

УДК 351.822:35.078

Д. В. Нехайчукдокторант
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**НОВА МОДЕЛЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

У статті розглянуто питання побудови нової моделі сучасної регіональної політики в контексті ринкових і соціальних перетворень. Акцентовано увагу на зростаючій концентрації економічної активності, нерівномірності розвитку територій, неефективній системі державного управління регіональним розвитком і наявності непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку. Подано висновки щодо необхідності запровадження постійної системи моніторингу й оцінювання чинників впливу на регіональний розвиток. Доведено, що забезпечення фінансової спроможності органів виконавчої влади передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Запропоновано впровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів регіональної політики в процесі її формування та реалізації.

Ключові слова: регіональна політика, розвиток, економічні тенденції, державне регулювання, державний вплив.

I. Вступ

Для створення загальноукраїнської гармонійної економіки, що буде використовувати свої природні та історично зумовлені обставини розвитку, необхідно вирішувати не тільки завдання розвитку. Дуже важливо, щоб держава визначила параметри нової регіональної політики: яким чином гармонізувати регіональний розвиток і запровадити політику вирівнювання.

Саме ці умови роблять створення моделей ефективного регіонального розвитку першочерговим завданням. Проекти розвитку регіонів не можуть мати директивний характер – спускатися зверху для примусового формального узгодження інстанціями, підзвітними центральним органам виконавчої влади. Програми повинні розробляти саме регіони з подальшим узгодженням їх завдань і методів запровадження з центральним урядом.

Для того, аби регіони були зацікавлені в розробці й реалізації програм, необхідно стимулювати їх розвиток за принципом “краще живе той, хто краще працює”. Цей принцип повинен бути покладений в основу моделі політики регіонального розвитку з урахуванням того, що вона має на меті економічне зростання та може не супроводжуватися ширшими процесами децентралізації чи “регіоналізації”, проте за умов суттєвої зміни траєкторії державних інвестицій, децентралізація можлива.

II. Постановка завдання

Аналіз останніх досліджень свідчить, що регіональна політика є предметом уваги українських науковців. Зокрема, у монографії “Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку”, підготовленої співробітниками Національного інституту стратегічних досліджень при Пре-

зидентові України, відображено проблему приведення механізмів та інституційно-правової бази регіональної політики України до стандартів ЄС, країни якого мають цінний для України досвід у сфері регулювання регіонального розвитку [1]. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції досліджували Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва [2], транскордонне співробітництво в контексті регіональної політики ЄС, а також регіональну політику ЄС та стратегічні імперативи для України – Є. Кіш [3; 4].

Одна з останніх публікацій, підготовлена та видана завдяки Інституту громадянського суспільства В. Куйбідою, А. Ткачуком, Т. Забуковець-Ковачич, присвячена проблемам нормативного регулювання, формування та здійснення регіональної політики в Україні в контексті досвіду європейських держав – нових членів Європейського Союзу [5]. Проте, на наш погляд, потребує подальшого вивчення дослідження багатоаспектних напрямів саме вітчизняної моделі регіональної політики в сучасних реаліях та під впливом актуальних соціально-економічних тенденцій розвитку.

Метою статті є обґрунтування вираженого вибору концепції та побудови ефективної моделі регіонального розвитку регіону в контексті стратегічних напрямів регіонального розвитку, а також удосконалення сучасних існуючих моделей розвитку регіонів з урахуванням тенденцій економічних реформ.

III. Результати

За останні роки як на рівні держави загалом, так і на рівні її регіонів відбулася низка корінних змін, що характеризувалася такими тенденціями.

Перша тенденція – поступово зростаюча концентрація економічної активності як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. На загальнодержавному рівні це про-

являється в зосередженні основних ресурсів розвитку в м. Києві, де виробляється понад 20% ВВП країни, акумулюється половина всіх прямих іноземних інвестицій, зростає чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів. Три чверті працівників, зайнятих тут переважно у сфері послуг, мають вищу освіту. На регіональному рівні існує стійке підвищення концентрації економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах, у більшості яких зосереджено понад 60% будівництва, інвестицій і виробництва.

