

Лекція 10

Питання для засвоєння теоретичних положень теми:

- 10.1. Сутність державної регіональної економічної політики
- 10.2. Об'єкти, суб'єкти, цілі та завдання ДРЕП
- 10.3. Основні принципи державної регіональної економічної політики України
- 10.4. Підвищення ролі територій у розвитку і розміщенні продуктивних сил

Ключові категорії теми: державна регіональна економічна політика, суб'єкти ДРЕП, об'єкти ДРЕП, предмет ДРЕП, мета ДРЕП, принципи ДРЕП, політичний регіоналізм

10.1. Сутність державної регіональної економічної політики

Розбудова незалежної правової держави, що відбувається в Україні, та реформування системи управління зумовлюють зростання ролі територій у проведенні економічних трансформацій і становленні нових форм господарювання. Сьогодні значно розширюються функції і завдання регіонів щодо

раціонального використання природних ресурсів, забезпечення зайнятості населення та розвитку зовнішньоекономічних зв'язків. Від того, наскільки оптимально поєднуються інтереси держави і окремих регіонів, залежить збалансованість розвитку народногосподарського комплексу.

В цілому регіональна економічна політика характеризується певною сукупністю цілей, завдань, механізмів, які в кінцевому підсумку визначають її стратегію і тактику. Вона ґрунтується на врахуванні широкого спектра національних, політичних, соціальних факторів, що і дає змогу ефективно впливати на регіональний розвиток. При визначенні пріоритетних напрямів регіональної економічної політики беруться до уваги демографічні, екологічні, виробничі та інші проблеми, вирішення яких сприяє загальному економічному піднесенню регіонів.

Кабінет Міністрів України розробив і вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про концепцію державної регіональної політики", згідно з якою ця політика являє собою систему заходів організаційного, правового та економічного характеру, що здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни відповідно до її поточних і стратегічних цілей. Головне їх спрямування - це забезпечення раціонального використання природних ресурсів регіонів, нормалізація життєдіяльності населення, досягнення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної структури економіки.

Регіональна економічна політика є невід'ємною складовою загальнодержавної економічної політики. Вона ґрунтується на пріоритетному розвитку національно-державної, етнічно-територіальної, регіональної самоврядності та самодостатності інтересів регіону. Здійснення цієї політики має забезпечити єдність державних, регіональних та місцевих інтересів. Поняття регіональної економічної політики виникло в 60-х роках минулого століття, коли у колишньому СРСР були утворені Ради народного господарства (раднаргосп). З метою недопущення поширення національної самостійності в 1964 році вони були реформовані в централізовану галузеву структуру розвитку народного

господарства. 85-90% всіх галузей народного господарства були підпорядковані міністерствам союзного і союзно- республіканського призначення. Нині державна регіональна економічна політика все ширше цілеспрямовується на комплексний розвиток регіонів, який містить комплекс державних рішень, узгоджених зі стратегією держави.

Регіональна економічна політика охоплює всю систему взаємовідносин між державою і регіонами з одного боку та регіонами - з другого. Розвиток і економічне зростання регіонів змінюватиме економічний потенціал держави. Державна регіональна економічна політика має формуватись таким чином, щоб забезпечити територіальну цілісність держави, створити рівноправні умови функціонування регіональних виробничих комплексів.

Різні території України мають свої особливості й відмінності як щодо економічного розвитку, так і в соціальному, історичному, мовному та ментальному аспектах. Нині в Україні склалися реальні передумови для розробки та реалізації соціально- економічної політики і на загальнодержавному, і на регіональному рівнях. Саме брак власної регіональної політики в недалекому минулому призвів до значних диспропорцій у регіональній структурі економіки держави, нагромадження економічних та соціальних проблем. З таких проблем треба передовсім назвати недосконалість галузевої структури більшості регіональних господарських комплексів, їх низьку економічну ефективність; значні відмінності між регіонами в рівнях соціально-економічного розвитку та істотне відставання деяких регіонів від чинних нормативів розвитку соціальної та виробничої інфраструктури (особливо це стосується сільської місцевості); нераціональне використання місцевих природних і трудових ресурсів; надмірне забруднення довкілля в багатьох містах і районах; відставання в комплексному розвитку міст і сіл; незадовільну реалізацію можливостей регіонів щодо міжнародної інтеграції України, спільного підприємництва в галузі туризму та рекреації, залучення до країни іноземних інвестицій та ін.

Для розв'язання цих проблем постає необхідність створити умови для оптимальної економічної самостійності регіонів, вжити організаційні, правові та економічні заходи для забезпечення ефективного державного регулювання процесів регіонального розвитку країни та координації міжрегіональних зв'язків, тобто опрацювати засади продуманої державної регіональної політики (ДРЕП).

