

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

## УГОДИ ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ — ПОЄДНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

**Обґрунтовано засади стимулювання розвитку депресивних територій. Досліджено роль та місце агентств регіонального розвитку у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Визначено механізми реалізації транскордонного співробітництва.**

**Bases of stimulation of development of the depressed territories are grounded. A role and place of agencies of regional development in well-to-do is explored socio-economic development of territories. The mechanisms of realization of transcordon collaboration are certain.**

*Ключові слова: депресивна територія, державне регулювання, інструмент, місцеве самоврядування, регіональний розвиток.*

### ВСТУП

Інструменти регіонального розвитку відкривають можливості спільної діяльності усіх суб'єктів регіонального розвитку з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Разом з цим, це стимулює місцеві органи влади до здійснення активної діяльності у напрямі розвитку територій. Оскільки держава в особі Кабінету Міністрів України приймає рішення щодо спільної реалізації угоди лише у випадку, коли пересвідчиться, що інші потенційні суб'єкти (передусім — місцеві органи влади) її реалізації вжили усі можливі заходи з метою соціально-економічного розвитку власних територій. Також під час реалізації угоди останні мають створити прийнятні умови для можливості ефективної реалізації положень угоди.

Діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема регіонального рівня, не створює достатніх можливостей для виконання масштабних програм та проєктів, спрямованих на вирішення стратегічних питань розвитку регіону. Угода дозволяє значною мірою подолати ці та інші обмеження. Результатом цього є поєднання ресурсів регіону (області) — інтелектуальних, фінансових, організаційних — з державними ресурсами. Угода гарантує, що в межах даного регіону держава буде діяти з урахуванням пріоритетів діяльності регіональної влади і навпаки.

### 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. Дегтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг та ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- обґрунтувати засади стимулювання розвитку депресивних територій;
- дослідити роль та місце агентств регіонального розвитку у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій;
- визначити механізми реалізації транскордонного співробітництва.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Угода щодо регіонального розвитку дає можливість досягти узгодженості у плануванні й створює синергію в умовах глобальної конкуренції та обмежених державних витрат. Угода сприяє більш активній участі регіонів у формуванні стратегії та планів розвитку територій. Оформлення відносин між державою та регіоном у формі контракту свідчить про перехід від управління через підпорядкованість чи командування до управління через взаємодію.

Міністерство регіонального розвитку як центральний орган виконавчої влади має бути відповідальним за формування та координувати реалізацію угод щодо регіонального розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку мають укладатися з усіма регіонами країни. По-перше, таким чином державою буде охоплено вся територія країни для спільної реалізації актуальних завдань з регіонами; по-друге, унеможливлено наявність інструменту політичного боротьби різних політичних сил, що має місце в сьгоднішньому державному управлінні.

До переліку джерел фінансування доцільно включити ресурси Фонду регіонального та місцевого розвитку, створення якого пропонується при Міністерстві регіонального розвитку, у формах і вигляді, що віднесені до компетенції даної інституції.

Дієвим інструментом регіонального розвитку є спеціальні (вільні) економічні зони та території пріоритетного розвитку, тому що їхнє створення розглядається як один із засобів залучення іноземного капіталу і забезпечення

модернізації економіки, маючи на увазі, її інноваційний розвиток. Взагалі, аналіз досвіду багатьох країн свідчить про те, що державна підтримка проблемних територій є характерним напрямом регіональної політики, у рамках якої використовуються різноманітні механізми та інструменти. Особливе місце в цій підтримці посідають пільгові механізми особливих територіально-господарських утворень: спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, техніко-впроваджувальні зони.

У зарубіжній практиці "вільні економічні зони" є, як правило, невеликими територіальними анклавами з особливо сприятливим режимом для діяльності іноземного капіталу, слабо пов'язані з національним ринком і орієнтовані переважно на розвиток експорту [5, с. 159].

Сучасні типи економічних зон можна окреслити як експортно-виробничі зони, зони вільної торгівлі, зони підприємництва, науково-технологічні парки (наукові парки США, технополіси Японії), території пріоритетного розвитку.

Розташування і характер вільних зон, їх вибір вимагає ретельного аналізу. Один із можливих шляхів піднесення української економіки пов'язаний саме з використанням вільних економічних зон та запровадженням спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку [3, с. 94].

Їх діяльність дає змогу реалізувати заходи щодо залучення інвестицій, прогресивних технологій, сучасного менеджменту, розширення зовнішньоекономічних зв'язків, створення нових робочих місць тощо.

Діяльність вільних економічних зон необхідно зробити привабливою для зарубіжних та вітчизняних інвесторів.

Серед чинників, які в першу чергу враховуються інвесторами, слід назвати якість регіональної інфраструктури та фінансові стимули, тобто рівень прибутків. Але не менш важливим чинником є можливість доступу на внутрішній ринок. Такий стимул або мотивація стають найважливішими і можуть стати найбільшою вигодою для інвесторів. Потенційна привабливість внутрішнього ринку посилюється великим розривом між вітчизняними та західними технологіями виробництва [4, с. 214].

