УДК 353.9:330.111.66

Я. Ф. Жовнірчик,
к. держ. упр., заступник проректора,
Національна академія державного управління при Президентові України

СУЧАСНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО І ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Обгрунтовано на основі узагальнення зарубіжного і вітчизняного досвіду модель комплексного механізму забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Визначено напрями реалізації інвестиційних проектів, що спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів.

It is led to on the basis of generalization of foreign and domestic experience model of complex mechanism of providing of socio-economic development of regions. Directions of realization of investment projects which head for socio-economic development of regions are certain.

Ключові слова: державна політика, інвестиційний клімат, механізм, регіон, самоврядування, вплив факторів.

ВСТУП

Побудова раціональних моделей державної регіональної політики відіграє важливу роль, а саме: забезпечує реалізацію довгострокових цілей соціально-економічного розвитку регіонів і країни; допомагає реально оцінити потенціал регіонів і можливості маневрування ним; враховує можливі варіанти виникнення та впливу факторів інвестиційного клімату та дозволяє мінімізувати їх негативну дію для економіки; відображає переваги і недоліки розвитку відповідних регіонів; забезпечує поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів: визначає основні критеріальні оцінки шляхів реалізації розроблених моделей та передумови стратегічних змін загальної структури управління регіональним розвитком.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних вчених, як В. Антонов, В. Бабаєв, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, А. Дєгтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обгрунтувати на основі узагальнення зарубіжного і вітчизняного досвіду модель комплексного механізму забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;

— визначити напрями реалізації інвестиційних проектів, що спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів.

РЕЗУЛЬТАТИ

За умов трансформації соціально-економічних відносин вирішення цього завдання вимагає формування на регіональному рівні моделі управління, основу якої становитиме налагодження ефективної взаємодії органів влади з бізнесовими структурами.

В основу співпраці місцевих органів влади з вищими і центральними органами влади належить покласти принципи європейської демократії, що концентровано викладені у проекті Європейської Хартії регіональної демократії, зокрема принцип "сплетіння" інтересів (coshesion), який передбачає спільне вирішення завдань, що стоять перед ними. Тобто держава та регіони мають тісно співробітничати (кооперуватися) з метою досягнення консенсусу між загальнонаціональними та регіональними інтересами.

Стаття 3 проекту Хартії наголошує, що визнання та впровадження у системі публічної влади інституту регіонального самоврядування є одним з елементів системи демократичного врядування. Діяльність регіональних влад повинна грунтуватися на демократичних принципах: визнання прав людини; забезпечення миру, стабільності та процвітання; міцного солідарного розвитку. Таким чином, проект Європейської Хартії регіональної демократії зорієнтований не лише на побудову системи регіональної демократії, але й забезпечення її ефективності [1, с. 104]. Теоретичне обгрунтування та закріплення принципів регіоналізму знайшли у цілому ряді документів Ради Європи — інституції, що виробляє стандарт сучасної демократії.

Формування і реалізація запропонованої моделі має грунтуватися на положеннях концепції демократичного врядування, теорії соціальних мереж, нової інституційної теорії, що передбачають формування рівноважного механізму взаємодії між секторами суспільства, побудованому на засадах діалогу, консультацій і співпраці. З положень концепції демократичного врядування, що мають визначальне значення, треба виділити:

— участь громадян (реалізується завдяки забезпеченню права голосу громадян у прийнятті рішень — прямо або через посередництво легітимних інститутів, які представляють їх інтереси, свободі асоціацій і слова, делегуванню владою інститутам громадянського суспільства певних повноважень, готовності сторін публічно-управлінських відносин до конструктивного діалогу і співпраці);

— партнерство (органи публічної влади, бізнес, громадські організації об'єднують зусилля задля вирішення актуальних проблем суспільного розвитку);

— прозорість (повнота інформації про діяльність

органів публічної влади, її доступність для усіх, хто у ній зацікавлений);

