



**Ігор Райнін,**  
кандидат наук  
з державного управління,  
голова Харківської обласної  
державної адміністрації

УДК [353:321.01](477)

## ***Ефективність реалізації державної регіональної політики***

Побудова ефективної системи регіонального управління в Україні має здійснюватися у контексті її євроінтеграційного курсу, спираючись на досвід Європейського Союзу щодо розробки та реалізації регіональної політики. Аналіз європейської практики здійснення регіональної політики в окремих країнах свідчить, що її базовими цілями є, по-перше, створення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних основ державності. По-друге, відносно вирівнювання диспропорційності регіонального соціально-економічного розвитку. Диспропорційність розвитку регіонів набуває найбільш вираженого характеру, переважно, у країнах, що розвиваються, ніж у економічно розвинених. По-третє, пріоритетний розвиток регіонів, що мають важливе стратегічне значення для держави. По-четверте, максимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів. По-п'яте, екологізація регіонального природокористування, комплексний екологічний захист регіонів. Поєднання цілей регіональної політики з іншими пріоритетами в єдину державну стратегію сприятиме збалансованому економічному розвитку, збільшенню до-

ходів населення і підвищенню його рівня життя, забезпеченню соціальних гарантій, підвищенню якості послуг, а також генеруванню та впровадженню нових ідей і проектів розвитку, та призведе до стабілізації політичної та соціально-економічної ситуації у державі загалом.

Правову основу модернізації управління розвитком регіонів становить Закон України «Про засади державної регіональної політики» [1], який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні принципи регіональної політики як складової внутрішньої політики України. В Законі визначені цілі, принципи і пріоритети державної регіональної політики, державної стратегії регіонального розвитку, повноваження суб'єктів державної регіональної політики, визначає принципи фінансового забезпечення і моніторингу реалізації державної регіональної політики.

Державна регіональна політика забезпечується відкритістю і прозорістю, вільним доступом до інформації, передачею на місця владних повноважень для їх найбільшої реалізації, єдністю загальнодержавних інтересів і цілей, підтримкою просторової, полі-

тичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України. Прийняття вказаного Закону передбачено планами асоціації України – Європейський Союз.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується зростанням ролі регіонів як економічних суб'єктів міжнародного рівня, безпосередніх учасників міжнародного поділу праці. В сучасних умовах регіональний розвиток також суттєво впливає і визначає загальні темпи національного розвитку. І тому пріоритети управління соціально-економічним розвитком регіонів є найбільш актуальними у більшості країн світу. На сучасному етапі перед Україною постає необхідність побудови принципово нової моделі взаємовідносин між центром та регіонами, удосконалення інструментарію регіональної політики, правового закріплення статусу регіону, формування принципів розмежування повноважень різних рівнів управління тощо. Ставлення до розробки регіональної стратегії розвитку як до найважливішого заходу регіонального управління, який за самою своєю суттю має поєднувати перспективну та поточну діяльність, погоджувати дії між різними суб'єктами державного регулювання в інтересах зростання добробуту суспільства та підвищення показників регіонального розвитку, є безперечно домінуючим у сучасній державній регіональній політиці.

Дослідження проблем розвитку та управління регіонами, реалізація цільових кластерних проектів знайшло відображення в працях окремих вітчизняних та зарубіжних авторів А. Александрової, З. Садовської, Д. Страйка, К. Чагіна, М. Бандмана, Г. Агафонова, С. Попової, Б. Санєєва, В. Вороб'їрової, В. Іонова, В. Малова, О. Носової, Т. Браяна, Г. Пата, О. Крайніка, М. Бутко, І. Колота та ін. [2-7].

Поняття «регіон» виникло в науці для виділення окремих територій за певною ознакою: історичною, географічною, етнічною, геологічною, адміністративно-територіальною, функціональною, економічною. Сучасні тео-

рії розглядають регіон як систему, зокрема, як локальну соціально-економічну систему, агломеровану систему, політичну систему, а також як регіон-квазідержава, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок.

Механізмам фінансового інвестування та участі у ньому інституційних інвесторів присвячені роботи таких зарубіжних вчених, як Г. Александера, Дж. Бейлі, Д. Блекуелла, З. Боді, Е. Брігхема, Л. Гапенські, Л. Гітмана, Серед українських відомих науковців, роботи яких присвячені дослідженням даних проблем, варто виділити О. Барановського, О. Бандурки, М. Білик, І. Бланка, В. Корнеєва, Н. Костіну, Д. Леонова, Б. Луціва, А. Михайлова, О. Мозгового, А. Мороз, А. Пересаду [3, 9, 10, 11].

