

УДК 338.24/332.1

Назаров М. І.

Університет державної фіскальної служби України

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану інституційного забезпечення державного регулювання регіонального розвитку в контексті соціально-економічної спроможності регіонів. Виокремлено детальні проблеми недосконалості функціонування державних інституцій та нормативно-законодавчої бази. Визначено основні напрями вдосконалення інституційного середовища державного регулювання регіонального розвитку.

Ключові слова: регіональний розвиток, інституційне середовище, державне регулювання, соціально-економічна спроможність, регіон.

Постановка проблеми. Збалансований розвиток країни значною мірою визначається темпами зростання її регіонів. Зарубіжний досвід переко­нує, що високий рівень розвитку регіонів є результатом ефективного державного регулювання соціально-економічної спроможності. Економічне відновлення України може розпочатися з активізації економічної діяльності на регіональному рівні через посилення спроможності її регіонів. Однак в Україні недостатньо уваги приділяється підвищенню соціально-економічної спроможності регіонів, зокрема це пов'язано зі значним колом проблем. Тому в умовах глибокої політичної та економічної кризи завдання вдосконалення державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів є стратегічно важливим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливу увагу дослідженню проблем державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів та його забезпечення в Україні приділили такі вчені: О. Амосов, Я. Белінська, В. Геєць, З. Варналій, Т. Васильців, О. Васильєва, Б. Данилишин, І. Дегтярєва, М. Долішній, О. Ігнатенко, В. Князєв, В. Куйбіда, А. Мокій, Г. Одінцова, В. Савченко та багато інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість наукових праць із досліджуваної проблематики, є значні проблеми у сфері інституційного забезпечення державного регулювання регіонального розвитку. Це пов'язано з тим, що відбувається безперервний розвиток як науки, так і світу в цілому. Тому під впливом нових тенденцій та парадигм розвитку відбувається зміна акцентів та напрямів вирішення нових проблем.

Метою статті є узагальнене виокремлення проблем та формування напрямів удосконалення інституційного забезпечення державного регулювання регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно зі світовим досвідом, одним із головних чинників вирішення проблем розвитку регіонів є рівень розвитку інституційного середовища регіонів [10, с. 67; 11, с. 80]. Але в нашій країні сформувалося недосконале інституційне середовище, яке утворює негативні тенденції в усіх сферах розвитку суспільства, зокрема проблеми регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення взаємовідносин між центром та регіонами.

Як відомо, інститути можуть виступати у вигляді формальних та неформальних правил [2, с. 557; 5, с. 54; 13, с. 166]. Відповідно до цього твердження та поглядів науковців на інституційне середовище нами було сформовано сутність

поняття «інституційне середовище державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів» для розуміння об'єкта та повноти аналізу. Отже, інституційне середовище державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів – це система взаємопов'язаних інститутів, які виступають у вигляді формальних та неформальних правил, що дозволяють створити сприятливі умови для формування високої соціально-економічної спроможності за допомогою організаційно-правової та економічної регулюючої діяльності суб'єктів регулювання.

Вагомою інституційною перешкодою державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів України є неповністю сформована система інституцій, яка спроможна у повній взаємодії здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики. У сфері регіонального розвитку немає чіткого розподілу повноважень та відповідальності як між різними гілками, так і різними рівнями влади.

Із метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях напрацювання оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, здійснення реформ у сфері децентралізації регулювання регіонального розвитку, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів 21 квітня 2015 року Указом Президента утворено постійно діючий консультативно-дорадчий орган – Раду регіонального розвитку [12].

Усю сукупність завдань і прав Ради регіонального розвитку на основі цього Указу можна сформулювати в систему, яка зображена на рис. 3.6, для кращого сприйняття такого об'єму інформації та її аналізу. На перший погляд може здатися, що ця установа має ефективне формування завдань цільового направлення, але після детального аналізу можна помітити вузьконаправленість формування, тому її результативність є дуже низькою.