Розглядаючи регіональну політику держави з погляду розподілу влади між центром і регіонами, можна дати таке визначення ДРЕП.

Державна регіональна економічна політика - це сукупність організаційно-правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни відповідно до її поточних і стратегічних цілей.

Ці заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Як складова частина загальної соціально-економічної політики України ДРЕП включає структурну перебудову продуктивних сил регіону, поліпшення територіальних пропорцій у країні, способи здійснення роздержавлення і приватизації майна, напрямки земельної реформи, розвитку підприємництва тощо.

Регіональна політика держави передбачає поступове вирівнювання існуючих відмінностей між економічними й соціальними рівнями розвитку окремих регіонів, зважаючи на їхні історичні, демографічні, природно-ресурсні та економічні особливості, і спрямовується на підтримку внутрішньорегіональної та міжрегіональної збалансованості соціально-економічного розвитку та суттєве поліпшення екологічного стану регіонів.

Важливо розрізнати державну регіональну політику як стратегію і тактику держави щодо регіональних процесів і “внутрішню” політику самих регіонів. Політика регіонів не завжди відповідає політиці держави. Регіони можуть мати свої

пріоритетні напрямки розвитку, які іноді не збігаються з державними. ДРЕП і політика регіонів не повинні бути суперечливими: в ідеалі вони повинні становити одне ціле, доповнюючи та збагачуючи одна одну.

Внутрішня політика регіонів спрямовується на використання внутрішніх ресурсів регіону для вдосконалення структури матеріального виробництва, розвитку соціальної інфраструктури, екологічної безпеки та ін.

Тактика держави розглядається як дії держави щодо вирівнювання умов діяльності та соціально-економічного стану різних регіонів, створення умов для їх ефективного функціонування.

Україна є однією з великих країн Європи (за територією і населенням), має велике різноманіття природно - кліматичних, ресурсних, демографічних, етнічних, структурних та інших особливостей регіонів. Все це вимагає сильної та дієвої державної регіональної політики, яка повинна бути важливою складовою загальнодержавної політики країни. Певні позитивні зрушення, на жаль, не завжди підкріплювалися системністю процесів регіоналізації та удосконаленням “центр-регіони”, міжрегіональними відносинами та міжбюджетними відносинами. Економічні, а особливо політичні новації останніх років потребують нової концепції та моделі регіональної політики.

Аналіз процесів регіонального розвитку України констатує певні негативні тенденції, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку.

Запровадження у 2006 році в Україні політичної реформи кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за

розвиток територій. Передання основних повноважень у сфері регіонального й місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого

- не сформовано дієві механізми контролю місцевої влади громадами.

У 2005-2006 роках робота з нормативного забезпечення регіональної політики суттєво активізувалась. Зокрема у 2005 році прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”,

який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. Цим Законом передбачено запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій. 21 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. В Стратегії визначено ключові проблеми регіонального розвитку, сформовано пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб на період до 2015 року.

10.2. Об'єкти, суб'єкти, цілі та завдання ДРЕП

Суб'єктно-об'єктні відносини - основа будь-якої політики. Суб'єкти та їх діяльність характеризують активну сторону політики. Між усіма суб'єктами виникають певні відносини - ієрархічності, автономії, залежності. Кожний суб'єкт виступає носієм певних потреб, інтересів. Об'єкти політики - те, на що спрямовується управлінська діяльність суб'єктів. Отже, це - пасивна сторона політики.

Основними об'єктами економічної політики є суспільні відносини, форми суспільного життя, інтереси різних верств населення і суперечності, що виникають між ними. Суб'єктно-об'єктні відносини мають динамічний характер; реальною є ситуація, коли об'єкт виступає суб'єктом і навпаки. В умовах зростання ролі регіонів у розбудові держави і зміцненні її економічного потенціалу територіальні громади, організації, колективи перетворюються з об'єктів регіональної політики в активних суб'єктів, які разом з державними органами істотно впливають на процес формування і реалізації регіональної політики.

Серед науковців не має однастайності думок з приводу однозначного визначення суб'єкта і об'єкта державної регіональної економічної політики. Домінує погляд, згідно з яким провідним суб'єктом цієї політики визнається держава, а об'єктами - соціально-економічні процеси, що протікають на певній території, соціальні верстви населення, територіальні чи галузеві пропорції господарства.