Надмірна концентрація зусиль і фінансових ресурсів на відновленні докризової динаміки базових галузей як основи виробництва та експорту призвели до того, що промислові регіони України виявилися безпрецедентно залежними від нестабільної ситуації на зовнішніх ринках.

Про наявність значних відмінностей у темпах розвитку регіонів свідчать підсумки соціально-економічного розвитку України в 2014 р. Серед позитивних тенденцій відзначається лише зростання аграрного виробництва. Так, за підсумками 2014 р. обсяги виробництва сільськогосподарської продукції збільшились у 15 регіонах (від 1,6 % у Закарпатській до 16,0 % у Хмельницькій областях), тоді як спад виробництва спостерігався у 9 регіонах. Варто зазначити, що серед регіонів, у яких відбулось скорочення виробництва, є регіони, які формують значну частку аграрного виробництва України, зокрема, в Миколаївській області (зменшення на 6,4 %), Полтавській (на 3,1 %), Черкаській (на 1,7 %). У січні-березні 2015 р. загальне падіння сільськогосподарського виробництва по Україні склало 4,7 %, а зростання у порівнянні з цим же періодом 2014 р. спостерігалось лише у 6 регіонах. Стабільну позитивну динаміку впродовж зазначених періодів мають

Вінницька, Харківська, Херсонська, Тернопільська та Івано-Франківська області, проте темпи зростання у цих регіонах є нижчими від їх можливостей. Таким чином, формується певний кластер регіонів, менш залежних від кризових явищ і коливань кон'юнктури зовнішніх ринків і спроможний забезпечити стійке зростання аграрного виробництва. Минулий рік засвідчив поглиблення негативних тенденцій у промисловості більшості регіонів. За підсумками 2014 р. обсяги промислового виробництва скоротились у 16 регіонах (від 0,5 % в Одеській до 42,0 % у Луганській областях). Істотне зменшення промислового виробництва зафіксовано у м. Києві (на 14,3 %), у Сумській (на 12,1 %), Дніпропетровській (на 7,7 %) та Полтавській (на 7,2 %) областях [8, с. 5-6].

Із загостренням кризи проявились проблеми промислового комплексу регіонів, які накопичувались роками: надмірна залежність від зовнішньої кон'юнктури на ринках основних експортних товарів, висока енерго- та матеріалоемність виробництва, що стало причиною різкого зростання собівартості, дефіцит коштів для модернізації основних фондів, скорочення збуту на внутрішньому ринку через зменшення попиту на продукцію проміжного споживання та інвестиційного призначення.

Державний бюджет України на 2015 р. загалом виконано з дефіцитом у сумі 2 млрд. 109,2 млн. грн, або 2,7 % річного плану (77 млрд. 196,6 млн. грн).

Орієнтиром політики реформ в Україні на майбутню перспективу має стати пріоритетний розвиток внутрішнього ринку, збільшення глибини переробки сировини і зростання частки виробництва інвестиційних та споживчих товарів. Докорінного перегляду потребує система стимулів економічного зростання на рівні регіонів. В основу політики диверсифікації регіональної економіки має бути покладено мотивуючу роль держави щодо розвитку у регіонах видів діяльності, альтернативних традиційним; розвиток вну-

трішнього ринку та товарного виробництва регіональних виробників (як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, сприяння імпортозаміщенню); збалансування галузевої структури капіталовкладень та пошуку нових «точок» залучення інвестиційних ресурсів на регіональному рівні.

В умовах стрімкої зміни геополітичних реалій та ведення воєнних дій на Сході України особливої актуальності для економіки східнопромислових територій України набувають пошук шляхів та механізмів реформування регіональних економічних комплексів, визначення перспектив диверсифікації регіональної економіки. Саме регіони Сходу України відчувають сьогодні найбільше соціально-економічне, політичне та інституційне навантаження, обумовлене стрімкою зміною геополітичної ситуації. Крім того, соціально-економічні проблеми супроводжуються закриттям російських ринків збуту для української продукції, і найбільше потерпають від цього традиційні промислові галузі Донбасу, переважна більшість експортної продукції яких вироблялася для ринків у Російській Федерації. Водночас зазначимо, що потужний промисловий комплекс Сходу України значно відстає від сучасних технологічних досягнень, має застаріле обладнання, зруйновані економічні зв'язки і нестабільну соціальну інфраструктуру.

Особливо відчутно дестабілізація ситуації на Сході України позначилась на розвитку машинобудування. На провідних підприємствах машинобудівного комплексу Сходу України у 2014 р. спостерігалось стрімке зменшення обсягів виробництва. Навіть зниження ціни на українські вагони (середня ціна на експорт за один вагон знизилася з 75 до 57 тис. дол. США) не забезпечила зростання експорту до Російської Федерації, яка навмисно створювала перешкоди для розвитку економічних зв'язків.

