

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

Алла МЕЛЬНИК, Олена ДУДКІНА,
Тетяна ЖЕЛЮК, Григорій МОНАСТИРСЬКИЙ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ВІДНОСНО НЕЗАЛЕЖНОЇ СФЕРИ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Охарактеризовано специфіку розподілу повноважень між центром і регіоном, модель регіональної влади в Україні. Визначено очікуваний вплив реалізації Концепції регіональної політики на децентралізацію управління і розвиток депресивних регіонів. Обґрунтовано шляхи подальшого процесу децентралізації, фінансового забезпечення розвитку регіонів і підтримки депресивних регіонів.

I. Розподіл повноважень і регіональна модель влади

Проблема поділу повноважень влади між центром і регіонами та їх фінансового підкріплення залишається актуальною для всіх демократичних країн, незалежно від типу державного устрою (федерального чи унітарного). Але особливо гостро вона постала перед країнами з транзитною економікою, де процес децентралізації вступив у свою активну фазу.

Системний аналіз розподілу завдань, компетенцій, відповідальності між центром і регіоном, його вплив на регіональний розвиток, специфіка моделі регіональної влади свідчать про його неоднозначність і складність проблем, котрі не вдалось розв'язати. Головними можна відзначити такі три явища.

По-перше, існуюча система управління у регіонах свідчить про злам старої галузевої системи управління, в т. ч. управління економікою і про формування нової двошкіркової моделі "центр – регіон". Економічною основою цих процесів стало розмежування державної власності на загальнодержавну і комунальну (1992 р.), а з прийняттям Конституції України (діючої) і Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" – формування інституту комунальної власності.

Інституційною основою розподілу завдань, компетенцій, відповідальності між центром і регіонами щодо управління сферами та галузями економіки стали низки Положень про міністерства, затверджені Указами Президента України, і типових положень про галузеві й функціональні управління облдержадміністрацій. Це дало змогу певною мірою розмежувати між центром та регіонами завдання і функції (табл. 1).

Якщо за центральними органами виконавчої влади в основному закріплюються завдання з формування державної політики у відповідній галузі та сфері діяльності, то за органами виконавчої влади в регіонах – забезпечення її реалізації. Проте нормативно-правова база розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування ще не досконала, модель розподілу функцій між центром і регіонами ще не повністю сформована, має місце ще доволі високий ступінь централізації функцій, особливо в регулюванні економікою.

Кількісний розподіл функцій між центральними та регіональними органами виконавчої влади України

Сфера діяльності	Міністерство	Обласне управління
освіта і наука	Міністерство освіти і науки 40	Обласне управління освіти і науки 35
охорона здоров'я	Міністерство охорони здоров'я 37	Обласне управління охорони здоров'я 29
управління економікою	Міністерство економіки і Європейської інтеграції 57	Головне управління економіки області 45
праця і соціальна політика	Міністерство праці і соціальної політики 41	Обласне управління праці і соціального захисту 38
аграрна політика	Міністерство аграрної політики 52	Обласне управління сільського господарства і продовольства 33

По-друге, „класичні” проблеми (центр – регіон, центр – периферія), котрі можна спостерігати також в інших країнах Центральної і Східної Європи з перехідною економікою, в Україні супроводжуються чітким поділом Схід – Захід, що характеризуються відмінностями в економічній потужності та конкурентоспроможності регіонів України. У цьому контексті для України надзвичайно гостро постала проблема економічного вирівнювання і підтримки депресивних регіонів.

По-третє, існуюча модель регіональної влади, що сформувалась за відсутності упродовж останнього десятиріччя планомірної і скоординованої державної регіональної політики, відрізняється від моделі інших, зокрема європейських країн і характеризується такими ознаками:

- гіпертрофованою роллю місцевих державних адміністрацій у регіональному розвитку, що виражається в концентрації повноважень у місцевих органах державної виконавчої влади. До того ж ці органи функціонують в умовах жорсткої централізованої ієрархічної вертикалі, що виключає мобільність і певну управлінську автономію регіональних ланок;

