

ХОМЯК

Мирослав Степанович
 m.s.hamster@outlook.com

УДК 332.1:66

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

к.е.н., докторант, Національний університет Державної податкової служби України

Стаття присвячена з'ясуванню сутності інституційного забезпечення економічного розвитку регіонів з визначенням його структури та особливостей в Україні. В статті обґрунтована необхідність узгодження інституційного забезпечення регіонів у відповідності до європейських вимог та з врахуванням обраного напрямку децентралізації.

Статья посвящена определению сущности институционального обеспечения экономического развития регионов с определением его структуры и особенностей в Украине. В статье обоснована необходимость согласования институционального обеспечения регионов в соответствии с европейскими требованиями и с учетом выбранного направления децентрализации.

The article is devoted to clarifying the nature of institutional support of regional economic development with determination of its structure and peculiarities in Ukraine. The article justifies the need to harmonize institutional support of regions in accordance with European standards and in view of the chosen direction of decentralization.

Ключові слова: інституції, регіональна економічна політика, регіональний розвиток

Ключевые слова: институции, региональная экономическая политика, региональное развитие

Keywords: institutions, regional economic policy, regional development

ВСТУП

Загальну теорію інституційних перетворень розвивали в ХХ ст. Д. Бром, Дж. Б'юкенен, Д. Норт. Проте, з огляду на актуальність цієї проблеми в сучасних вітчизняних умовах, вона знайшла відображення також і в працях українських вчених. На початку ХХІ ст. особливу увагу в цьому напрямі приділяли Б. Данилишин, Д. Клинов, Т. Пепа – аналізували значення інституційного забезпечення в розвитку регіональної економіки; О. Черевко, який вбачає в інституційних перетвореннях один з факторів підвищення ефективності розвитку регіонів [1]; В. Воротін аналізував шляхи реформування державного управління в контексті конкурентоспроможності регіонів, та інші. Проте, незважаючи на численні дослідження, залишається невирішеною низка проблем, зокрема необхідність узгодження інституційного забезпечення регіонів у відповідності до європейських вимог та з врахуванням обраного напрямку децентралізації.

МЕТА РОБОТИ полягає у визначенні сутності та особливостей інституційного забезпечення в економічному розвитку регіонів.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, ресурси Internet, нормативно-правові акти України та зарубіжних держав.

При здійсненні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо реалізації інституційного забезпечення.

РЕЗУЛЬТАТИ

На сучасному етапі інституційне забезпечення розвитку територій України характеризується повільністю, відсутністю системного підходу в реалізації, фрагментарністю державних заходів щодо забезпечення системних реформ місцевого та регіонального розвитку.

Соме тому в сучасних умовах важливим є налагодження ефективного інституційного забезпечення процесу реформування. Це потребує не лише реформування існуючих чи, за потреби, створення нових державних структур для управління реформами, удосконалення чинного законодавства щодо регіонального розвитку, але і формування та розвиток розгалуженої мережі громадських організацій які працюють у сферах системного реформування, як необхідної суспільної інституції, без якої не може ефективно відбуватися цей процес. Інституційне забезпечення регіонального розвитку є лише однією зі складових комплексної системи реформ на шляху децентралізації державної влади.

Також при вдосконаленні інституційного забезпечення необхідно враховувати, що в сучасних умовах невід'ємними елементами повинні бути інноваційність стратегічних рішень та відповідність

суспільним потребам, що, в свою чергу, вказує на ще одну проблему інституційного забезпечення. Їх розв'язання потребує посилення ролі додаткових факторів, зокрема діяльність експертного середовища поза системою виконавчої влади, адже, як показує закордонний досвід, в умовах децентралізації влади саме це ядро є другим після органів державної влади суб'єктом реалізації реформ, який стимулює перехід від консервативного централізованого способу управління. На сучасному етапі в Україні існує недостатня кількість джерел продукування альтернативних варіантів політики, а також апарат контролю за діяльністю органів державної влади має формальний характер, оскільки реально відповідальність за якість рекомендацій щодо розробки напрямів політики, в тому числі і регіональної, практично не накладається [2].

