

*В. В. Комірна,
к. е. н., докторант,
Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ТА ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ СУПРОВІД РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ НА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗАСАДАХ

Визначено теоретичні засади інституційного та інструментального супроводу реформування системи державного управління регіональним розвитком на європейських засадах. Сформовано дії відповідних управлінських інституцій та інструментів у регіоні. Розв'язано проблеми зростання ролі регіонів у розвитку держави з врахуванням її євроінтеграційних прагнень.

Theoretical principles of institute and instrumental accompaniment of reformation of the state control system by regional development are certain on European bases. Actions of proper administrative institute and instruments are formed in a region. The problems of growth of role of regions are decided in development of the state taking into account its eurointegration aspirations.

Ключові слова: державне управління, євроінтеграційні прагнення, інституційні засади, інструментальний супровід, регіональний розвиток.

ВСТУП

Процес формування теоретичних засад інституційного та інструментального забезпечення державного управління регіональним розвитком в Україні, незважаючи на численні спроби удосконалення, розвивався повільно. Це було зумовлено частими змінами нормативно-правової бази, що викликало зміни й управлінської системи, потребу в узгодженні повноважень між існуючими та новоствореними державно-управлінськими інституціями регіонального розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідженню окремих аспектів державного управління регіональним розвитком посприяли праці, авторами яких є: Е. Лібанова, У. Садова, О. Сушинський, Р. Шніпер, К. Мацузато, Г. Моїсеєв, а також роботи: Ю. Гладкого, І. Грицяка, М. Долішнього, В. Керецмана, Є. Кіш, М. Козоріз, В. Копійки, Є. Кочан, О. Крайник, М. Лендєл, М. Лесечка, С. Максименка, Я. Малика, Г. Мостового, О. Нижник, М. Підмогильного, Я. Побурка, С. Романюка, у яких порушу-

ються проблеми європейської інтеграції України.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити теоретичні засади інституційного та інструментального супроводу реформування системи державного управління регіональним розвитком на європейських засадах;

— сформувати дії відповідних управлінських інституцій та інструментів у регіоні;

— розв'язати проблеми зростання ролі регіонів у розвитку держави з врахуванням її євроінтеграційних прагнень.

РЕЗУЛЬТАТИ

Управлінська необхідність у створенні спеціального органу, який би управляв регіональним розвитком, виникла в Україні уже на початку 90-х рр. Вперше у 1994 р. Указом Президента України "Про Раду регіонів" такий управлінський орган був створений [5]. Проте його повноваження обмежувалися проведенням спільних консультацій та узгодженням проектів розвитку між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відсутність досвіду здійснення самостійної політики регіонального розвитку, тягар спадщини адміністративно-командної системи управління стали причинами загалом низької ефективності роботи ради регіонів. Вона була ліквідована у 2000 р., а натомість була створена Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів влади та місцевого самоврядування [3; 4]. Хоча НР залишилась консультативно-дорадчим органом, її рішення були обов'язковими для розгляду органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Щодо реалізації рішень було зазначено, що вона може забезпечуватися шляхом прийняття актів Президента України та Кабінету Міністрів України, поданням відповідних законопроектів та пропозицій до Верховної Ради України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

Несучи відповідальність за державне управління регіональним розвитком НР мала б у своїй роботі враховувати головні стратегічні плани України (серед яких курс на європейську інтеграцію), а отже, й прийняті у Європі норми просторового та регіонального розвитку. Однак їх врахування було фрагментарним. Про це свідчить те, що ця інституція не брала участі у зміщенні стратегічного партнерства Україна — ЄС. Зміщення та розвиток цього партнерства розпочалося після проведення п'ятого самміту Україна — ЄС (Ялта, вересень 2001 р.), а також

прийняття "Плану дій ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні" (12 грудня 2001 р.).