У 2015 р. ситуація у галузі вуглевидобутку в Україні також погіршилася. Переважна частка державних дотацій на підтримку вугільної галузі

спрямовується у східні регіони України – Донецьку та Луганську області (більш ніж 7 млрд. грн. Луганська область у 2013 р. одержала дотацій з державного бюджету на підтримку вугледобувної галузі на суму близько 4 млрд. грн., причому кошти переважно пішли на покриття собівартості палива та заробітну плату шахтарям. На розвиток підприємств, інвестиції у технічну модернізацію виробництва, коштів фактично не залишається. Прискорюється вплив інвестиційних ресурсів з регіону, припиняються інвестиційні проекти, дедалі гостріше відчувається дефіцит кредитних ресурсів. В регіоні зростають ризики падіння обсягів залучення інвестиційних ресурсів. Як наслідок, від частини іноземних та вітчизняних інвесторів слід очікувати «заморожування» інвестиційних проектів або ж їх зупинення.

Основний та незмінний пріоритет регіональної політики Європейського Союзу – зменшення регіональних диспропорцій та вирівнювання основних показників соціально-економічного розвитку на місцях. Можна стверджувати, що економічна ефективність функціонування Європейського Союзу впродовж другої половини ХХ ст. ґрунтувалась на успішній реалізації регіональної політики, у т.ч. – шляхом оптимізації задіяння наявних на місцях регіональних ресурсів розвитку як фундаменту забезпечення загальноєвропейського економічного зростання. Повноцінне розкриття потенціалу регіонів відбулося завдяки децентралізації – процесу перерозподілу владних та фінансових повноважень на користь органів місцевого самоврядування задля заохочення регіональних ініціатив та найбільш ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку на місцях.

В Україні реформування системи місцевого самоврядування, децентралізацію державного управління регіональним розвитком проголошено одним з базових пріоритетів державної регіональної політики. Практика свідчить, що серед базових перешкод для розвитку місцевого самоврядування в

Україні – надмірна централізація влади, поширена практика дублювання функцій (та повноважень) місцевої влади. Так, місцеві ради мають набагато менше повноважень, ніж місцеві державні адміністрації, які призначаються, а не обираються. А участь переважної більшості громадян у вирішенні місцевих проблем розвитку, у політичному житті на місцевому рівні, як правило, обмежується голосуваннями на виборах. Показовою є ситуація і у бюджетній сфері. Місцеві бюджети формуються та виконуються місцевими державними адміністраціями, що реалізують виконавчі функції місцевих рад на місцях. Проте ідея децентралізації, у тому числі – фіскальної децентралізації, в Україні є, вона активно підтримується главою держави – Президентом України П. О. Порошенком. Згідно соціологічних опитувань, відчутна частка громадян позитивно ставиться до посилення децентралізації влади, щоправда, суспільні уподобання мають регіональну специфіку. Водночас, опоненти процесів децентралізації влади асоціюють її із втратою керованості та зростанням ризиків розколу держави. Серед системних проблем, що мають бути вирішені в Україні в процесі децентралізації влади, усунення дублювання компетенцій місцевих рад та державних адміністрацій, з одного боку, та органів місцевого самоврядування різних рівнів, з іншого. Практична реалізація ініціатив ЄС щодо підтримки (стимулювання) регіонального розвитку в Україні ставить за мету зростання конкурентоспроможності регіонів, сприяння вирівнюванню соціального, економічного та територіального розвитку.

Інвестиційна привабливість кожного регіону формується під впливом комбінації факторів національного рівня, що зумовлюють інвестиційне середовище країни в цілому, та регіональних факторів, що властиві окремо взятій області чи місту. Серед причин неефективного використання інвестиційного потенціалу в Україні є непростий законодавство в сфері інвесту-

вання, а також нестабільність на міжнародних ринках, як результат світової економічної кризи. Зменшення фінансових інвестицій в діючу економіку призвело до обмежень в інноваційній діяльності. Фінансовим джерелом інновацій є інвестиції, які виступають в якості реальної бази для інноваційного оновлення економіки. Проведення державою політики модернізації інвестиційної діяльності на макро- та макrorівнях розглядається в якості важливої передумови стимулювання економічного поживлення та підйому як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках інвестицій в Україні.