— чутливість (здатність публічних інститутів чутливо реагувати на потреби громадян);

— орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань, що найбільш відповідають інтересам громадян і їх груп, і способів, за допомогою яких цього слід добиватися);

— результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення суспільних потреб. Базовий критерій оцінки — розвиток);

— підзвітність (органи публічної влади підзвітні громадянам, інституційним носіям права);

— відповідальність (відповідальність органів управління перед політиками, які визначають політичний курс, і перед громадянами, споживачами послуг);

— стратегічне бачення (органи влади, бізнес, громадські організації та їх лідери виходять з довгострокових перспектив і чітко уявляють собі шляхи їх реалізації) [4, с. 48].

Слід констатувати, що модель демократичного врядування, при визнанні всього її потенціалу, поки що не повною мірою знаходить своє впровадження в системі публічної влади України. Контроль громадян за діями влади як на центральному, так і на регіональному рівні не має системного характеру. Органи влади досить часто лише формально запроваджують елементи партнерства з громадянами. Суттєві проблеми існують з верховенством права, справедливим характером діяльності судів та інших державних установ. Безвідповідальність, низька дієвість та ефективність, відсутність стратегічного мислення є характеристиками сучасного управління процесу в Україні [2, с. 11; 3, с. 351].

Проте, певним досягненням сьогодення є усвідомлення того факту, що саме партнерство, зокрема державно-приватне партнерство (public-private patnership), може стати основним засобом розв'язання соціально-економічних проблем. Тобто потрібні конкретні дії, спрямовані на випереджаюче теоретичне осмислення актуальних проблем суспільного розвитку, на їх своєчасне та послідовне практичне вирішення, і зрештою — на реалізацію місії публічної влади як механізму самоуправління і саморозвитку суспільства.

Узагальнення результатів проведеного аналізу дає можливість визначити концептуальні параметри такої моделі, зокрема процесу реалізації державної регіональної політики і організаційно-структурного механізму його забезпечення.

Так, з метою створення максимально ефективних умов для розвитку тих чи інших територій з урахуванням балансу їх самодостатності, виходячи з того, що розвиток регіонів України має будуватися на принципах саморозвитку, державна регіональна політика має реалізуватися на основі змістової моделі. При формуванні політики регіонального розвитку мають бути враховані ідеї, цілі та напрями, які закладені в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Кінцевою метою Стратегії є створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Такий підхід дасть можливість забезпечити стійкий і збалансований розвиток країни в цілому, наблизити рівень життя до європейських стандартів та створити умови для посилення економічної активності в усіх регіонах країни, що сприятиме поступовому пом'якшенню регіональних диспропорцій, зменшенню ризиків утворення депресивних територій та захистить суспільство від значних витрат на відновлення належних умов їх життєдіяльності.

Для забезпечення ефективної реалізації державної регіональної політики відповідно до запропонованої моделі потрібно виокремити головні інструменти та механізми, у тому числі з тих, які були проаналізовані вище.

Ефективна реалізація інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток — стимулювання соціально-економічного розвитку територій. Для підвищення ефективності реалізації політики регіонального розвитку необхідно привернути увагу на розробку механізму узгоджених заходів загальнодержавного, регіонального регулювання і стимулювання інвестицій. І першим напрямом узгоджених дій повинно бути забезпечене посилення державного контролю за цільовою витратою коштів бюджету, що направляються на інвестиції у формі безповоротного фінансування і кредитування. Має бути розширена практика спільного державно-комерційного фінансування інвестиційних проектів, а також використання частини бюджетних коштів на реалізацію особливо ефективних і швидкоокупних інвестиційних проектів і об'єктів малого бізнесу, незалежно від їхньої галузевої приналежності й форм власності для прискорення структурно-технологічної перебудови виробництва. У цьому переліку заходів мають також бути гарантування позик, експортного кредитування, покриття за рахунок коштів державного бюджету венчурного капіталу, державне страхування за пільговими ставками та інші.