Документом, що задекларував серйозність євроінтеграційних намірів України, стало опубліковане 30 квітня 2002 р. Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки" [1]. Фактично це програма, яка мала б запровадити в Україні основні положення Лісабонської стратегії Європейського Союзу. Окремий розділ був присвячений здійсненню активної державної політики розвитку регіонів. Планувалося, що буде сформована високоєфективна структура господарства регіонів, яка забезпечить їх комплексний розвиток на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалів, наявної інфраструктури, історико-культурних надбань і традицій з використанням переваг та можливостей геополітичного становища регіонів. Ставилися завдання запровадження системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання із застосуванням об'єктивних критеріїв, гарантованих державою соціальних стандартів, нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості, законодавчо визначеного переліку завдань місцевого значення.

Відсутні інституційні зміни в управлінській структурі спричинило прийняття Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів". На сьогодні профільним органом, створеним для удосконалення державного управління регіональним розвитком, є рада розвитку регіонів при Кабінеті Міністрів України [3]. Вона включає як представників виконавчої влади, так і місцевого самоврядування. Хоча функції ради означені як консультативно-дорадчі і її рішення мають рекомендаційний характер, проте вони обов'язкові для розгляду органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями [3].

Інституційна структуризація сучасного управління регіональним розвитком посилилась із створенням департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки України і, особливо, Міністерства регіонального розвитку та будівництва (2007 р.) [6]. Мінрегіонбуд є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування. До його основних завдань належить, по-пер-

ше, участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики, підготовка і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, залучення громадськості до участі у підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади. По-друге, сприяння ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалів, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, підвищення на цій основі рівня життя людей, досягнення оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та наданні послуг. По-третє, підготовка і внесення пропозицій щодо децентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму регулювання відносин "центр — регіони", адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування, поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню. По-четверте, участь у розробленні та впровадженні правового, економічного та організаційного механізмів вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійснення відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій, забезпечення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку.

Для виконання поставлених завдань Мінрегіонбуд може: вносити пропозиції щодо формування державної регіональної політики та вдосконалення адміністративно-територіального устрою; аналізувати тенденції економічного, соціального, культурного розвитку регіонів та брати участь у моніторингу їх соціально-економічного стану; розробляти коротко- і середньострокові плани та цільові програми регіонального розвитку, комплекси заходів, спрямовані на підвищення потенціалу регіонів, розвиток їх інфраструктури; вносити пропозиції щодо визначення механізмів державної підтримки розвитку регіонів; брати участь у розподілі й використанні коштів місцевих бюджетів з метою їх більш раціонального виконання; надавати субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів.

Принципово важливе значення для реформування системи держав-

ного управління регіональним розвитком мають повноваження Мінрегіонбуду щодо проведення адміністративної реформи в частині удосконалення системи державного управління в регіонах, а також здійснення заходів щодо імплементації у законодавство України положень міжнародних договорів, приведення національного законодавства до норм ЄС, підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного, зокрема міжрегіонального та трансграничного співробітництва, забезпечення виконання міжнародних договорів України. З липня 2008 р. Мінрегіонбуд, налагодивши співпрацю з Європейською Комісією, розробив та ввів у дію понад 50 державних стандартів і близько 20 нормативних актів із зазначених питань.

Регіональний розвиток будь-якої країни, в т. ч. й України, є багатограним явищем і тому потребує різноманітних, диференційованих підходів у принципах використання інструментів інтеграції, соціального захисту, в освіті, охороні здоров'я, підтримці громадської ініціативи тощо. Не можна використовувати однаковий інструментарій управління у різних регіонах, оскільки це посилює регіональну нерівність яка завдає шкоди загальнонаціональним інтересам держави.