Відповідно до проекту Закону України "Про Концепцію державної регіональної економічної політики" суб'єктами ДРЕП визнано центральні та місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції вирішують питання, пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів. Зазначеним документом до об'єктів ДРЕП віднесено територіальні утворення, у межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування. Склад цих об'єктів визначається адміністративно-територіальним устроєм та економічним районуванням України.

У широкому розумінні об'єктами державної регіональної економічної політики в ринкових умовах виступають самі регіони, які відрізняються між собою за темпами економічного розвитку, умовами для зайнятості населення та рівнем його життя; у вузькому значенні - їх адміністративно-територіальні утворення. Спеціальним об'єктом регіональної політики можуть бути

депресивні чи монопрофільні території, зони стихійного лиха, природних, антропо- і техногенних катастроф.

У центрі уваги державної регіональної економічної політики завжди перебувають проблемні регіони, тобто ті території, які характеризуються найвищим загостренням соціально- економічних проблем, пов'язаних з нераціональним розміщенням продуктивних сил. До цієї категорії можуть потрапити території з досить високим економічним потенціалом, які внаслідок неконкурентоспроможності основних галузей спеціалізації опинилися у стані глибокої кризи, про що свідчить високий рівень безробіття, низька інвестиційна активність суб'єктів господарювання. Проблемні регіони існують в усіх країнах світу незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку. Однак різними є причини, що породжують їх виникнення, та форми прояву кризових явищ.

Предметом ДРЕП є як розподіл влади між центром і регіонами, так і практична діяльність держави в регіонах.

З метою формування і реалізації ефективної регіональної політики здійснюють типологію регіонів як об'єктів цієї політики. В основу типології можуть бути покладені різні ознаки: природно-географічні, геополітичні, демографічні, соціально- економічні.

За рівнем соціально-економічного розвитку вирізняють високо- і слаборозвинуті регіони, а також ті, що мають середній рівень розвитку. В кожній з цих груп виділяють території за спільними рисами стосовно спеціалізації, рівня диверсифікації, структурних зрушень у господарському комплексі. Важливе значення має і поточний стан економіки регіонів, зокрема профільних галузей спеціалізації, а також фінансової, соціальної сфери. Традиційно слаборозвинутими вважаються території з низьким рівнем розвитку економіки і добробуту населення, відставанням від інших регіонів за нагромадженням виробничим і соціальним потенціалом.

До основних індикаторів, за якими визначають тип регіону, зараховують: ВВП на душу населення, показники демографічного

розвитку та якості життя, техногенного навантаження, фінансового стану, інвестиційної активності, бюджетної забезпеченості.

Залежно від структури економіки регіону вирізняють індустріальні, індустріально-аграрні, аграрні території. У межах індустріальних регіонів розрізняють території з переважанням добувних чи обробних галузей промисловості, виробництв ВПК. З погляду перебігу процесів реформування регіональної економіки вирізняють території, що адаптувалися до нових умов господарювання, і такі, що не адаптувалися.

Для успішної реалізації державної регіональної економічної політики необхідно враховувати міжрегіональні і міждержавні економічні зв'язки. Виділяють експортно та імпортоорієнтовані території. Під експортноорієнтованими регіонами розуміють території, продукція яких не тільки забезпечує у повному обсязі власні потреби цих територій, а й вивозиться за межі країни. Імпортоорієнтовані регіони ввозять значні обсяги продукції з інших територій чи виготовляють продукцію на базі довізної сировини. Часто виділяють стратегічно важливі для держави території, зокрема, в плані залучення іноземного капіталу, робочої сили чи ті, які мають унікальні природні ресурси.

Важливе значення мають природно-географічні та геополітичні характеристики територій, зокрема, прикордонні, віддалені від основної території держави, приморські території. Оскільки змінити ці ознаки практично неможливо, вони лише враховуються в нормативно-правових актах, що визначають особливості функціонування їх господарства.

Здійснюється класифікація регіонів і за такою ознакою, як рівень економічної чи соціальної безпеки. Внутрішньою загрозою соціальній безпеці регіонів є інтенсивне посилення майнового розшарування населення, зростання бідності та чисельності безробітних. Реальну загрозу економічній безпеці регіонів формують низька конкурентоспроможність продукції, високий рівень спрацювання основних виробничих фондів, незадовільна

природоохоронна діяльність, зношеність комунікаційних систем тощо.

Типологія регіонів дає змогу чітко визначити прийнятні методи і форми регулятивного впливу на регіональний розвиток, а також диференціювати їх залежно від реальної соціально- економічної ситуації в регіоні.