Це зумовлено тим, що здебільшого при вирішенні проблеми інституційного забезпечення системи управління спираються на твердження, що державне

управління є лише однією зі складових соціальної та політико-правової системи суспільства і не має жодних пріоритетів над іншими. З огляду на це, представники влади повинна сама прийняти рішення щодо свого місця в інституційному забезпеченні системи управління і необхідності стимулювання експертного сектору та сектору громадських організацій у забезпеченні впливу на систему контролю за темпами реформування за рахунок надання більших можливостей і повноважень громадським науковим та аналітичним центрам, громадським об'єднанням та органам місцевого самоврядування. Проте дієвих механізмів забезпечення такої системи управління та взаємодії в сучасних умовах не існує [3].

З огляду на це необхідно реформувати систему інституційного забезпечення розвитку регіонів, а для цього потрібно з'ясувати її структуру в сучасних умовах (рис. 1).

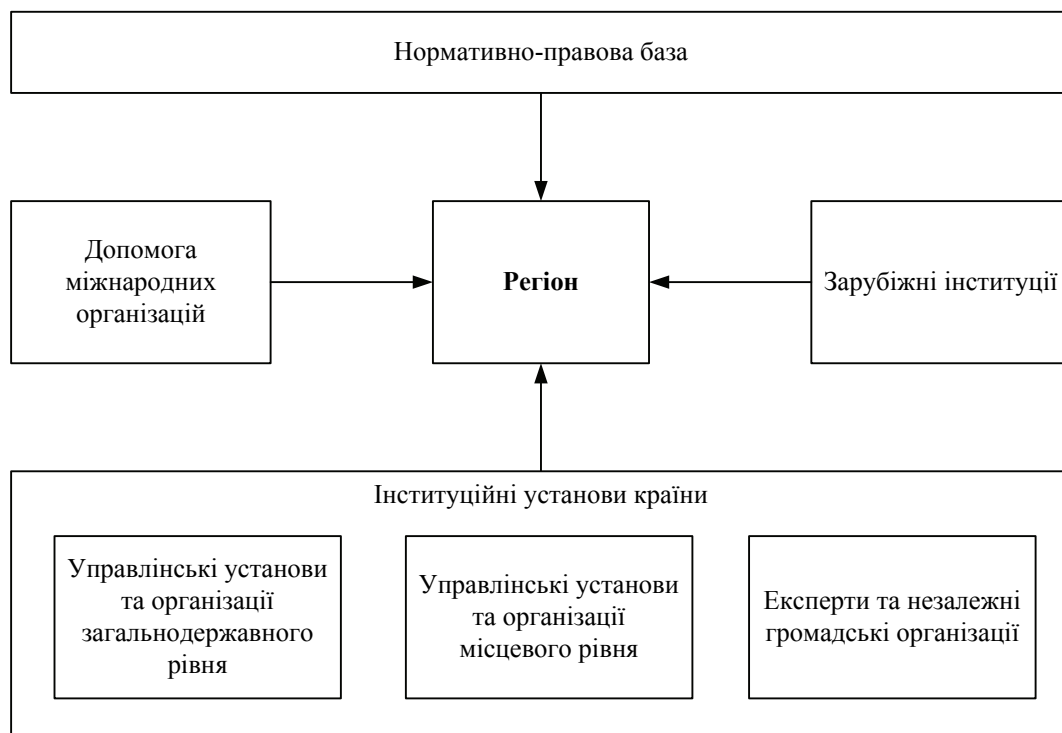


Рис. 1. Структура інституційного забезпечення регіону

Нормативно-правова база інституційного забезпечення. Найвищу юридичну силу в системі нормативно-правового забезпечення управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні має Конституція України, яка визначає особливості територіального устрою, системи місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Зокрема, місцеве самоврядування згідно з нею є одним з провідних інститутів конституційного ладу [4, с. 112].

Крім Конституції питання регіонального розвитку регулюють і інші нормативно-правові акти. Зокрема, до них належать: «Про Концепцію державної регіональної політики», «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.», «Про заходи щодо впровадження

Концепції адміністративної реформи в Україні» та ін. [5]. Вони визначають принципи управління регіональним розвитком та основні дії в напрямі забезпечення розвитку регіонів, проте в співвідношенні між ними існує певна розбалансованість, зокрема за рахунок різноплановістю державного управління.

Крім зазначених нормативно-правових актів існує ще й ціла система, що складається з комплексу законів, актів та наказів Президента України та відповідних міністерств, органів місцевого самоврядування. Серед них базовими є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Перший з них визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи

організації, діяльності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, проте він не повною мірою регулює питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Другий, в свою чергу, визначає механізм планування розвитку регіонів, згідно з яким Кабінет Міністрів формує державну стратегію регіонального розвитку, а на її основі місцеві влади розробляють регіональні стратегії.