Для подолання гострих соціально-економічних проблем територій у 1998 р. в Україні на підставі диференційованого підходу до регіонів було прийняте рішення про створення спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ) як інструменту регіональної політики. Це стало найбільш масштабним експериментом, який до цього часу не реалізовувався в Україні у сфері регіонального розвитку. За міжнародними стандартами, СЕЗ — обмежені території, міста, морські й авіаційні порти, у яких діють особливі пільгові економічні умови для національних та іноземних підприємств, що сприяють вирішенню зовнішньоторговельних, загальноекономічних, соціальних, науково-технічних і науково-технологічних завдань. У документах Кіотської конвенції (1973 р.) під вільною економічною зоною (або "зоною франке") розуміється частина території країни, на якій товари розглядаються як об'єкти, що розташовані поза межами національної митної території, тобто це територія "митної екстериторіальності". У світовій практиці існують два шляхи створення СЕЗ. У першому випадку вихідним є "територіальний підхід", тобто СЕЗ розглядається, як конкретна, визначена територія, на яку розповсюджується відповідний пільговий порядок. Другий підхід — "режимний", тобто зону розглядають як

конкретне комплексне підприємство, якому надані певні переваги за дотримання певних умов [8, с. 20—21]. В Україні обрано "територіальний підхід".

Згідно із Законом України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" спеціальна (вільна) економічна зона є частиною території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території СЕЗ запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб. Метою створення СЕЗ є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України. Особливістю СЕЗ є те, що нею не можуть керувати місцеві органи влади, а створюється спеціальний орган (адміністрація), що кваліфіковано контролює і координує діяльність господарюючих суб'єктів у межах зони, а також забезпечує ефективну її взаємодію з іншими партнерами [7, с. 161].

Поява СЕЗ викликала певні розбіжності між Україною та ЄС у поглядах на їх використання. У економічно розвинених державах сьогодні вони вважаються неефективним і такими, що перешкоджають вільній конкуренції. Проте, в українських умовах давати оцінку СЕЗ необхідно залежно від: по-перше того, наскільки витрати на їх створення та функціонування відповідають тривалому динамічному розвитку регіонів у яких вони локалізовані; по-друге, наскільки глибокі структурні зміни у цих регіонах вони викликають; по-третє, чи має місце покращення ситуації на регіональних ринках праці; по-четверте, чи вирішується проблема підвищення конкурентноздатності української економіки на світових ринках.

На думку багатьох вчених [7, с. 162], цей напрям економічного реформування, незважаючи на тривалість у часі й різну за структурою економіки та ступенем регіонального розвитку охопленість (понад 10% території України), не розвинувся і викликає суперечливі оцінки. Лише кілька створених в Україні зон фун-

кціонують відносно добре. Це свідчить про те, що для залучення капіталу недостатньо одних лише податкових преференцій. До того ж необхідно враховувати, що СЕЗ виникли як інструмент при матеріалоемному господарстві, в якому промислові інвестиції були базовим чинником економічного розвитку, а кількісні чинники локалізації (доступність сировини, енергії, робочої сили, громадського транспорту тощо) відігравали значно більшу роль, ніж чинник якості (інструменти праці, інфраструктура, науково-дослідна база, привабливі умови життя для працівників вищої кваліфікації). Сьогодні ж у глобальній структурі домінує економіка, яка ґрунтується на знаннях, тобто на принципово іншому характері виробництва.

Нині процес формування СЕЗ в Україні призупинено. Це зумовлене тим, що позитивний ефект від їх використання можна отримувати лише протягом якогось конкретного періоду, а сучасна економічна ситуація в Україні цього не забезпечує. До того ж українські вільні економічні зони є територіями, що не ставлять жодних якісних вимог до підприємств, які хочуть до них увійти. Вони не мають високого технологічного потенціалу, не стимулюють утворення внутрішньо пов'язаних кооперацією господарських комплексів.

Важливим принципом підвищення ефективності державного управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції є використання у його інституційному забезпеченні неурядового фактора. У більшості країн Європи законодавчо створено такі інституції, як національні та регіональні ради регіонального розвитку. Вони є головними неадміністративними структурами, що координують співробітництво різних секторів у сфері регіонального розвитку. Сьогодні використовується понад двісті різноманітних інструментів його підтримки. Особливе місце серед них належить агентствам регіонального розвитку, які виконують функцію посередника між намірами місцевих та регіональних об'єднань підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку території.