Створення в кожному регіоні Ради регіонального розвитку сприяє високій можливості утворення негативних ефектів, зокрема збільшенню державних витрат на їх утримання та дублюванню функцій обласних державних адміністрацій у напрямі розподілу наявних фінансових ресурсів.

Основним органом центральної виконавчої влади України з питань забезпечення реалізації плану заходів регіональної політики з 2014 р. є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [8].

Житловими завданнями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства є:

– забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства;

– забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також із питань Державного земельного кадастру і відновлення Донецької та Луганської областей (Донбасу);

– забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства [8].

Як зазначалося, проблема інституційного середовища державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів пов'язана з відсутністю чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях. У регіональних і місцевих органах влади відсутнє належне законодавче та фінансове забезпечення для повноти реалізації завдань регіонального і місцевого розвитку.

У проекті Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено, що інституційне забезпечення державної регіональної політики здійснюється через:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики;
- Урядовий комітет із питань державної регіональної політики;
- Ради регіонального розвитку;
- агенції регіонального розвитку [9].

Але в процесі доопрацювання проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» положення про інституційне забезпечення було прибрано, що негативно вплинуло на соціально-економічні спроможності розвитку регіонів та зменшило шанси на формування цілісної системи інституцій.

Варто зазначити, що в Законі України «Про засади державної регіональної політики» вперше згадується термін «конкурентоспроможність регіону», що є частиною соціально-економічної спроможності регіонів. Це явище навіть закладене в пріоритетах державної регіональної політики, зокрема у:

- стимулюванні та підтримці місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;
- зменшенні територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;
- формуванні конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;
- стимулюванні міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних,

освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; подоланні міжрегіонального відчуження;

– визначенні проблемних територій у регіонах та реалізації державних заходів щодо вирішення проблем;

– створенні ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом урахування екологічного складника у стратегіях регіонального розвитку, оцінюванні, вирівнюванні та зниженні техногенно-екологічного навантаження на довкілля у регіонах;

– запровадженні дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконанні міжрегіональних програм і проектів;

– формуванні з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом;

– поліпшенні матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприянні здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

– створенні ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні й територіальних громад на регіональному рівні [3].

Проте у жодному із законодавчих актів не згадується термін «соціально-економічна спроможність регіону», а там, де згадується «конкурентоспроможність регіону», не дається його визначення, що позбавляє точного формулювання цілей і завдань державної регіональної політики економічного підґрунтя.

Недосконалою є законодавча база функціонування Агенцій регіонального розвитку. Із метою ефективного реалізації державної регіональної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» було дозволено створювати агенції регіонального розвитку. Створення цих інституцій направлене на підвищення ролі й відповідальності територіальних громад, суб'єктів господарювання та окремої особи за розвитку регіону, забезпечення участі в управлінні розвитком та конкурентоспроможністю на регіональному та місцевому рівнях. Але у згаданому Законі лишаються невизначеними питання щодо сутності соціально-економічної спроможності, завдань, обов'язків та прав агенцій регіонального розвитку, лише згадується, що поряд діяльності визначається згідно з типовим положенням про агенції регіонального розвитку. Пошук цього положення виявив, що воно не має жодної юридичної сили, оскільки не було затверджене. Цей аспект викликає питання щодо функціонування агенцій регіонального розвитку і доцільності їх створення в таких умовах.

Ураховуючи досвід розбудови мережі агенцій регіонального розвитку країн-членів Європейського Союзу, можна вирішити проблеми адаптації цих інституцій до сучасних реалій України. Це потребує концептуальних засад організації та функціонування агентств регіонального розвитку з урахуванням специфічних особливостей економічної та управлінської систем України, відповідного законодавчо-нормативного забезпечення.

Вагомим внеском, що є частиною основи державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів, є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», у якому визначено механізми стимулювання розвитку регіонів [4]. Ці механізми сформовані на основі наукових концепцій саморозвитку та конкурентоспроможності.