Держава відіграє провідну роль у формуванні і реалізації регіональної економічної політики, оскільки є носієм загальнонаціональних інтересів. Вона визначає концептуальні основи та інституційні засади регіональної політики; здійснює її правове, наукове, організаційне забезпечення. Визначальною є роль держави в розробленні стратегічних напрямів цієї політики, визначенні її пріоритетів та ресурсів, необхідних для успішного здійснення.

У проекті Закону України "Про концепцію державної регіональної економічної політики" зазначається, що на нинішньому етапі соціально-економічного розвитку головною метою державної регіональної економічної політики є збільшення національного багатства країни на основі ефективного використання природно-ресурсного, трудового і науково- технічного потенціалу регіонів, раціоналізації систем розселення та досягнення внутрішньорегіональної збалансованості.

На основі чіткого визначення мети державної регіональної економічної політики обґрунтовуються її основні завдання.

Серед пріоритетних завдань на тривалу перспективу державними органами управління визначено структурну перебудову економіки регіонів України, насамперед промислових регіонів і центрів з надмірною концентрацією підприємств важкої індустрії та складною екологічною обстановкою (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська області, міста Київ, Харків, Одеса, Кривий Ріг, Маріуполь та Макіївка). При здійсненні структурних трансформаційних процесів передбачається поліпшити екологічну ситуацію у промислових центрах Донбасу, Придніпров'я, Прикарпаття та на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

Важливе місце серед завдань регіональної економічної політики посідають соціальні питання, вирішення яких можливе лише на основі радикальних змін у сучасній політиці зайнятості та ринку праці. У перспективі передбачається активізувати діяльність щодо створення нових робочих місць у споживчій сфері, організація ринкової інфраструктури, малому та середньому підприємстві виробничої сфери. Це дозволить забезпечити працевлаштування осіб, які вивільняються з промислових підприємств, та підвищити рівень зайнятості населення у сфері обслуговування.

Необхідною передумовою соціального прогресу країни та одним з важливих завдань регіональної економічної політики є поліпшення демографічної ситуації у регіонах України на основі подолання процесів депопуляції й покращання соціально- побутових умов життя населення, здійснення заходів щодо підтримки сімей з дітьми та найменш соціально захищених верств населення, зростання рівня споживання населенням товарів та послуг.

У виробничій сфері пріоритетними завданнями визначено розвиток експортних та імпортозамінних виробництв у регіонах, де для цього є сприятливі умови (вигідне транспортно- географічне положення, необхідний економічний та науковий потенціал). Це дозволить суттєво вплинути на експортний потенціал територій, вдосконалити структуру експорту держави, розширити зовнішньоекономічні зв'язки.

Особлива увага приділятиметься розвитку сільсько- господарського виробництва на основі удосконалення його спеціалізації та підвищення рівня інтенсифікації з метою нарощування експортного потенціалу, комплексної інтеграції переробних галузей з виробництвом сільськогосподарської продукції та сировини.

Завданнями регіональної економічної політики перед- бачається повніше використання рекреаційних ресурсів районів узбережжя Чорного та Азовського морів, Карпат, а також сприятливих за кліматичними та природними факторами районів Волинської, Вінницької, Полтавської, Черкаської та інших областей з метою формування в майбутньому високорозвинутих рекреаційно-туристичних та оздоровчо-лікувальних комплексів державного і міжнародного значення.

Формування і реалізація державної регіональної економічної політики ґрунтуються на чітко визначеній системі цілей як загального, так і специфічного характеру. Вони мають бути ранжовані за пріоритетністю вирішення та відповідати сучасному етапові розвитку національної економіки. Система економічних і соціальних цілей повинна враховувати інтереси різних верств населення, трудових колективів, підприємців, а також інтереси зацікавлених у їх здійсненні суб'єктів різних рівнів управління.

Особливого значення набуває система підцілей, зорієнтована на успішне здійснення економічної реформи, підтримку недержавного сектору економіки, формування конкурентного середовища. Надзвичайно актуальним є надання соціального спрямування регіональній політиці. У 117-й Конвенції МОП зазначається, що будь-яка політика повинна бути перш за все спрямована на досягнення добробуту і розвиток населення, а також його заохочення до соціального прогресу.

Співвідношення різних цілей перебувають у діалектичному взаємозв'язку: досягнення цілі нижчого порядку є одночасно засобом реалізації цілі вищого порядку. При цьому стратегічна ціль, в якій акумулюється головний напрям регіональної політики, визначає можливості досягнення всіх інших груп підцілей. Залежно від соціально-економічної ситуації в державі та регіонах цілі політики можуть змінюватися, відповідним чином реагуючи на нагальні проблеми та протиріччя регіонального розвитку.