Ще одним важливим законом є Закон України «Про засади державної регіональної політики». В ньому визначається яким чином здійснюється інституційне забезпечення державної регіональної політики. А саме, через:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики;
- Урядовий комітет з питань державної регіональної політики;
- Ради регіонального розвитку;
- агенції регіонального розвитку [6].

Крім вищезазначених нормативно-правових актів систему законодавчого забезпечення доповнюють наступні закони та розпорядження: «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку»; «Про державні цільові програми»; «Про органи самоорганізації населення»; «Бюджетний кодекс України»; «Земельний кодекс України»; «Про генеральну схему планування території України»; «Про судоустрій»; «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Щодо інституційних установ, що забезпечують економічний розвиток регіонів, до них належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Рада регіонального розвитку.

З'ясуємо функції кожного з цих органів.

Кабінет Міністрів України утворив постійно діючий консультативно-дорадчий орган – Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, основними завданнями якої є здійснення аналізу державної регіональної політики, зокрема щодо розвитку місцевого самоврядування, пошук ефективних шляхів її вдосконалення; напрацювання спільних планів дій центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів; підготовка пропозицій щодо: удосконалення законодавства з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави; фінансового, матеріально-технічного, науково-методичного, кадрового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою підтримки органів місцевого самоврядування у здійсненні власних та делегованих повноважень; забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з

органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, іншими об'єднаннями та громадськими організаціями [7]. Таким чином, Рада з питань регіонального розвитку є комплексним органом с вирішення питань регіонального розвитку, стимулювання соціально-економічного розвитку в регіонах, а також стратегічного планування на загальнодержавному рівні.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади України з питань забезпечення реалізації збалансованої політики розвитку територій з 2007 р. є Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Його основними завданнями є:

- участь у формуванні та забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування, підготовку і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері, залучення громадськості до участі у підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;

- сприяння ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, досягненню на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та наданні послуг;

- підготовку і внесення пропозицій щодо децентралізації 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;

- участь у розробленні та впровадженні правового, економічного та організаційного механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійсненні відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій, забезпечення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку [8].

Якщо на загальнодержавному рівні структури, покликані на формування та розробку інституційного забезпечення економічного розвитку регіону, узгоджені за функціями і повноваженнями, то на регіональному і місцевому рівні з цим виникають певні проблеми, що пов'язане з відсутністю чіткого розмежування повноважень, відповідальності та координації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і міжрегіональному рівнях. Органи місцевого самоврядування не мають належного нормативно-правового та фінансового забезпечення для вирішення проблем регіонального розвитку, особливо економічного характеру. Зарубіжний досвід

показав, що в таких умовах ефективним для забезпечення політики економічного розвитку регіонів є створення мережі недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Вони стимулюють підвищення ролі та, в свою чергу, відповідальності місцевих органів влади, значення приватних підприємств та громадян у розвитку території, забезпечують можливість участі і впливу на вирішення важливих проблем регіонального й місцевого розвитку [9]. До таких інституцій належать Ради регіонального розвитку.

Ради регіонального розвитку покликані на узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів при розробці та реалізації державної регіональної політики. Також вони здійснюють попередній розгляд та схвалення проектів і плану реалізації Стратегії розвитку регіонів та інших питань щодо розвитку регіонів. До повноважень Рад належить також гармонізація законодавства України, що регулює діяльність у сфері житлово-комунального господарства, з відповідними нормативами та стандартами Європейського Союзу.

Проте поряд з перевагами є і свої недоліки в створенні таких Рад. Перш за все, створення кожної наступної призводить до збільшення витрат на їх утримання. Також за умов нераціональної організації таких установ виникає небезпека переходу від їх початкових повноважень до виконання тих самих функцій, що і регіональні ради щодо перерозподілу фінансових ресурсів, спрямованих на потреби розвитку регіону.

Ще однією небезпекою. При створенні таких Рад є те, що при реалізації адміністративно-територіальної реформи необхідним є чітке розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інакше такі організації можуть перетворитись на додатковий елемент відтоку обмежених фінансових ресурсів та цільових бюджетних трансфертів, що призведе не лише до збільшення дефіциту фінансових ресурсів, але й зниження дієздатності органів місцевої влади.