Важливим є те, що цей Закон узгоджує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів; виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською й Севастопольською міськими радами [4].

Утворення контрактних відносин між державою та регіонами є досить поширеним у світі, оскільки це дає можливість чітко узгодити регіональний розвиток так, щоб він задовольняв обидві сторони. Такий підхід до регіонального розвитку повністю відповідає концепції підвищення соціально-економічної спроможності регіонів, адже він ураховує ініціативу регіонів щодо формування потенційних і реальних можливостей. Застосування угод партнерства можна використати індикатором готовності регіонів реалізувати активну політику розвитку і структурні перетворення відповідно принципу ефективного регулювання розвитку.

Свідченням низької активності регіонів України у напрямі ефективного регулювання регіонального розвитку є практика укладання угод партнерства між державою та регіоном. Такі угоди уклали Вінницька, Волинська, Донецька, Івано-Франківська, Львівська та Херсонська області, але всі вони були укладені до 2011 р., оскільки саме тоді Кабінет міністрів України призупинив цей процес у зв'язку з відсутністю достатнього фінансування їх реалізації [6]. Така ситуація дає підґрунтя для сумнівів, що регіони України на цьому етапі готові отримати ширше коло прав для власного розвитку. Це має безліч причин, але найбільш вагомим є проблема фінансування угод партнерства з обох сторін. Але навіть тоді, коли фінансування було достатнім, не спостерігалось значної активності регіонів у напрямі укладання угод партнерства. Напевно цьому сприяли більш глибокі причини, не пов'язані з організаційними і правовими особливостями, зокрема культурні, політичні та інші фактори.

Важливим кроком у напрямі державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів України було розроблення та затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. відповідно до пріоритетів, визначених Законом України «Про засади державної регіональної політики», та на виконання Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [7].

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання [1].

Згідно зі стратегічною метою було визначено стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України, а саме:

- підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення ресурсного потенціалу;
- забезпечення розвитку людських ресурсів;
- розвиток міжрегіонального співробітництва;
- створення інституціональних умов для регіонального розвитку [1].

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» зазначено, що підвищення кон-

курентоспроможності регіонів є одним із завдань для забезпечення високого рівня якості життя населення [3]. Таким чином, це явище розглядається двобічно: як головна мета Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. та як одне із завдань регіонального розвитку. Але необхідно зазначити, що конкурентна спроможність (як і соціально-економічна) є більше результатом реалізації регіональної політики, ніж метою або завданням цієї інституції. Оскільки саме вони є відображенням регіонального розвитку, характеризуються конкретними показниками та відображають його загальний рівень. До того ж вони забезпечуються тими факторами, що є предметом інших стратегічних завдань регіональної політики України.

Як свідчить досвід країн-членів ОЕСР, підвищення соціально-економічної спроможності регіонів є головною метою регіональної політики. Ця мета докорінно змінює підходи до реалізації регіональної політики у напрямі активного використання всіх можливостей регіонів у економічному розвитку щодо інших суб'єктів. Як результат, можна стверджувати, що підвищення соціально-економічної спроможності регіонів має бути основною стратегічною метою державної регіональної політики економічного розвитку, оскільки вона є об'єднанням результатів діяльності в соціальній, економічній та екологічній сферах регіонів та може бути визначена конкретними показниками в окремий момент періоду.

Ще одним сумнівним моментом Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020, який потребує уваги, є визначення пріоритетних напрямів розвитку окремо для кожного регіону України. На нашу думку, ці пріоритети повинні встановлюватися регіональними органами, а їх узгодження має відбуватися на основі партнерських угод. Під час їх визначення має враховуватися думка всіх суб'єктів регіонів, що дасть можливість досягти більш систематизованого і повного розвитку, оскільки заходи підвищення соціально-економічної спроможності регіонів можуть стосуватися не лише розвинених галузей або проблем розвитку, але й сфер важливих для формування потенційних можливостей регіону.