Для України важливим і корисним є досвід Європейського Союзу щодо чіткого визначення пріоритетних цілей регіонального розвитку. Сьогодні ця мета двоєдина: з одного боку, це "підтягування" регіонів з низькими показниками соціально- економічного розвитку до розвинутих, а з другого – це пом'якшення чи ліквідація територіальних диспропорцій у межах країн Європейського Союзу.

За останні роки багато європейських країн змінили цілі регіональної політики. Якщо раніше вони зводилися лише до зменшення територіальних диспропорцій, то тепер велика увага приділяється саме забезпеченню конкурентоспроможності регіональної економіки, підвищенню продуктивності праці, зростанню інноваційної активності. При цьому зберігається актуальність такого завдання, як збереження міжрегіональної пропорційності та збалансованості. Зокрема, у Фінляндії основними цілями регіональної політики визнано досягнення збалансованого регіонального розвитку, створення робочих місць та незалежний розвиток кожного окремого регіону. Регіональна політика Швеції спрямована на те, щоб забезпечити приблизно однаковий рівень розвитку регіонів у економічному і соціальному плані.

10.3. Основні принципи державної регіональної економічної політики України

Сучасна державна регіональна економічна політика України, як це визначено нормативними документами, ґрунтується на таких основних принципах:

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.
2. Пріоритет інтересів регіону в цілому, його населення відносно галузевих, відомчих, корпоративних, а також інтересів окремих суб'єктів господарювання.
3. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів має регламентуватися нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.
4. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають враховувати державні, регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення - згладжувати можливі суперечності між ними.
5. Всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних, соціально- демографічних та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги факторам соціальним та екологічним. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з врахуванням їхньої специфіки.
6. Пріоритет інноваційного, ресурсоекономного підходу, що полягає, передусім, у структурних трансформаціях господарських комплексів регіонів на користь інноваційних технологій, товарів народного споживання та послуг у разі раціонального обмеження енерго-, водо-, матеріало- та капіталоемних галузей і виробництв.
7. Необхідність поступового зближення рівнів соціально- економічного розвитку регіонів, забезпечення порівнянних соціальних стандартів у всіх регіонах та населених пунктах.
8. Принцип об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики мають розкривати пріоритетні напрями загально- національної стратегії соціально-економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їхнього вирішення.
9. Принцип збалансованості критеріїв соціальної справедливості та загальнодержавної ефективності, особливо під час вибору методів і форм державної підтримки окремих територій.
10. Принцип партнерства передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності й суспільної злагоди у процесі регіональної політики.
11. Програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-

територіальному рівні. Також передбачається щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що сприяє забезпеченню прозорості, стабільності та синхронізації у політиці розвитку регіонів.

12. Концентрації та адиціоналізму. Вони є взаємо- доповнюючими і забезпечують розвиток місцевих ініціатив, пошук додаткових джерел фінансування програм регіонального розвитку. У зв'язку з обмеженістю державних фінансових ресурсів під час виконання завдань, визначених цією Стратегією, ресурси концентруються на певних територіях, встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, визначаються вимоги до економічної ефективності їх використання.

13. Синхронізації дій. Передбачається синхронне проведення ряду реформ, що впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

14. Поляризованого розвитку. Передбачається формування "опорних регіонів" (полюсів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах. Цей принцип застосовували держави, що перебували на початкових стадіях соціально-економічного піднесення, коли інноваційна хвиля тільки починала формуватися та набувала масштабності за рахунок її концентрації в окремих

«полюсах зростання».

15. Додатковості. Фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюватиметься за рахунок державного та місцевих бюджетів. За цим принципом фінансування з державного бюджету здійснюватиметься без зменшення фінансування з місцевих бюджетів.

16. Субсидіарності - розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління.

17. Збалансованого розвитку. Зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу умов, критеріїв та строків, визначених законодавством.

18. Партнерства. Тісна співпраця між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі реалізації стратегії, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань.

19. Єдності. Забезпечення суспільної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей між окремими регіонами у використанні людських ресурсів та рівні життя населення; економічної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей в економічному розвитку між регіонами; просторової єдності, яка полягає у створенні інфраструктурних умов для розвитку периферійних регіонів. Досягнення єдності в усіх трьох вимірах має бути однією із цілей регіонального розвитку та регіональної політики.

До названих принципів можна додати пріоритетні напрями регіональної політики:

- сприяння структурній перебудові та розвитку депресивних регіонів;
- надання фінансових ресурсів регіонам, у яких спостерігається стагнація промисловості;

- боротьба з довготривалим безробіттям та підтримка зайнятості;
- адаптація підприємців, працівників до системних змін, що загрожують безробіттям;
- фінансування розвитку сільськогосподарських територій та прискорення структурної перебудови сільського господарства.