Для іноземних інвесторів дуже привабливим стає також можливість доступу та використання місцевих ресурсів — трудових ресурсів, сировини, напівфабрикатів, товарів виробничого призначення та послуг. При цьому необхідно звернути увагу на існуючі проблеми використання місцевих ресурсів. По-перше, багато місцевих ресурсів, які можуть бути придбані іноземними інвесторами, уже сьогодні є дефіцитом. Крім того, не завжди якість та технічний рівень ресурсів можуть задовольнити рівень і потребу інвесторів. Ця проблема вимагає додаткових фінансових ресурсів, які не завжди передбачаються інвестиційними проектами. Все це свідчить, що встановлення зворотних зв'язків між іноземними компаніями та місцевою економікою — досить складне питання і вимагає певного часу для його розв'язання [6, с. 14].

Даний інструмент доцільно задіяти у вирішенні проблем депресивності територій. Для таких територій, що не в змозі самі вирішити давно назрілі проблеми, варто провести роботу із створення особливих (пільгових) умов: у разі необхідності на відповідних територіях створювати території пріоритетного розвитку або вільні економічні зони.

Ситуація у світі та вступ України до Світової організації торгівлі відкривають Україні як потенційному лідеру виробництва сільськогосподарської продукції нові можливості для розвитку відповідної сфери господарювання.

Стимулювання розвитку депресивних територій. Визначені Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" та постановою Кабінету Міністрів України "Про зат-

вердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визначення територій депресивними" критерії та порядок визначення депресивних територій не дали змоги розпочати реалізацію ефективної політики держави щодо вирішення проблем депресивних територій. А саме: за апробацією у 2006 році Мінекономіки, спільно з Держкомстатом визначених законом показників виявилось, що в Україні немає жодної адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під визначення депресивної. Проблематичним виявився той факт, що територія протягом п'яти років має займати останнє місце за визначеними в законі показниками. За результатами даної апробації зацікавленими органами центральної виконавчої влади з метою удосконалення критеріїв підготовлено зміни до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" та вже у 2007 році Кабінетом Міністрів України направлено до Верховної Ради України проект закону щодо внесення змін до показників розвитку, за якими території визнаються депресивними.

Після визначення депресивних територій та з метою стимулювання їх розвитку доцільно застосовувати такі інструменти:

- устанавлення спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, що реалізують проекти в пріоритетних сферах економіки, створюють нові робочі місця, відновлюють екологічно безпечні умови життєдіяльності;

- впровадження пільгового оподаткування на підприємництво, пільгове кредитування, пільгові транспортні тарифи;

- спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;

- надання підтримки малому підприємству, створення інфраструктури розвитку підприємництва;

- розроблення та здійснення спеціальних заходів щодо сприяння зайнятості, розвитку соціальної сфери, зокрема житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля;

- надання державної фінансової підтримки з метою розвитку депресивної території (реалізація інвестиційних проектів).

Для порівняння наводять наступні приклади стимулювання розвитку проблемних територій [1, с. 155].

1. У Німеччині в 1997 — 1999 роках було відібрано 104 зони стимулювання — регіональні ринки праці, в яких заохочування до інвестування здійснювалося завдяки податковим пільгам (тільки у 1998 році сума цих пільг склала 107,9 млрд марок). Пільги, що виділяються на збільшення зайнятості, практикуються й в інших європейських країнах, однак планово-регулюючі органи ЄС виступають проти довгострокового використання цих пільг, оскільки вони не відповідають принципам конкурентної політики.

2. З метою компенсації несприятливих умов життя та залучення населення в деякі райони держави центральні та регіональні органи влади знижують податковий прибуток (наприклад, периферійні регіони Австралії) чи вводять надбавки до заробітної плати в суспільному секторі (Північ Канади).

Як зазначалося вище, важливим чинником для стимулювання соціально-економічного розвитку мають стати запровадження на відповідних територіях (у разі потреби) вільних економічних зон, що забезпечать концентрацію інвестиційних ресурсів для досягнення очікуваного результату.

Для моделі публічного управління є потреба у створенні дієвої системи інституцій, яка мала б можливість працювати на забезпечення сталого розвитку окремих територій, узгоджувати свою діяльність з іншими організаційними

структурами. Такою інституцією може бути система агентств регіонального розвитку з репрезентуванням державних, громадських, приватних інтересів. Існуючі в Україні агентства регіонального розвитку — це потенційна база вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку. Регіональні агентства розвитку мають на меті вирішення завдань поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координацію програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку.

Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за розвиток відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі й впливу на вирішення важливих проблем регіонального і місцевого розвитку. Потенціал такої моделі дуже великий, а головне — вона виправдала себе в інших країнах, що є кращим свідченням її апробації. Агентства регіонального розвитку мають на меті сприяти поліпшенню умов використання передових інноваційних технологій, підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, вдосконаленню підготовки та перепідготовки фахівців із регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку тощо.