- формальністю і неієднотністю регіональних органів місцевого самоврядування – обласних, районних і міських рад, що виконують маріонеткові функції нормативного затвердження управлінських рішень, підготовлених органами державної виконавчої влади. Це зумовило те, що очікувана біполярна модель регіонального управління, де керівні полюси повинні координувати свою діяльність, забезпечуючи взаєморівноваження і взаємоконтроль управлінських впливів на основі принципів синергетичного підсилення, співробітництва, оптимального поєднання загальнодержавної політики та місцевих інтересів, сформувалась як монополярна. Державницька монополярність на регіональному рівні обмежує самопотенціал регіонального розвитку, перешкоджає громадам територіальних утворень самостійно вирішувати свої спільні інтереси;

- невідповідністю існуючого функціонального навантаження та організаційного забезпечення регіональних органів державної виконавчої влади системі сучасних функцій регіонального менеджменту, необхідність імплементації яких зумовлюється докорінною зміною ролі органів управління в умовах ринкового розвитку економіки. Ідеологію примусу та жорсткого адміністрування потрібно трансформувати в практику орієнтації, мотивації і зацікавлення функціонування господарюючих суб'єктів різних форм власності в рамках державної соціальної, економічної, культурної та екологічної політики з врахуванням регіональних особливостей;

- нежиттєздатністю первинного адміністративно-територіального рівня, представленого дрібними ресурсослабкими територіальними утвореннями, що здатні ефективно виконувати функції

і повноваження, надані їм Конституцією України та Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", що позначається на низькій якості громадських послуг населенню територіальних громад.

2. Децентралізація управління регіональним розвитком у контексті положень

Концепції державної регіональної політики

Введена в дію Указом Президента від 25.05.2001 р. "Концепція державної регіональної політики" (КДРП), заходи, проведені в напрямку реалізації адміністративної реформи, законопроект "Про підходи до стимулювання регіонального розвитку", проекти Міністерства економіки "Головні підходи у державній стратегії регіонального розвитку" та "Методичні рекомендації з розробки стратегій регіонального розвитку" вносять зміни в побудову моделі розподілу влади "центр – місцевість" і формують нову ситуацію у політико-адміністративному аспекті управління економікою і соціальними процесами.

Системний аналіз положень КДРП [1] дає змогу виокремити ті її положення, що так чи інакше вплинуть на децентралізацію державної влади й посилення управлінської ролі місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування. В основу оцінки КДРП з позиції децентралізації нами покладено наступний логічний ланцюг: нормативне формулювання положення; його змістова характеристика; механізм реалізації, передбачений в Концепції чи Заходах щодо реалізації КДРП, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.09.2001 р.; можливий вплив на регіональний розвиток; зауваження щодо реальності практичного впровадження (табл. 2).

Узагальнення проведеного аналізу даної Концепції показує, що КДРП у її теперішньому варіанті є лише ескізом формування державної регіональної політики. Зіставлення її з попередніми варіантами документа свідчить, що КДРП є порівняно найпоміркованішим баченням діяльності держави у сфері розвитку регіонів. Вона передбачає компетенційну, а не структурно-організаційну трансформацію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; значною мірою консервує існуючий стан регіонального управління. У контексті децентралізації положення КДРП є недостатньо конкретними, в деяких випадках містять двозначність і взаємозаперечення. Деяка декларативність, рекомендаційність та ресурсна незабезпеченість положень КДРП в Україні стримуватиме позитивний вплив на регіональний розвиток організаційних, фінансово-економічних і правових чинників, передбачених документом. За цих обставин КДРП буде дещо формальним нормативно-правовим актом, що не суттєво позначиться на поліпшенні регіональної соціальної та економічної ситуації, хоча певні кроки у зміцненні поділу влади між центром і регіонами на користь регіонів забезпечить.