Підвищення дієвості регіональної економічної політики, зростання загальної керованості економічними процесами можливе лише на основі визначення і розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

В процесі здійснення конкретних заходів державної регіональної економічної політики, спрямованих на підвищення ролі регіонів у проведенні економічної реформи в країні, передбачається:

- сформувати нову територіальну структуру державного сектора економіки;
- реформувати систему управління державним сектором економіки, економічні основи місцевого самоврядування та розширити його важливі соціально-економічні функції щодо життєзабезпечення територіальних утворень;
- здійснити поетапний перехід на обґрунтовану систему бюджетного регулювання та розширити права місцевих органів виконавчої влади у бюджетній політиці України.

5.4. Підвищення ролі територій у розвитку і розміщенні продуктивних сил

Розміщення продуктивних сил та визначення напрямів регіонального розвитку має стратегічно важливе значення для будь-якої держави, оскільки впливає на рівень її економічної та соціальної безпеки. Тому держава, керуючись національними інтересами, забезпечує планомірний і цілеспрямований розвиток власних продуктивних сил.

Світовий досвід показує, що жорстко централізована модель державного управління стримує повноцінний розвиток місцевого господарства, залишає невирішеними соціальні проблеми територій. Тому оптимальною є така модель державного втручання в процес розміщення продуктивних сил та регіональний розвиток, яка б повною мірою враховувала

національні інтереси та інтереси самих регіонів, забезпечувала міжрегіональну єдність відтворювальних процесів.

Перехід до ринкових принципів господарювання в Україні посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів та загострення територіальних суперечностей. Ця обставина вимагає посилення спрямовуючих та координуючих функцій держави. Необхідно подолати депресивність окремих територій, підтримати трудову мобільність населення, створити умови для функціонування нових суб'єктів господарювання.

Державні органи управління повинні забезпечити прискорений розвиток регіонів на основі ефективного використання їх природного, трудового, виробничого потенціалу; стимулювати комплексний соціально-економічний розвиток територій; зміцнювати позиції України в міжнародному економічному співробітництві; попереджати загострення багатьох економічних, соціальних та екологічних проблем.

Вирішення всіх цих завдань здійснюється на основі розроблення і реалізації ефективної державної регіональної економічної політики. Саме держава визначає цілі та завдання регіональної політики, регулює регіональний розвиток через грошово-кредитну, бюджетно-фінансову, інвестиційну, митну політику.

За умов ринкового господарювання держава виконує такі основні економічні завдання у сфері регіонального розвитку: створює необхідні умови для ефективного функціонування регіональної господарської системи; здійснює захист вільної конкуренції; забезпечує перерозподіл доходів а громадян та суб'єктів господарювання, здійснює трансфертні платежі; налагоджує виробництво суспільних товарів і послуг; стимулює економічне зростання, здійснює контроль за рівнем зайнятості та інфляцією.

Держава визначає пріоритети соціально-економічного розвитку країни і відповідно до цього здійснює регіональну економічну політику. Міра її втручання в економічну діяльність залежить від загальної соціально-економічної ситуації в країні. За

кризової ситуації вплив державних органів управління на соціально-економічний розвиток посилюється. Зокрема, на етапі переходу до ринкової економіки держава виконує широкий спектр функцій: формування обсягів і напрямів розподілу та використання інвестицій; визначення доходів та державних витрат; регулювання рівня внутрішнього попиту та обсягів виробництва; забезпечення зайнятості населення та відповідного рівня доходів; вплив на платіжний баланс.

Розвинуті країни світу, які мають саморегулюючу економічну систему, здійснюють мінімальне втручання в економічний розвиток і господарську діяльність окремих суб'єктів. Держава вирішує лише завдання, які мають стратегічно важливе значення для країни протягом тривалого часу в багатьох країнах світу скорочувався вплив держави на регіональний економічний розвиток, але наприкінці XIX ст. майже в усіх країнах відбулося розширення економічних функцій держави.

Необхідність підвищення ролі територій у розвитку і розміщенні продуктивних сил зумовлена тим, що просторовий (територіальний) чинник істотно впливає на ефективність національної економіки. Макроекономічний підхід не враховує внутрішній потенціал саморозвитку територій та можливі резерви зростання ефективності за рахунок удосконалення просторових пропорцій господарства. Існує численна група проблем суто територіального характеру - демографічних, структурних, соціальних, інституційних, вирішення яких можливо і доцільно здійснювати силами самих регіонів.