Друга тенденція – нерівномірність розвитку територій, зростання у зв'язку з цим міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, що свідчить про триваючі дивергентні процеси серед регіонів. Ще більш контрастно є диференціація розвитку на рівні районів і міст, у третині з яких тривалий час спостерігається як зниження економічної активності, так і зменшення чисельності населення.

Третя тенденція – формування протягом тривалого періоду неефективної системи державного управління регіональним розвитком і непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів. Крім того, відсутня чітко визначена державна політика у сфері регіонального розвитку, застарілими є механізми взаємодій центру з регіонами та регіонів між собою. Значною проблемою є недосконалість системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи.

Урахування зазначених тенденцій українодоцільно задля формування і реалізації нової державної регіональної політики, що передбачає поєднання таких складових:

- секторальної (галузевої) – зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;
- територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, недопущення поглиблення соціально-економічних диспропорцій. Забезпечення соціально-економічної єдності й рівномірності розвитку регіонів має орієнтуватися на створення на всій території України рівних умов для розвитку людини;
- управлінської – забезпечення єдності підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави й регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Формування ефективного та прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку також потребує врахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку кожного регіону. Протягом останніх 24 років розвиток регіонів відбувався в контексті макроекономічних тенденцій, які передбачають три етапи розвитку:

1) етап скорочення (1991–1999 рр.), пов'язаний з економічним переходом від соціалізму до ринкової економіки. На першому етапі країна пережила жорстку середньострокову економічну кризу, що характеризувалася різким падінням валового внутрішнього продукту, високою інфляцією й навіть гіперінфляцією.

До 1997 р. розвиток усіх регіонів характеризувався зниженням індексів фізичного обсягу валової доданої вартості. Переломним став 1997 р., за підсумками якого в м. Києві відбулося зростання валової доданої вартості, а у 1998–1999 рр. позитивна динаміка спостерігалася вже в 11 регіонах (Автономній Республіці Крим, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Луганській, Львівській, Харківській, Чернівецькій областях, містах Києві та Севастополі);

2) етап економічного підйому (2000–2007 рр.) реалізовано завдяки формуванню порівняно вільного економічного середовища, сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури, а також значним обсягам іноземних інвестицій та грошових переказів. Під час другого етапу активно відбувався процес приватизації. Темпи зростання економіки були високими: щорічне зростання валової доданої вартості практично постійно становило близько 5% або вище (винятком був 2005 р.), а у 2001 та 2004 рр. вони досягли 13%. Високим темпам зростання сприяло відновлення з 2000 р. збільшення експорту товарів, найвищий показник якого був у 2004 р. і становив 41,6%, активізувалося інвестування економіки нерезидентами, де щорічний приріст варіював у межах 17,6–86,7%, зросла кількість приватних малих і середніх підприємств.

Саме на цьому етапі почали формуватися основні центри зростання (у Східній Україні такими центрами стали міста Донецьк, Харків, у Центральній – міста Київ, Дніпропетровськ, Полтава, у Західній – місто Львів). У цей період розвиток регіонів мав позитивну динаміку. Як результат, у 2007 р. в усіх регіонах показник валової доданої вартості перевищив індекси фізичного обсягу 1999 р. Найвищі темпи зростання спостерігались у містах Києві (266%), Севастополі (201%), Волинській (203%), Харківській (199%) та Закарпатській (192%) областях; найменші – у Сумській (143%), Херсонській (154%), Вінницькій (155%), Одеській (157%) областях;

3) етап світової фінансово-економічної кризи (2008–2014 рр.), що мав в Україні більш негативні наслідки, ніж в інших постсоціалістичних країнах. Цей етап продемонстрував, що за часи незалежності, не зробивши якісних кроків у напрямі модернізації економіки, Україна стала країною, у якій домінує сировинна складова як у виробництві, так і в експорті та низька додана вартість товарів і послуг, які виробляються. У 2009 р., впе-

