

УДК 332.142

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2019-1-30>

Савастєєва О.М.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Savastieieva Oksana

Odessa I.I. Mechnikov National University

МОДЕЛЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

MODEL OF PROVISION OF REGIONAL DEVELOPMENT IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

У статті розглянуто теоретичні засади регіонального розвитку, регулювання процесу регіонального розвитку за допомогою регіональної політики, досліджено ключові пріоритети державної стратегії регіонального розвитку на основі сприяння узгодженню інтересів держави, регіону, місцевої громади. На основі дослідження механізму інституціонального забезпечення регіонального розвитку в умовах трансформаційних процесів побудовано модель організаційно-методологічного забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації. Досліджено діяльність Державного фонду регіонального розвитку щодо критеріїв та умов відбору інвестиційних проєктів, що претендують на фінансування за рахунок коштів фонду та мають важливе значення для соціально-економічного розвитку регіонів. Виокремлено принципи, на яких повинна базуватися ефективна реалізація інструментів регіонального розвитку.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, регіональний розвиток, інвестиційні проєкти, фінансова спроможність, фінансове забезпечення, державна регіональна політика.

В статті розглянуті теоретичні основи регіонального розвитку, регулювання процесу регіонального розвитку з допомогою регіональної політики, досліджені ключові пріоритети державної стратегії регіонального розвитку на основі содействія согласованности інтересів держави, регіона, місцевої громади. На основі дослідження механізму інституціонального забезпечення регіонального розвитку в умовах трансформаційних процесів побудована модель організаційно-методологічного забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації. Досліджена діяльність Державного фонду регіонального розвитку по критеріям і умовам відбору інвестиційних проєктів, претендуючих на фінансування за рахунок коштів фонду і які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку регіонів. Виділені принципи, на яких повинна базуватися ефективна реалізація інструментів регіонального розвитку.

Ключові слова: фискальна децентралізація, регіональне розвиток, інвестиційні проєкти, фінансова спроможність, фінансове забезпечення, державна регіональна політика.

In the article the theoretical principles of regional development are considered, and the views of different scientists on the interpretation of its essence are researched. It is determined that the implementation of regional development processes is carried out with the help of general and special economic laws. The main principles of regulation of the regional development process with the help of regional policy are investigated. The review of regulatory acts, through which the regulation of the state regional policy aimed at stimulating the development of regions and overcoming the depression of certain territories, is carried out. A number of basic principles of the organization of state regional policy are defined in accordance with the State Strategy of Regional Development, the most important of which are the principles of harmonization of interests, decentralization of powers, taking into account institutional features and resource potential, competitiveness, integration and institutional support for regional development. On the basis of the study of the mechanism of institutional provision of regional development in the conditions of transformation processes, a model of organizational and methodological support of regional development in the conditions of decentralization was constructed. In the conditions of decentralization, regional development becomes a top priority, at the same time acquiring certain characteristic features. The activity of the State Fund for Regional Development regarding the criteria and conditions for the selection of investment projects, which claim to be funded at the expense of the Fund's funds and are important for the socio-economic development of the regions, is investigated. The principles on which the effective implementation of regional development tools should be based are set out.

Key words: fiscal decentralization, regional development, investment projects, financial capacity, financial support, state regional policy.

Постановка проблеми. Фундаментом розбудови будь-якої світової країни як незалежної, демократичної, правової та соціальної держави, її приєднання до світової спільноти, є забезпечення рівня суспільних благ населенню незалежно від території проживання. Зазначене можливе за умови подолання міжрегіональної диференціації, проведення виваженої політики регіонального розвитку, досягнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. В умовах проведення чергового етапу реформи децентралізації найбільшої актуальності набувають дослідження теоретико-методологічних положень регіонального розвитку в контексті соціально-економічних трансформацій та необхідність побудови відповідних моделей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатосторонні аспекти зазначеної проблематики знайшли своє відображення у сукупності праць як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Зокрема, концептуальним основам державної регіональної політики присвячено роботи

П. Беленького, Є. Бойка, М. Бутка, З. Варналія, М. Долішнього, В. Куйбіди, І. Сторонянської, В. Чужикова, С. Шульц та інших.

Метою статті є узагальнення наукових напрацювань з питань регіонального розвитку, визначення принципів реалізації інструментів регіонального розвитку та побудови моделі організаційно-методологічного забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключовим аспектом децентралізації є інтенсифікація процесів регіонального розвитку. Саме регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами вітчизняної політики, що здійснило вплив на зростання важливості багаторівневого управління регіональним розвитком територій.