Сформувалося дві системи управління - галузева і територіальна. Галузеві органи управління, тобто міністерства і відомства, здійснюють управління переважно державним сектором економіки. Територіальне управління здійснюється як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому згідно з політичним і адміністративно-територіальним устроєм країни.

В умовах, коли інтенсивно розвиваються недержавні форми власності, галузеве управління стає неефективним. Воно має певні недоліки, які звужують сферу його застосування. Це - орієнтація

на централізовану систему формування і розподілу фінансових і матеріально-технічних ресурсів, використання переважно адміністративних методів управління, високий рівень керованості господарськими процесами.

Розвиток ринкових відносин вимагає опрацювання нових підходів до формування системи управління регіональним розвитком на основі чітко визначених повноважень, відповідних управлінських структур та ефективних методів управління. В Україні постійно здійснюється пошук шляхів удосконалення системи регіонального управління. Основний стратегічний курс полягає в забезпеченні реальної економічної самостійності регіонів на основі розвитку місцевого самоврядування. Одержуючи статус цілком самостійної економічної одиниці, регіон набуває широких прав і повноважень у сфері економічної діяльності.

Економічна самостійність регіону повинна ґрунтуватися на його самодостатності та врахуванні власних економічних і соціальних інтересів. Забезпечуючи необхідні умови для ефективного розвитку власного господарського комплексу, регіон налагоджує еквівалентні міжрегіональні зв'язки, обмін фінансовими і матеріально-технічними ресурсами, товарами, робочою силою з іншими територіями.

Головними передумовами економічної самостійності регіонів

є:

- обмеження впливу центральних органів управління на економічну діяльність населення певної території;
- чітке визначення компетенції кожного територіально- адміністративного утворення;
- розвиток ринкових відносин;
- реалізація можливостей у підвищенні рівня соціально- економічного розвитку території.

Економічна самостійність регіону тоді набуває реального змісту, коли результати господарювання в межах певної території безпосередньо впливають на рівень життя його населення. Удосконалення структури господарського комплексу регіону,

підвищення ефективності його функціонування, вдале розміщення нових виробництв повинні спричинити розширення сфери зайнятості населення регіону і зростання рівня його доходів.

В основу економічної самостійності регіону покладено територіальну власність, об'єктом якої є природні ресурси, підприємства сфери матеріального виробництва, окремі заклади соціальної сфери. Розрізняють загальнодержавну та муніципальну власність. До муніципальної належить власність областей, районів, міст та сіл. Суб'єктом муніципальної власності виступають ради відповідних рівнів.

Посилення ролі територіального чинника в економічному і політичному житті суспільства, яке спостерігається в усьому світі, дає підстави для висновку про феномен "регіоналізації". Традиційно регіоналізм пов'язували з протидією певних територій прогресивним змінам, з їх прагненням зберегти власну самобутність. Нині вирізняють два напрями регіоналізму: перший пов'язаний із

зростанням активності суб'єктів регіону; другий - з формуванням державної регіональної політики з урахуванням територіальної специфіки.

Політичний регіоналізм - прагнення територій здобути політичну автономію і поєднати самоврядність з економічною модернізацією. У цілому регіоналізм являє собою досить складний феномен. Він може проявлятися в прогресивній формі як зростання економічної активності суб'єктів регіональної економіки, і в деструктивній - як діяльність політичних течій, що негативно впливає на міжрегіональні і міжнародні відносини.

Важливо зазначити, що у світовій економіці істотно змінюється місце і значення регіонів. Зокрема, у другій половині ХХ ст. регіони Європейського Союзу значно зміцнили свої економічні та політичні позиції і тому не можуть сприйматися тільки в ролі адміністративно-територіальних об'єднань. Враховуючи світовий досвід, в Україні важливо надати нового статусу регіонам на основі поєднання національних, регіональних і місцевих інтересів.

Конкретними шляхами щодо цього повинно стати: визначення ієрархії, статусу регіонів за нормами європейського міжнародного права; реформування адміністративно- територіального устрою держави; створення ієрархічної системи органів регіонального самоврядування з урахуванням територіальної специфіки. Враховуючи активну участь України в європейському регіональному співробітництві, необхідно концептуально опрацювати основні напрями єврорегіональної політики.

Гармонійне поєднання державного управління і місцевого самоврядування є основою успішного соціально-економічного розвитку території, нарощування її потенціалу та вирішення проблем територіального характеру.

Система територіальної влади та управління представлена трьома рівнями - загальнодержавним (національним), проміжним (область, район), низовим (місто, селище, село). Кожному рівню відповідають певні управлінські структури. Організація територіального управління в Україні у цілому відповідає європейській змішаній системі. За державними органами влади та управління закріплюють функції, які мають принципове значення для збереження цілісності господарського комплексу та безпеки держави у цілому.