Також необхідно зазначити, що вдосконалення потребує вітчизняна система статистичної інформації. Сьогодні в Україні дуже повільним та неповним є статистичний супровід багатьох сфер, зокрема й регіонального розвитку. Служба статистики просто не встигає обробляти великі обсяги даних своєчасно. До того ж використовуються застарілі методологічні положення, які недостатньо відповідають сучасним міжнародним стандартам. Ця ситуація унеможливує проведення адекватного моніторингу і ухвалення рішень у напрямі ефективної регіональної політики та державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів.

Висновки. За результатами проведеного аналізу можна визначити, що основними напрямками вдосконалення інституційного середовища державного регулювання регіонального розвитку у напрямі формування високої соціально-економічної спроможності регіонів України є:

- послаблення централізації й підвищення узгодженості повноважень та функцій між різними гілками й рівнями влади, що проявляється у міжбюджетних відносинах, зокрема перерозподілі бюджетних коштів, урахуванні інтересів суб'єктів регіону;
- підвищення узгодженості законодавчо-правової бази політики регіонального розвитку в частині при-

ведення у відповідність до положень різних нормативно-правових актів із концепцією соціально-економічної спроможності регіонів. Це позитивно вплине на формування ефективної державної регіональної політики, оскільки за відсутності визначення основних понять та неузгодженості нормативно-правових документів методологічно неправильно визначається мета, пріоритетні напрями та завдання державного регулювання соціально-економічної спроможності;

– упровадження в законодавство України законів та положень, де чітко визначені повноваження, відповідальність, механізм, інструменти,

джерела фінансування агенцій регіонального розвитку у сфері державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів;

– формування в Україні позитивної практики залучення агенцій регіонального розвитку до державного регулювання соціально-економічної спроможності регіонів згідно з їх сутністю і зарубіжним досвідом;

– покращення статистичного забезпечення державної регіональної політики, що підвищить відповідність до сучасних реалій розвитку окремих регіонів та країни в цілому.

Список використаних джерел:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року від 06.08.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Економічна безпека: навч. посіб. / за ред. З. Варналія. Київ: Знання, 2009. 647 с.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Ткачук А., Толкованов В., Марковський С. Конкурентоспроможність територій: практ. посіб. Київ: Легальний статус, 2011. 252 с.
6. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://minregion.gov.ua>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства» від 30.04.2014 р. № 197. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 13.06.2014 р. № 4069а. URL: <http://iportal.rada.gov.ua>.
10. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / за ред. д-ра екон. наук, проф. З. Варналія. Київ: Знання України, 2005. 478 с.
11. Стратегія та механізми зміцнення просторово-структурної конкурентоспроможності регіону: монографія / За ред. А. Мокія, Т. Васильців. Львів: Ліга Прес, 2010. 488 с.
12. Указ Президента України «Про Раду регіонального розвитку» від 21.04.2015 р. № 224/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Яремко Л. Проблеми інституційного забезпечення інноваційного розвитку регіону. Наукові праці Донецького технічного університету. 03/2006. Вип. 103-3: Сер.: Економічна. С. 164–169.

Назаров Н. И.

Университет государственной фискальной службы Украины

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

Резюме

Статья посвящена исследованию современного состояния институционального обеспечения государственного регулирования регионального развития в контексте социально-экономической способности регионов. Выделены детальные проблемы несовершенства функционирования государственных институтов и нормативно-законодательной базы. Определены основные направлениями совершенствования институциональной среды государственного регулирования регионального развития.

Ключевые слова: региональное развитие, институциональная среда, государственное регулирование, социально-экономическая способность, регион.

Nazarov M. I.

University of the State Fiscal Service of Ukraine

FORMATION OF THE MODERN INSTITUTIONAL SUPPORT STATE REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

Summary

This article is devoted to the study of the current state of institutional provision of state regulation of regional development in the context of socio-economic capacity of regions. The detailed problems of imperfect functioning of state institutions and regulatory-legislative base are singled out. The main directions of improvement of the institutional environment of state regulation of regional development are determined.

Key words: regional development, institutional environment, state regulation, socioeconomic capacity, region.