Агенція регіонального розвитку — це інституція, яка створюється з метою сприяння у використанні внутрішнього потенціалу певної території [7, с. 9]. В Україні, починаючи з 1993 р., вони виникли у містах Запоріжжі, Львові, Івано-Франківську, Вінниці, Харкові, Дніпропетровську, Прилуках, Галичі, Сімферополі. Засновниками тоді здебільшого виступали бізнесові структури,

іноземні партнери і лише інколи органи місцевої влади. Наприклад, у 2001 р. агенція регіонального розвитку та європейської інтеграції у м. Львові була створена за фінансової підтримки міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії в рамках проекту "Підтримка створення українсько-польської прикордонної агенції в галузі регіонального економічного та соціального розвитку".

Вперше юридичне закріплення АРР було здійснено постановами Кабінету Міністрів України "Про створення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку" від 30 липня 1999 р. і "Про затвердження Положення про Координаційну раду з формування мережі регіональних агентств розвитку" від 28 жовтня 1999 р. З цього часу Національна координаційна рада з формування мережі регіональних агентств розвитку створила їх у всіх регіонах. На загальнодержавному рівні була заснована асоціація агентств регіонального розвитку України, яка в листопаді 1999 р. стала асоційованим членом європейської асоціації АРР.

Однак, відсутність належної нормативно-правової бази для визначення суті, принципів, напрямів та механізмів державного управління регіональним розвитком в Україні, проблеми з фінансуванням та кадрами стримували процес створення АРР. Це спричинило ліквідацію у 2001 р. ради, але не самих АРР, яким у Концепції державної регіональної політики України 2001 р. відводилася певна управлінська роль. На першому етапі реалізації концепції, окрім створення правових засад врегулювання питань регіонального розвитку, поділу повноважень між владними структурами різних рівнів, планувалося також здійснення заходів із розбудови інфраструктури регіонального розвитку (зокрема, ринків продовольства, землі, праці та капіталу, включаючи товарні біржі, оптових ринків, агроторгових домів, аукціонів, ярмарків, заготівельних кооперативів, підприємств фірмової торгівлі тощо), а також регіональних агентств розвитку. Це повинно було забезпечити поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, удосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координацію програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку. У заходах щодо реалізації концепції визнавалася

також необхідність законодавчого врегулювання питань створення АРР та підготовки відповідного Указу Президента України. Проте через невідомість тлумачення поняття "агентство регіонального розвитку", розуміння засад створення, функціонування, основних функціональних завдань тощо, це питання залишилося нерегульованим.

Важливе управлінське значення мало визначення у концепції у загальних рисах основаних напрямів діяльності АРР, зокрема: поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, удосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координація програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку.

Загалом сьогодні в Україні діє понад сто організацій, які вважаються АРР, проте це не стимулює розвиток регіонів. Така ситуація, зокрема, спричинена недостатніми партнерськими зв'язками між бізнесовими, громадськими, торговельними інституціями. Головними ж негативними факторами є відсутність належної законодавчої бази та фінансової підтримки АРР. У той же час досвід функціонування АРР Європейського Союзу показав їх високу ефективність та віддачу. Вони тісно співпрацюють з місцевою та центральною владою як головні центри стратегічного планування і супроводу проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади, бізнесу та громадськості, формують сприятливе економічне середовище.

Київський центр інституту Схід-Захід ще у 2001 р. розробив концепцію створення Національної мережі агентств регіонального розвитку, але її реалізація залишається справою майбутнього. Сьогодні ж АРР України активно залучаються до реалізації програм ЄС, налагодження транскордонного співробітництва, але функціонують здебільшого за рахунок іноземних грантів, не мають єдиних принципів діяльності, нормативно визначеного статусу для участі у розв'язанні регіональних проблем, тому їх внесок у регіональний розвиток незначний. Лише окремими місцевими радами приймаються рішення про виділення коштів на функціонування цих інструментів регіонального розвитку.