Як зазначає Возняк Г.В., регіональний розвиток за своєю суттю – це економічна концепція, яка враховує взаємний вплив економічної діяльності та інтеграції ринків на територіально-географічні об'єкти. Процеси

регіонального розвитку обумовлюються дією загальних і спеціальних законів економіки, які відображають об'єктивні взаємозв'язки та взаємозалежності в процесі виробництва, розподілу та споживання певних благ. Закономірності регіонального розвитку відображають причинно-наслідкові зв'язки та не однозначну залежність (скоріше ймовірнісну), а це означає, що результат дії зовнішніх збурень є передбачуваним, але точність такого передбачення може відхилитися від початкового стану [1]. В свою чергу, О.Б. Коротич вважає, що регіональний розвиток доцільно трактувати як розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний розвиток її соціально-економічних територіальних підсистем [2].

Загальні та спеціальні економічні закони, за допомогою яких здійснюється опис об'єктивних взаємозв'язків та взаємозалежності в процесі виробництва, розподілу та споживання суспільних благ, обумовлюють здійснення процесів регіонального розвитку. Закономірності регіонального розвитку відображають причинно-наслідкові зв'язки та неоднозначну залежність (скоріше ймовірнісну), а це означає, що результат дії зовнішніх збурень є передбачуваним, але точність такого передбачення може відхилитися від початкового стану [1].

Регулювання процесу регіонального розвитку здійснюється за допомогою регіональної політики, яку чинне законодавство визначає як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [3]. Законодавство також визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики, направленої на стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності окремих територій.

Документом, що формує інституційно-правову основу фінансового забезпечення розвитку регіонів в Україні, є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [4], яка, зокрема, визначає ключові проблеми регіонального розвитку, пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів. Так, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року визначає низку

засадничих принципів організації державної регіональної політики:

- узгодження інтересів – сприяння узгодженню інтересів держави, регіону, місцевої громади в процесі реалізації державної регіональної політики;
- децентралізація повноважень – забезпечення децентралізації державного управління регіональним розвитком у відповідності з принципами субсидіарності;
- урахування інституційних особливостей та ресурсного потенціалу;
- конкурентоспроможність – сприяння формуванню конкурентоспроможних регіональних соціально-економічних комплексів;
- інтегрованість – сприяння оптимізації розміщення продуктивних сил та розвитку міжрегіонального співробітництва;
- інституційна підтримка регіонального розвитку.

Цілком очевидним є те, що в умовах фінансової децентралізації дослідження регіонального розвитку має в тому числі бути спрямованим на розробку механізму інституціонального забезпечення регіонального розвитку в умовах трансформаційних процесів, адже саме в умовах децентралізації дослідження концептуальних засад регіонального розвитку набуває особливого змісту (рисунок 1).

Отже, державна регіональна політика спрямована на досягнення сталого регіонального розвитку. В умовах децентралізації регіональний розвиток стає першочерговим завданням, одночасно набуваючи певних характерних особливостей. Серед інститутів, що забезпечують регіональний розвиток, одне з найважливіших місць займає Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Об'єднання територіальних громад відкриває широкі можливості для залучення та використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку, який було створено у 2012 році з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів через розкриття власного потенціалу шляхом реалізації Державної та регіональних стратегій соціально-економічного розвитку, що сприятиме сталому та послідовному розвитку регіонів в рамках чітко запланованих заходів.

Інструмент ДФРР є достатньо популярним та цілком зрозумілим для регіонів. Про це свідчить щорічно зростаюча кількість проектних заявок. За три роки кількість зросла майже втричі [5].

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 «Питання державного фонду регіонального розвитку» [6] затверджує «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів Державного фонду