рше з 2000 р., зменшився експорт товарів, зокрема вдвічі скоротився експорт металургійної продукції, на яку припадає понад чверть усього експорту країни та промислового виробництва. Результатом цих тенденцій стало падіння валового внутрішнього продукту у 2009 р., вперше після 10-річного зростання. Цей етап продемонстрував різний рівень адаптування регіонів до викликів сучасності, застарілу та неефективну структуру економі-

ки регіонів [7]. Можна визначити найбільш значні виклики, на які держава повинна реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики (рис. 1). Своєчасне та адекватне реагування на виклики соціально-економічного розвитку та подолання потенційних загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку регіонів України та підвищення життєвих стандартів [6].



Рис. 1. Найбільш значні виклики нової державної регіональної політики

Сьогодні Україна та її регіони стоять перед новими викликами, сформованими під впливом зростання відкритості глобальної економіки, посилення невизначеності напрямів та темпів такого зростання. Це вимагає значних змін у стратегічному баченні розвитку регіонів України та визначенні цілей регіональної політики держави [8].

Суть цих змін полягає в переході від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах для розв'язання проблем їх розвитку до системного й комплексного підходу до розвитку територій, відповідно до якого інструменти регіональної політики координують та інтегрують різні галузеві фінансові потоки та створюють умови конкурентного розвитку для всіх регіонів. Чітке розуміння асиметричної природи регіонального розвитку має спрямовувати регіональну політику на розв'язання проблем забезпечення рівних можливостей здійснення економічної діяльності для населення та бізнесу, а також рівного доступу населення до ключових соціальних, адміністративних та інших послуг, що забезпечують можливість самореалізації [9; 10].

Іншим важливим чинником є посилення ролі інституційного, соціального та економічного середовища на регіональному й місцевому рівні для економічного зростання та добробуту. Воно вимагає еволюції інституційної моделі формування та реалізації державної регіональної політики, яка сприяє створенню та стійкому функціонуванню середовища, сприятливого для місцевих і регіональних ініціатив.

IV. Висновки

Таким чином, на нашу думку, процес формування та реалізації державної регіональної політики повинен ґрунтуватися на нових засадах, а саме:

1. Запровадження постійної системи моніторингу, аналізу та оцінювання екзогенних (зовнішніх) та ендогенних (внутрішніх) чинників впливу на регіональний розвиток.
2. Формування регіональної політики, що поширюється на всі регіони та адекватно реагує на виклики екзогенних і ендогенних чинників, які стримують розвиток. Доцільність державного впливу на всі регіони, з одного боку, пов'язана з необхідністю створення в них умов розвитку на ендогенному потенціалі, з іншого, – дає можливість активізації міжрегіональної інтеграції регіонів з різним рівнем розвитку, стимулювання поліцентричності в розвитку країни загалом.
3. Запровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів регіональної політики в процесі її формування та реалізації. Така координація повинна забезпечувати синхронізоване стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, узго-

джене законодавче забезпечення процесів планування, а також упровадження властивого кожному суб'єкту інструментарію впливу на регіональний розвиток.

4. Створення чіткої функціональної структури центральних і місцевих органів виконавчої влади, спроможної забезпечити державне регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координацію багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення.
5. Забезпечення фінансової спроможності органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної регіональної політики, законності та відповідальності під час здійснення спільних з органами місцевого самоврядування дій, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком, а також виконання відповідних державних зобов'язань. Ця спроможність передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Фінансування регіональної політики необхідно узгоджувати з її пріоритетами, концентрувати на ключових проектах, що забезпечують суттєве покращення інфраструктури для економічного зростання, створення можливостей для розвитку приватного сектору та доступу населення до адміністративних послуг.
6. Формування механізмів деконцентрації та децентралізації державних повноважень. Інституційна модель повинна передбачати гнучкий інструментарій, який забезпечує деконцентрацію та децентралізацію державних повноважень – їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку.