В ЄС значне місце посідають APP, де співзасновниками виступають органи влади. Така модель організації APP дає якісні результати. Зокрема, дану організацію важко віднести до ще одного структурного підрозділу відповідного органу влади, оскільки частина інституції є власністю приватних осіб, які навряд чи погодяться на впровадження адміністративної системи управління даної APP. З іншої сторони, дане APP не буде сегментувати себе як комерційна організація, яка розраховує отримати короткотермінові прибутки, що не припустимо для системного впровадження стимулювання розвитку територій. Тому в даний момент в нашій країні, модель APP, де співвласниками будуть дві категорії суб'єктів (підприємці та влада), безумовно, забезпечить якісні результати реалізації регіональної політики на відповідній території, врахувавши при цьому інтереси як влади, так і активних суб'єктів (підприємців) щодо розв'язання проблем розвитку територій та країни в цілому. За законодавством України органи влади не можуть займатися господарською діяльністю, а APP в Україні в даний момент мають саме комерційний статус [2].

Ще одним інструментом регіонального розвитку є транскордонне співробітництво, що використовується в Україні не на повну потужність.

У вирішенні питань організації співробітництва регіонів України з прикордонними територіями сусідніх держав необхідно враховувати досвід транскордонної взаємодії регіонів Європейського Союзу, зокрема принципи утворення і напрями діяльності євро регіонів. Йдеться про перетворення євро регіонів на самостійні об'єкти територіальної структури світового ринку з відповідним розвитком прикордонної інфраструктури і формуванням сприятливих умов інтенсифікації співробітництва з суміжними країнами. В межах євро регіонів як організаційної форми прикордонних відносин місцеві органи влади мають можливість розробляти спеціальні програми економічного, культурного і гуманітарного співробітництва, реалізовувати конкретні проекти, вирішувати проблеми зайнятості населення, інфраструктури і екології. В цілому, організація євро регіонів у країнах ЄС, Центральної та Східної Європи є потужним поштовхом для економічного піднесення прикордонних територій.

Нині переважна частина виробничо-коопераційних зв'язків між суб'єктами господарювання прикордонних областей здійснюється на рівні локальних угод. Розвиток транскордонного співробітництва гальмується відсутністю комплексного підходу до вирішення проблем організації взаємодії, побудованого на балансі національних, регіональних і підприємницьких інтересів. Особливо позначається правова невизначеність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві, передусім розвитку євро регіонів, внаслідок чого недостатньо використовуються можливості співпраці з асоціаціями європейських регіонів, участі в європейських програмах прикордонного економічного і соціального розвитку, екологічних програмах тощо.

Стратегічним завданням реформування транскордонного співробітництва має стати ефективне використання природно-ресурсного, демографічного, виробничого і науково-технічного потенціалів регіонів з метою вирішення питань комплексного розвитку територій. Головною метою такого співробітництва є подолання взаємних історичних упереджень між населенням по обидва боки кордону, розвиток демократії, функціональних органів управління на регіональному та місцевому рівнях, подолання різниці у рівні розвитку центральних та периферійних районів, підвищення рівня життя громадян та економічного розвитку регіонів.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, держава має сприяти поглибленню регіонального співробітництва шляхом: розвитку економічної інтеграції між прикордонними регіонами сусідніх держав, підтримуючи культурні зв'язки, формуючи партнерство і контакти між ними; здійснення розбудови соціальної та виробничої інфраструктури прикордонних регіонів; підготовки спільних проектів із сусідніми державами (прикордонними регіонами сусідніх держав), які можуть бути реалізовані з використанням європейських регіональних фондів; участі у транскордонних проектах ЄС і програмах прикордонного співробітництва.

Реалізація зазначених напрямів сприятиме вирішенню спільних регіональних та міжрегіональних проблем економічного розвитку територій та євро регіонів шляхом залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва, подолання наслідків екологічних та техногенних катастроф, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків.

## Література:

1. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об'єкт державного управління в Україні / В.Воротін // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 1. — С. 150—158.
  2. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.
  3. Особливі територіально-господарські утворення: СЕЗ і ТПР: навч. посібник / Пила В.І., Чмир О.С. — Хмельницький: Поділля, 2000. — 256 с.
  4. Письмак В.П. Регіональні аспекти спеціального режиму інвестування: теорія і практика, проблеми і рішення / Письмак В.П. — Донецьк, 2000. — 256 с.
  5. Соціально-економічні системи продуктивних сил регіонів України / Дорогунцов С.І., Чернюк Л.Г., Борщевський П.П. та ін. — К.: Нічлава, 2002. — 690 с.
  6. Чемерис О.М. Формування привабливого інвестиційного клімату в регіоні (державно-управлінський аспект): автореф. дис. канд. наук з державного управління: 25.00.05 / Чемерис О.М. — Одесь. інст. держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — О., 2005. — 20 с.
- Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.*