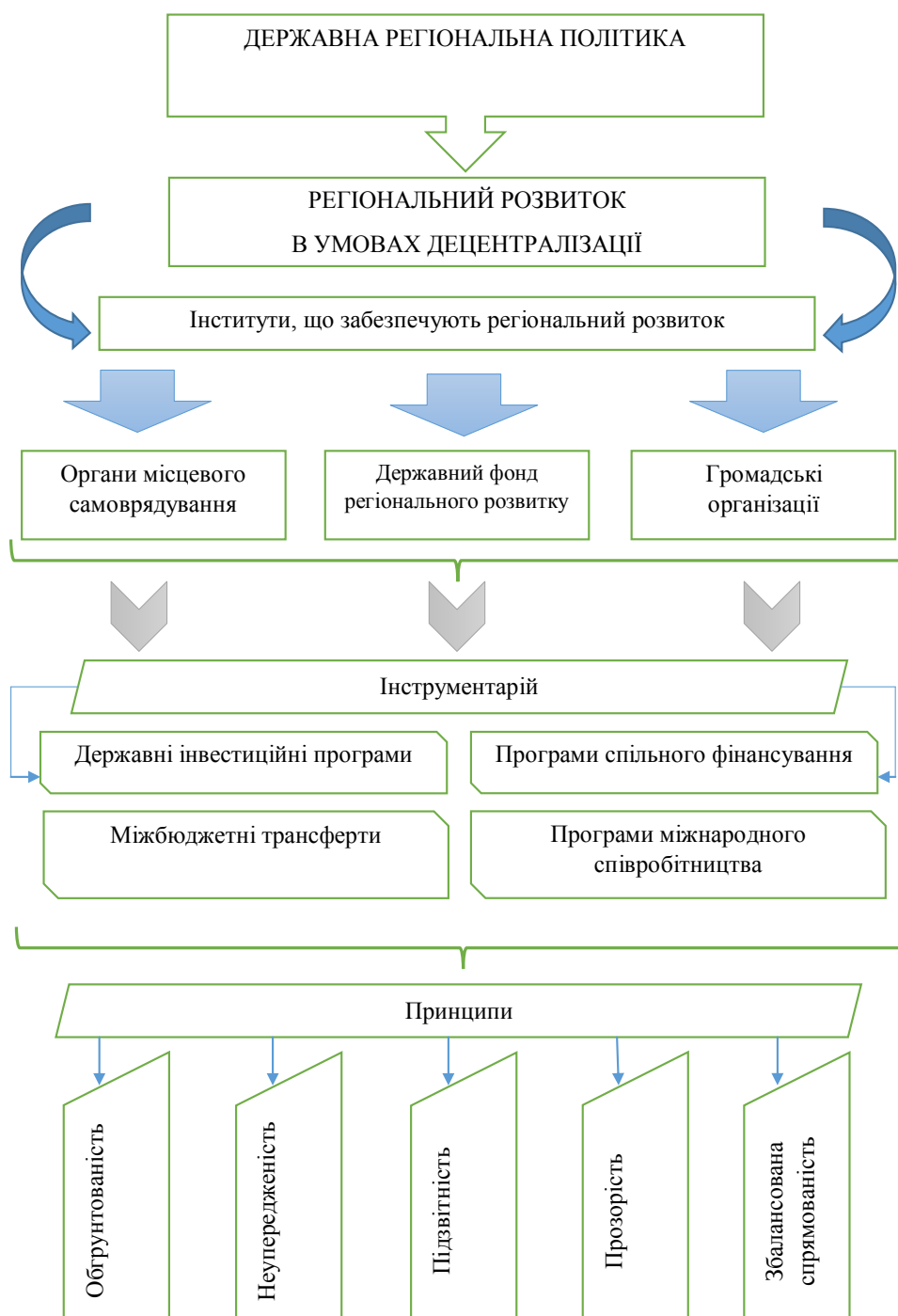


Рис. 1. Модель організаційно-методологічного забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації

Джерело: побудовано автором

регіонального розвитку». У відповідності до п. 3 зазначеного Порядку, Мінекономрозвитку у двотижневий строк після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям у межах індикативного прогнозного обсягу розрахунковий обсяг

бюджетних коштів на плановий бюджетний період з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем [6]. Водночас, діє такий механізм розподілу коштів:

- 1) 70 відсотків коштів розподіляються відповідно до кількості проживаючих у відповідному регіоні громадян;
- 2) 30 відсотків коштів – у відповідності до рівня соціально-економічного розвитку регі-

онів, тобто на підставі обсягів валового регіонального продукту із розрахунку на одну особу (для тих адміністративно – територіальних одиниць, у яких цей показник менше, ніж 75 відсотків середнього значення по країні).

Водночас, на законодавчому рівні з'ясовано головні критерії та умови відбору інвестиційних проектів, що претендують на фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. Згідно п.4 Порядку, такими критеріями відповідно до п.4 Порядку [4] є:

а) відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;

2) створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;

3) зменшення обсягів незавершеного будівництва – першочерговість спрямування коштів на фінансування пускових об'єктів будівництва і реконструкції та об'єктів з високим ступенем будівельної готовності;

4) пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;

5) ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) (строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей, інші показники оцінки успішності реалізації) та ін.