Звичайно, обмеженість бюджетних коштів не дає підстав сподіватися на активне включення в систему стимулювання інвестицій прямих державних заходів. Проте мінімально необхідний їхній рівень, який повинен забезпечити умови спрямування інвестиційних потоків на досягнення цілей комплексного сталого розвитку, потребує особливої уваги дослідників та регіональних органів влади.

Ключовим моментом щодо державної підтримки інноваційних проектів та програм соціально-економічного розвитку територій є створення сприятливих економічних умов для реалізації інноваційних проектів. Це питання є основою для вдалої регіональної стратегії інноваційного розвитку.

Статтею 105 Бюджетного кодексу України передбачено дієвий, але не використаний за "ефективним" призначенням інструмент державної регіональної політики — реалізація інвестиційних проектів.

Досі визначення заходів, що фінансуються за рахунок відповідної статті видатків, мало хаотичний характер, усупереч нормам, зазначеним у Бюджетному кодексі України. У даному акті зазначено, що інвестиційні проекти реалізуються відповідно до порядку та умов надання субвенцій на зазначені цілі, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Однак, протягом семи років ця норма не виконується. І лише планом заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 745, визначено розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України порядку та умов надання субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів.

У даному порядку доцільно врахувати наступні напрями реалізації інвестиційних проектів, що спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів та фінансуються за рахунок Державного бюджету України:

— компенсація процентної ставки банків наданих суб'єктам господарювання кредитів для ведення економічної діяльності у визначеній державою сфері господарювання та території;

— пряме фінансування: фінансування реалізація угод щодо регіонального розвитку; реалізація проектів та програм із розроблення енергозберігаючих технологій; реалізація венчурних проектів тощо);

— фінансування угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та регіональним представницьким органом, укладених відповідно до чинного законодавства.

Тобто держава може по-різному брати участь в інвестиційному процесі. При безпосередній участі в інвестицій-

ному процесі вона інвестує ресурси на виконання інвестиційних програм, що передбачені в державному бюджеті, чи безпосередньо бере участь в інвестиційних проектах у формі надання субсидій, субвенцій та бюджетних позик на основі повернення (субсидіювання позикового відсотка з кредитів для фінансування інвестицій; спільне пайове фінансування з державного та регіональних бюджетів тощо).

Головною умовою отримання права реалізувати інвестиційні проекти має бути відбір на конкурсних умовах з проведенням ретельної експертизи як самих проектів, так і суб'єктів, що бажають їх реалізовувати.

Критеріями відбору компенсації процентної ставки мають бути наступні результати реалізації проектів:

— значення розвитку відповідного напряму для соціально-економічного розвитку території, на якій пропонується реалізація проекту;

— збільшення суми сплати податків до всіх рівнів бюджетів;

— створення нових робочих місць та підвищення соціальних стандартів наявним працівникам;

— розбудова та модернізація інфраструктури території.

Для цього при центральному органі виконавчої влади, завданням якого є реалізація державної регіональної політики, доцільно створити допоміжний орган — Фонд регіонального та місцевого розвитку, керівництво якого буде здійснюватися колегіально з числа керівних осіб (перші заступники та заступники міністрів, або голів комітетів) інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади, провідних науковців та представників громадськості, а головуватиме відповідний представник центрального органу виконавчої влади, завданням якого є реалізація державної регіональної політики.

Важливим інструментом реалізації державної та європейської політики регіонального розвитку в Австрії виступає фінансова установа "Австрійський економічний сервіс" (AWS), до компетенції якої віднесено й питання управління фінансовою допомогою з європейських фондів сприяння. Банком надаються субвенції, пільгові кредити (із середньою річною ставкою 3,75%), гарантії по приватних банківських кредитах, а також сервісне обслуговування проектів. У залежності від статусу та розміру підприємств (мале, середнє чи велике за класифікацією ЄС), сукупний розмір допомоги з усіх джерел фінансування на європейському та національному рівнях може досягати 100%. Натомість, сьогодні відсталі регіони Австрії отримують підтримку на реалізацію проектів у середньому розмірі 15% від їх вартості, у землі Бургенланд ця межа збільшена до 40%. Відповідно до фінансового звіту AWS вже за 2005 рік сума вимог по зобов'язанням фінансового характеру, що надані в рамках підтримки Євросоюзу, перевищила 1,2 млрд євро.