Отже, агенції регіонального розвитку є важливим інструментом, який позитивно проявив себе у ЄС,

але не отримав належної державної підтримки в Україні. Їх створення відбувається стихійно, переважно без сприяння з боку держави. Вони не координують свою діяльність ні між собою, ні з органами державної влади та місцевого самоврядування. Українські АРР найчастіше існують за рахунок отримання фінансування від іноземних та міжнародних донорів.

Дієвим інструментом регіонального розвитку є технопарки. Вони створюються там, де наявне відповідне наукове середовище. Головне завдання цих інструментів полягає у сприянні утвердженню високих і надвисоких технологій. Сьогодні в найбільш розвинутих країнах успішно функціонують сотні таких структур і їх кількість постійно зростає. У зв'язку з тим, що у ЄС великого значення надається інноваційній складовій, то саме такий інструмент регіонального розвитку, як технопарк успішно вирішує проблеми регіональної інноваційності.

В Україні створення технопарків розпочалося у 2000 р. Нині ж українська інфраструктура підтримки підприємництва налічує 421 бізнес-центр, 70 бізнес-інкубаторів, 305 лізингових центрів, 763 кредитних спілок, 204 фондів підтримки підприємництва, 1539 аудиторських фірм, 762 аудиторів — приватних підприємців — та 412 страхових компаній. Технопарки, по суті, є єдиною реальною і прибутковою формою інноваційної діяльності. Проте у чинному законодавстві України не передбачено засобів для її державної підтримки. Є лише окремі положення, що стосуються економічного забезпечення роботи технопарків. Окрім того, вони функціонують у складних умовах. Зокрема, з виділених у 2007 р. на інноваційну діяльність технопарків бюджетних коштів реально інвестовано лише 3% від передбаченої суми. Подібні ситуації склалися у 2008 та 2009 рр. [9]. А з 2004 р. створення технопарків взагалі припинено. Це породжує значні управлінські проблеми у сфері інноваційності регіонів і суперечить європейським стандартам. У ЄС, наприклад, існує спеціальна методика визначення рівня розвитку регіонів, у якій використовується показник інноваційності.

ВИСНОВКИ

Отже, в Україні загалом вироблені теоретичні засади інституційного та інструментального супроводу реформування системи державного управління регіональним розвитком на європейських засадах. Сформована і діє значна кількість відповідних управлінських інституцій та інструментів. Проте управ-

лінським недоліком є дублювання повноважень, недостатня визначеність у взаємодії між різними управлінськими структурами та неурядовими інституціями, відсутність належного управлінського забезпечення інноваційності регіонів. Розв'язання зазначених проблем і зростання ролі регіонів у розвитку держави з врахуванням її євроінтеграційних прагнень може бути забезпечено шляхом запозичення позитивного управлінського досвіду держав-членів ЄС.

Література:

1. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 — 2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 100.
2. Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів: Постанова Кабінету Міністрів України № 1759 від 20.12.2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — Ст. 3412.
3. Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування: Указ Президента України № 1331 від 13.12.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 51. — С. 4. — Ст. 2193.
4. Про Положення про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування: Указ Президента України № 50/2001 від 25.01.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 5. — С. 4. — Ст. 173.
5. Про Раду регіонів: Указ Президента України № 534/94 від 20.09.1994 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Про утворення Міністерства регіонального та будівництва України і Міністерства з житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України № 323 від 1.03.2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 16. — С. 48. — Ст. 606.
7. Михасюк І.Р. Регіональна економіка / І.Р. Михасюк, М.Д. Янків, З.М. Залога [та ін.]; за ред. проф. І.Р. Михасюка. — Львів: Українські технології, 1998. — 240 с.
8. Региональные экономические связи и свободные экономические зоны: учеб. пособ. / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко, В. А. Кравченко. — изд. 4-е доп. — Донецк: ДонНУ, ИЭП НАН Украины, 2001. — 177 с.
9. Рожан О. Технопарки біля "точки неповернення" / О. Рожан // Дзеркало тижня. — 2008. — № 25 (704).

Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.