З метою належної оцінки поданих інвестиційних програм (проектів), забезпечення проведення неупередженого конкурсного відбору та надання відповідних пропозицій, на рівні Мінекономрозвитку функціонує конкурсна комісія. До її складу входять перші керівники центральних органів виконавчої влади та, за потреби, відбувається залучення незалежних експертів, під головуванням Міністру економічного розвитку та торгівлі. Пропозиції, відібрані за результатами роботи конкурсної комісії, надаються Мінекономрозвитку до 1 липня року, що передує плановому. Після цього, центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики надає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку відповідно до переліку відповідних програм і заходів.

Відбір інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть фінансуватися за рахунок коштів ДФРР, здійснюється шляхом використання On-line платформи Державного

фонду регіонального розвитку, на якій розміщено інформацію щодо переліку інвестиційних програм і проектів в розрізі регіонів, зокрема, із визначенням їх статусу та відповідним описом. Використання зазначеної схеми дозволяє: громадянам ознайомитися з інформацією про відібрані інвестиційні проекти, статус прийняття рішення щодо їх реалізації; здійснювати громадський контроль за процесом відбору та реалізації інвестиційних проектів; членам регіональних комісій з оцінки та проведення конкурсного відбору програм і проектів ознайомитися та здійснити оцінку інвестиційних програм і проектів on-line; заявникам інвестиційних програм та проектів вносити інформацію про такі проекти безпосередньо до on-line платформи; адмініструвати on-line платформу уповноваженою особою відповідного регіону разом з Мінрегіоном [7].

Вважаємо, що ефективна реалізація інструментів регіонального розвитку має базуватися на визначених принципах, а саме:

– принцип обґрунтованості, що передбачає високу якість необхідних техніко-економічних розрахунків, а також проектних пропозицій, що претендують на фінансування. Так, за даними експертів Асоціації сприяння самоорганізації населення, заявки на отримання фінансування від ДФРР не відповідають вимогам законодавства: картки більшості проаналізованих проектів не містять прописаної інноваційності, політичної сталості, навіть бюджетів. Проблема обумовлена, в першу чергу, низьким рівнем відповідальності заявників. Навіть в тих областях, в яких проводились навчання та семінари, суттєвого підвищення якості заявок не спостерігалось [5];

– принцип неупередженості, який передбачає удосконалену процедуру конкурсного відбору та уникнення можливостей щодо політичного лобіювання процесу фінансування проектів регіонального розвитку;

– принцип підзвітності, тобто обов'язковість складання детальних звітів на кожній стадії реалізації проектів регіонального розвитку, а також відповідних декларацій щодо завершених об'єктів;

– принцип прозорості, що передбачає оприлюднення процесу підготовки заявок на фінансування проектів регіонального розвитку та проведення конкурсного відбору на офіційних інтернет-ресурсах органів місцевого самоврядування;

– принцип збалансованої спрямованості, відповідно до якого має бути досягнуто оптимальне співвідношення між фінансуванням проектів регіонального розвитку соціальної та економічної спрямованості задля створення

матеріальної основи для ефективного функціонування економіки регіонів з одночасним забезпеченням необхідних програм соціального розвитку.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зазначити наступне. Побудова та впровадження в життя ефективної політики регіонального розвитку в сучасних умовах

трансформаційних перетворень цілком можливе. Треба лише створити для цього відповідну основу: урахування всіх складових елементів регіонального розвитку, поглиблений аналіз теоретико-методологічної бази та розробка сукупності мір та заходів державної регіональної економічної політики, її реалізація в рамках обраного напрямку державного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Возняк Г.В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 34–43. URL: http://ird.gov.ua/re/re201503/re201503_034_VoznyakHV.pdf (дата звернення 19.12.2018).
2. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія]. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
3. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015р. № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/156-19> (дата звернення 20.01.2019).
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Закон України від 06.08.2014р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 25.01.2019).
5. На що витрачаються кошти Державного фонду регіонального розвитку?. URL: <https://www.prostir.ua/?news=na-scho-vytrachayutsya-koshty-derzhavnoho-fondu-rehionalnoho-gozvytku> (дата звернення 20.01.2019).
6. Питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07. 2012 р. № 656 / *Урядовий кур'єр*. 2012. № 131.
7. На он-лайн платформі Державного фонду регіонального розвитку вже зареєстровано 726 проєктів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/414> (дата звернення 05.02.2019).