У Російській Федерації також використовується подібна практика [5]. Інвестиційний Фонд Російської Федерації був сформований 1 вересня 2006 року і через рік віднесений до відання Міністерства регіонального розвитку Російської Федерації (постанова Російської Федерації від 25 жовтня 2007 року № 701 "Про деякі питання структури і організації діяльності Міністерства регіонального розвитку Російської Федерації". Бюджетне асигнування (у формі прямого фінансуванні) Інвестиційного фонду надається для реалізації проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток території країни, що мають загальнодержавне значення.

Основною відмінністю пропонованої нами моделі від діючої в Російській Федерації є те, що, окрім прямого фінансування, передбачено надати Фонду регіонального та місцевого розвитку право здійснювати компенсацію процентної ставки банків наданих суб'єктам господарювання кредитів для ведення економічної діяльності у визначеній державою сфері господарювання та території.

Для підвищення ефективності здійснення даних заходів варто розглянути можливість вибору одного із державних банків (Укрексімбанк, Ощадбанк), у яких на стандартних умовах будуть надаватися кредити суб'єктам, які будуть брати участь у реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів.

Окрім цього, покласти на Фонд наступні обов'язки:

— залучення міжнародних грандів регіонального розвитку;

— організація конкурсів проектів регіонального розвитку, в т.ч., що фінансуються міжнародними організаціями;

— надання методичної та практичної допомоги агентствам регіонального розвитку в регіонах;

— моніторинг поточного і перспективного законодавства України;

— рейтингова оцінка територій та міст України;

— організація і проведення всеукраїнських виставок регіонів країни, а також представлення їх за кордоном;

— участь у розробленні стратегій розвитку держави та регіонів, відповідних цільових програм;

— дослідження конкурентних переваг регіонів;

— організація проведення соціологічних досліджень.

В Україні вже зараз реалізується подібний механізм стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу. В регіонах за ініціативою Мінекономіки та Деркомпідприємництва створені регіональні та місцеві фонди підтримки підприємництва, завданням яких є компенсація на конкурсній основі частини процентної ставки за рахунок регіональних та місцевих бюджетів. Однак дані установи не володіють достатньою фінансовою спроможністю. В середньому їхні річні фінансові ресурси складають 1 млн гривень на регіон. Тобто можна впевнено сказати, що держава перекладала весь фінансовий тягар на плечі регіональних та місцевих бюджетів. З іншої сторони, держава має залишити за собою функції здійснення контролю за розподілом відповідних ресурсів та інструмент здійснення комплексного, збалансованого соціально-економічного розвитку усіх територій країни.

ВИСНОВКИ

Таким чином, найвідповідальніше завдання має виконати запропонований нами механізм — стимулювання (реалізація інвестиційних проектів) державою суб'єктів господарювання до здійснення економічної діяльності на визначеній території.

Література:

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова. За заг. ред. Т.М. Безверхнюк . — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. — 328 с.

2. Бугай С. М. Окремі питання регіональної політики в Україні на сучасному етапі її розвитку / Бугай С.М., Великий А.П., Репін І.І., Слівак А.Є. — Київ, ДНДІІМЕ. — К.: препринт, 2004. — 84 с.

3. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичні системи управління діяльністю регіональних органів влади: сучасні підходи до їх розробки / Р.Коваль // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління. Вип. 1(31). — Харків: ХРІДУ НАДУ, 2007. — С. 349—358.

4. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 2 (30). — С. 46—56.

5. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку Російської Федерації. — Режим доступу: www.minregion.ru.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.