Щодо інституційної підтримки економічного розвитку регіонів міжнародними установами та організаціями, то її прикладом у сфері розробки та реалізації державної регіональної політики в Україні може бути Програма ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», угоду стосовно якої було підписано відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 року № 1014-р та набрала чинності 19.12.2012 року (кошторис Програми – 20 млн. євро). Ця програма реалізується за двома напрямками:

– координація та розбудова інституційної спроможності: створення органу (Координаційної ради), який здійснюватиме координацію системи управління регіонального розвитку; розбудова інституційної спроможності представників українських органів виконавчої влади, місцевих органів влади, недержавних установ та академічних закладів через створення професійних мереж та системних тренінгів з питань регіонального розвитку (проект технічної допомоги ЄС «Підтримка політики

регіонального розвитку в Україні» (бюджет – 5,3 млн. євро);

– підтримка фінансування регіональної політики в Україні, зокрема впровадження проектів, спрямованих на виконання програм регіонального і місцевого розвитку в регіонах, відібраних згідно з визначеними критеріями, що відповідають найкращим стандартам політики регіонального розвитку (індикативний бюджет – 14 млн. євро) [10].

Щодо європейського досвіду економічного забезпечення розвитку регіонів, який доцільно імплементувати з поправками на вітчизняні реалії є те, що в цих країнах інститут держави відіграє у сучасній ринковій економіці визначну роль. На нього покладено забезпечення формування оптимального балансу між приватногосподарськими, колективними та суспільними інтересами, збереження конкурентних засад функціонування ринкової економіки. Тому в країнах ЄС державна підтримка регіонів реалізується у таких формах: державні гранти та субсидії; зменшення відсоткових ставок та податкових ставок по кредитах, які видаються з метою реалізації регіональних проектів; у вигляді державних гарантій та утримання; забезпечення регіональних проектів, що фінансуються, державними товарами та послугами на преференційній основі. Крім цього, часто застосовуються економічні методи державного регулювання щодо підтримки приватної ініціативи та підприємництва на місцевому рівні. До таких методів належить: надання доступу бізнесовим структурам до державних контрактів; мікрокредитування; фінансування розвитку інфраструктурних проектів на регіональному рівні; підтримка інноваційної діяльності; підтримка промислових парків та бізнес-зон; розвиток кластерів тощо [11, с. 49-59].

ВИСНОВКИ

Таким чином, система інституційного забезпечення економічного розвитку регіонів є доволі розгалуженою в сучасних умовах. Проте в сучасних умовах євроінтеграційних процесів та децентралізації розбалансованість між інституціями управління призводить до необхідності реформування у відповідності до європейських норм, особливо з огляду на те, що це є однією з вимог ЄС, а також на те, що для цього навіть було виділено кошти. Також доцільним є створення відповідних структур за міжнародним зразком.

З огляду на те, що в сучасних умовах забезпечення розвитку регіону, а отже і його фінансування, є ключовим завданням, важливим є з'ясування фінансових доміант розвитку регіону, отже в подальшому дослідження раціонально зосередити саме на цій проблемі.

Список використаних джерел

1. Лендзел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендзел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. - К., 2000. - С. 18-27.
2. Валентюк І. Інституційне забезпечення розвитку територій України [Електронний ресурс] /

І. Валентюк, Н. Сич, В. Сухенко // Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-18.pdf>.

3. Куйбіда, В.С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід / В.С. Куйбіда, Ю.М. Білоконь. – К.: Логос, 2009. – 108 с.

4. Черевко О.В. Програмно-прогнозне забезпечення стійкого економічного розвитку регіонів України / О.В. Черевко // Регіональна економіка. – 2009. – № 2. – С. 112–116.

5. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

6. Закон України № 156-19 від 05.02.2015 «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

7. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. №309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

8. Положення «Про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. №750 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.

9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / за ред. д-ра екон. наук, проф. З.С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 478 с.

10. Про Проект Підтримка політики регіонального розвитку в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://surdp.eu/about-project>.

11. Слава, С. Розвиток економічно проблемних територій: міжнародний досвід / С. Слава, Д. Амборський, І. Сегварі, М. Дацишин // Проект партнерства Канада – Україна «Регіональне врядування та розвиток». – К.: Вид-во «К.І.С.», 2007. – 144 с.