Залучення та використання власних інвестиційних ресурсів українською економікою є недостатнім для проведення реформ. Загострення військового протистояння на сході України, анексія Автономної Республіки Крим в поєднанні із зростанням витрат виробництва (через девальвацію національної грошової одиниці, зростання тарифів на електроенергію та газ для промислових споживачів) та зменшення внутрішнього споживчого попиту зумовило негативну динаміку розвитку економіки України. За рахунок державного та місцевих бюджетів освоєно 1,4 % капітальних інвестицій. Частка коштів іноземних інвесторів становила 1,6 відсотка усіх капі-

таловкладень, частка коштів населення на будівництво житла – 11,2 %. Інші джерела фінансування становлять 3,4 %. Зазначена структура джерел фінансування капітальних інвестицій, зокрема домінування в ній внесків за рахунок власних коштів підприємств, ставить в залежність розвиток підприємств та їх інвестиційну активність від їх прибутковості. Отже, Україна залишається привабливою для інвестицій, водночас вона не знаходиться осторонь світових процесів, є достатньо інтегрованою у світове господарство і порушення макростабільності на зовнішніх ринках має свій відголос в Україні.

Теоретичне осмислення процесу розробки й практичної реалізації стратегічного плану на основі вивчення закордонного досвіду регіонального управління і можливостей його впровадження в Україні сприяє здійсненню регіональних стратегій розвитку в умовах децентралізації та децентралізації управлінських функцій в регіонах. Вирішення даного завдання надає можливість чітко визначити особливості процесу стратегічного планування регіональним розвитком та обґрунтувати механізм практичної реалізації стратегій управління в регіонах України.

### Список використаних джерел

1. *Про засади державної регіональної політики*: Закон України від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – Ст. 90
2. *Эффективность* муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки / [Александрова А. Л., Садовская З. Л., Страйк Д. Р., Чагин К. Г.]. – М., 2008. – 352 с.
3. *Бандурка А. М.* Иностранные инвестиции в регионы Украины / Бандурка А. М., Лекарь С. И., Носова О. В. – Харьков: Золотая миля, 2013. – 340 с.
4. *Безугла В. О.* Конкуренентоспроможність регіону в системі фінансово-економічних відносин органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарської діяльності / В. О. Безугла // Економіка і регіон. – 2010. – № 4 (19). – С. 21-25.
5. *Безугла В. О.* Конкуренентоспроможність регіону в системі фінансово-економічних відносин органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарської діяльності / В. О. Безугла // Економіка і регіон. – 2010. – № 4 (19). – С. 21-25.
6. *Берегой Т.* Досвід регіонального розвитку ЄС та його проєкція на Україну / Т. Берегой // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Вип. 2 (26). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 103-107.

7. *Бородіна А. О.* Удосконалення державного управління регіональним розвитком з урахуванням зарубіжного досвіду / А. О. Бородіна // *Право та управління*. – 2012. – № 1. – С. 103-121.

8. *Костиріна В.* Зміна статусу регіональної політичної еліти сучасної Литви як результат реформи місцевого самоврядування / В. Костиріна // *Науковий збірник Національного університету Києво-Могилянська академія*. – Т. 57. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2006. – С. 60-64.

9. *Економіка* регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ – К.: НІСД, 2015. – 92 с.

10. *Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року*. [Електронний ресурс]. – Київ, 2006. – 64 с. – Режим доступу: <http://www.largis.org.ua>

11. *Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети*: Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2010. – 820 с.

12. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

#### **Райнін І. Л. Ефективність реалізації державної регіональної політики.**

В статті розглядаються шляхи модернізації управління розвитком регіонів, аналізуються соціально-економічні та геополітичні фактори впливу на інвестиційну привабливість регіонів, на управління розвитком регіонів в окремих галузях, пропонуються заходи з реалізації системних проблем, що мають бути вирішені в процесі децентралізації влади та подальшої демократизації суспільства, підвищення конкурентоспроможності регіонів, вирівнювання їх соціально-економічного розвитку.

**Ключові слова:** управління, регіон, економіка, модернізація, розвиток, інвестиції, правове забезпечення.

#### **Райнин И. Л. Эффективность реализации государственной региональной политики**

В статье рассматриваются пути модернизации управления развитием регионов, анализируются социально-экономические и геополитические факторы влияния на инвестиционную привлекательность регионов, на управление развитием регионов в отдельных отраслях, предлагаются меры по реализации системных проблем, которые должны быть решены в процессе децентрализации власти и дальнейшей демократизации общества, повышение конкурентоспособности регионов, выравнивание их социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** управление, регион, экономика, модернизация, развитие, инвестиции, правовое обеспечение.

#### **Rainin I. Efficiency of realization of state regional policy**

This article discusses the way of the modernization management of development regions, analyzes the socio-economic and geopolitical factors influence the investment attractiveness of regions, to manage the development of the regions in individual sectors, offered to implement the measure of systemic problems, that must be resolved in the process of decentralization of power and further democratization of society, improving the competitiveness of the regions, alignment of their socio-economic development.

**Key words:** management, region, economy, modernization, development, investments, legal support.