Список використаної літератури

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ : Знання України, 2005. – 498 с.
2. Прокопенко Л. Л. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції : монографія / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва ; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.
3. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / Єва Кіш // Незалежний культурологічний часопис "І" – 2002. – № 23. – С. 133–157.
4. Кіш Є. Транскордонне співробітництво та регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Є. Кіш. – Режим доступу: <http://ewi.org.ua/chastyna-1>.
5. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – Київ : Леста, 2010. – 224 с.

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
7. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук та ін. – Київ: НІСД, 2012. – 96 с.
8. Терещенко Г. В. Інноваційний фактор в контексті моделей розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Г. В. Терещенко // Ефективна економіка. – 2012. – № 12. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=1661>.
9. Токар В. Інституційні інструменти мобілізаційно-інноваційної національної моделі / В. Токар // Дослідження міжнародної економіки: Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 1 (66). – С. 86–93.
10. Трофимова В. В. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку / В. В. Трофимова // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 8. – С. 33–37.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2015.

Нехайчук Д. В. Новая модель региональной политики: вызовы современности

В статье рассматриваются вопросы построения новой модели современной региональной политики в контексте рыночных и социальных преобразований. Акцентировано внимание на растущей концентрации экономической активности, неравномерности развития территорий, а также неэффективной системе государственного управления региональным развитием и наличии непрозрачного механизма финансового обеспечения развития. Сделаны выводы о необходимости введения постоянной системы мониторинга и оценки факторов влияния на региональное развитие. Доказано, что обеспечение финансовой способности органов исполнительной власти предусматривает формирование источников финансирования проектов регионального развития на среднесрочной основе. Предложено внедрение механизма сильной и гибкой координации всех субъектов региональной политики в процессе ее формирования и реализации.

Ключевые слова: региональная политика, развитие, экономические тенденции, государственное регулирование, государственное влияние.

Nekhaychuk D. The New Model of Regional Policy: Current Challenges

There are study the problems of construction of a new model of modern regional policy in the context of market and social transformation in the scientific article. The attention is focused on the growing concentration of economic activity, uneven development areas and inefficient system of governance of regional development and availability of transparent mechanism of financial security.

It is shown that in the early 2000s began to form the main centers of growth – a city of Donetsk, Kharkiv, Kyiv, Dnipropetrovsk, Poltava, Lviv. The author done the conclusions on the need for the introduction of continuous monitoring and evaluation of factors influencing the regional development.

It is proved that reasonable to introduce a permanent system of monitoring, analysis and evaluation of exogenous (external) and endogenous (internal) factors influencing the regional development.

It is necessary to form a regional policy that applies to all regions and adequately respond to the challenges of exogenous and endogenous factors that hinder development. Feasibility of state influence on all regions, on the one hand is the need to create conditions in which the endogenous development potential on the other – makes it possible to intensify inter-regional integration regions with different levels of development, promotion of polycentric development in the country.

Importantly introduction of a strong and flexible mechanism for coordination of all regional policy actors in the process of development and implementation. Such coordination should ensure synchronized strategic forecasting and regional planning at all territorial levels, consistent legislative support for the planning and implementation inherent in each subject toolkit impact on regional development.

You must create functional structure of central and local authorities, able to provide state regulation of regional development at all territorial levels, coordination of multilevel governance involving local government, business, NGOs and the public.

The necessity to ensure the financial capacity of the executive responsible for the implementation of the state regional policy, law and accountability in the implementation of joint local government actions related to regional and local development and execution of relevant state obligations. This ability involves the formation of sources of financing regional development projects on the basis of the medium. Financing regional policy should be consistent with its priorities, focusing on key projects that provide a significant improvement of the infrastructure for economic growth, creating opportunities for private sector development and public access to administrative services.

Deemed appropriate formation mechanisms deconcentration and decentralization of government authority. The institutional model should provide a flexible tool that provides deconcentration and decentralization of government authority – their transfer to the local level (or vice versa) in the dynamic changes in terms of regional development.

Key words: regional policy development, economic trends, government regulation, state influence.