Серед цих функцій виокремлюють такі: забезпечення економічної безпеки держави; вирішення важливих економічних питань геополітичного значення; контроль за функціонуванням потужних енергетичних та транспортних систем; формування системи державних фінансів та соціального захисту населення та ін. Загалом сфера впливу державних органів управління на господарську діяльність має тенденцію до звуження.

Органи територіального управління виконують широкий спектр функцій, які представлені двома групами - виробничими і соціально-економічними.

До групи виробничих функцій належать:

- визначення спеціалізації території у загальнодержавному та міжнародному поділі праці;

- вирішення питань, пов'язаних з розвитком регіональної виробничої та соціальної інфраструктури;

- підвищення ефективності використання виробничого, соціального та науково-технічного потенціалу регіону;
- розвиток територіально-виробничих комплексів; управління господарством та використання місцевих ресурсів;
- створення сприятливих умов для функціонування підприємств різних форм власності та розвитку зв'язків за кооперацією між ними.

Соціально-економічні функції органів територіального управління представлені такими:

- забезпечення працездатного населення регіону продуктивними робочими місцями та відповідним рівнем доходів;
- вирішення проблем розвитку соціальної інфраструктури та задоволення соціальних потреб населення;
- створення сприятливих соціально-економічних та екологічних умов для відтворення трудового потенціалу;
- забезпечення раціональної системи поселень на території регіону;
- регулювання перебігу соціально-економічних процесів у регіоні.

Сучасна структура управління регіональним розвитком сформована з двох систем - у вигляді рад та їх виконавчих комітетів у містах і селищах (виборна система) і призначеної Президентом - у вигляді державних адміністрацій на рівні областей та районів. Взаємодія цих органів управління повинна забезпечити в нових соціально-економічних умовах не тільки обмеження кризових явищ у сфері господарського життя та скорочення кількості депресивних територій, а й поступове піднесення рівня їх соціально-економічного розвитку. Адміністративна реформа, що проводиться в Україні, спрямована на радикальне покращання системи територіального управління, підвищення ефективності її функціонування.

Систему місцевого самоврядування в Україні формують:

- районні та обласні ради;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; органи самоорганізації населення;
- міські, селищні, сільські ради;
- територіальні громади.

Згідно зі статтею 140 Конституції України районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ і сіл. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, тобто жителі міста, селища чи села. Місцеве самоврядування як основа державного устрою країни дозволяє реалізовувати місцеві інтереси, узгоджувати інтереси різних суб'єктів господарювання на певній території, забезпечувати ефективне використання місцевих ресурсів, підтримувати життєдіяльність найбільш вразливих верств населення.

В Україні розроблено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування відповідно до положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування, яка спрямована на зміцнення його засад.

Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено основи формування і розвитку місцевого самоврядування. Зокрема, визначено, що органи місцевого самоврядування самостійно

розробляють і забезпечують виконання місцевих бюджетів. Цей бюджет складається з двох частин: поточного бюджету та бюджету розвитку. Останній зорієнтований на реалізацію програм соціально-економічного розвитку території, що здійснюються протягом певного терміну часу. Дохідна база бюджетів формується на основі загальнодержавних і місцевих податків і зборів, які визначено чинним законодавством.

Система місцевих податків і зборів повинна відповідати певним вимогам:

- значні надходження для території;
 - бути фіксованою на певний термін часу;
 - зрозумілою для тих, хто сплачує податки;
 - забезпечувати вирішення місцевих проблем;
-
- механізм розрахунків, облік і відповідальність за зберігання надходжень має бути достатньо відпрацьований.

В основу розрахунків мінімальних розмірів місцевих бюджетів покладено нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням як соціальних потреб населення, так і природно-економічних особливостей певних територій. Держава здійснює регулювання розмірів місцевих бюджетів на основі положень Закону "Про державний бюджет". У випадках, коли видатки місцевих бюджетів на мінімальні соціальні потреби перевищують доходи, держава надає території певні дотації, субсидії, субвенції.

В Україні існує проблема територіальної нерівномірності податкової бази. Регіони України, які володіють потужним промисловим потенціалом і відповідно мають значну податкову базу, зацікавлені у збереженні і власному використанні дохідної частини своїх бюджетів. Менш розвинуті регіони прагнуть використати механізм перерозподілу бюджетних коштів на власну користь і одержати фінансову допомогу від центральних органів державного управління. Таким чином, формуються суперечності між інтересами регіонів різного рівня соціально-економічного розвитку.