Проекція положень КДРП у контексті децентралізації на динаміку певного регіону дає змогу виявити специфіку можливого впливу цього документа на територіальний розвиток. Так, з врахуванням економічних соціальних і геополітичних особливостей Тернопільської області аспекти Концепції, спрямовані на децентралізацію державної влади, окрім очікуваної загальної дії на розвиток регіону (див. табл. 2), можуть зумовити такі впливи:

- забезпечення зростання ролі та відповідальності обласної державної адміністрації у визначенні й реалізації стратегічних і тактичних напрямків економічного й соціального розвитку регіону на основі виявлення і консолідації внутрішніх регіональних резервів економічного зростання, оперативного реагування на зміну кон'юнктурної ситуації, встановлення прямих взаємовигідних мікрорегіональних економічних зв'язків;
- посилення фінансової забезпеченості регіонального розвитку шляхом поєднання принципу фінансової автономії місцевих бюджетів і гарантованого рівня державних трансфертів, розрахованих на основі визначення показника мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя з врахуванням податкоспроможності території;
- підвищення управлінської і ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня. Стосовно Тернопільської області, де 94,3% первинних територіальних утворень є сільськими, позитивно на зміцненні дієздатності представницької влади може позначитися укрупнення сільських територіальних громад;

Таблиця 2

Аналіз положень Концепції державної регіональної політики, спрямованих на децентралізацію державної влади

Нормативне формулювання положення	Змістова характеристика положення	Механізм реалізації, перелічені документи у правових документах	Можливий вплив на регіональний розвиток	Зауваження щодо практичного впровадження положення
<p>1</p> <p>Реалізація регіональної політики на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування</p>	<p>2</p> <p>Положення, що пов'язано з усунути дублювання функцій та повноважень виконавчої і представницької влади, ліквідувати сферу позауправлінського впливу, окреслити предметну базу для формування критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спростити систему управління і забезпечити економію бюджетних коштів</p>	<p>3</p> <p>Прийняття законів України "Про внесення змін до Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації"</p>	<p>4</p> <p>Реалізація положення дає змогу чітко визначити сфери управлінських впливів органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що б дало змогу послити адресність, програмуваність та орієнтованість управлінської діяльності цих органів; усунути поглиблене поле формування конфліктних ситуацій між органами представницької влади та місцевого самоврядування; окреслити реальну роль щодо забезпечення регіонального розвитку та статусу службовців органів місцевого самоврядування та державних службовців</p>	<p>5</p> <p>Для реалізації даного положення необхідно сформулювати зрозумілі критерії віднесення управлінських органів до громадських чи державних; розмежувати державні та місцеві функції й інтереси; передбачити формування виконавчих комітетів обласних і районних рад для реалізації наданих їм повноважень; запровадити механізм передачі, а не делегування повноважень, адже процес делегування містить у собі елемент адміністративного підпорядкування й обмеження самостійності</p>
<p>Посилення процесів централізації і децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів</p>	<p>Забезпечення реалізації місцевих інтересів шляхом поєднання впровадження заходів загальнодержавної соціально-економічної політики, що забезпечить територіальну цілісність країни, створить передумови рівномірності її регіонального розвитку</p>	<p>Розроблення проекту програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування; визначення Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування; децентралізація і деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади; поетапна передача частин повноважень центральних органів виконавчої влади місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування</p>	<p>Дасть змогу вмонтувати регіональні утворення як складні динамічні галузі системи, що мають власні цілі й механізми розвитку, в державній організації як метасистемі з чіткою окресленими орієнтирами макроекономічного розвитку. Відбудеться збалансування державних і місцевих управлінських впливів у рамках єдиного нормативно-правового та програмно-цільового поля</p>	<p>Вимагає визначення меж централізації і децентралізації; зміцнення всіх рівнів управління державою: місцевого, регіонального та загальнодержавного, що передбачає посилення базового рівня місцевого самоврядування, деформалізацію місцевого самоврядування на регіональному рівні, зростання управлінської автономії і мобільності функцій місцевих органів державної виконавчої</p>

Продовження таблиці 2

1	2	3	4	5
<p>Максимальне наблизження послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів</p>	<p>Індивідуалізація державної влади та місцевого самоврядування, існування влади не заради влади, а для забезпечення соціального добробуту кожної людини</p>	<p>Механізм реалізації чітко не окреслений. Наблизження управлінських послуг до споживачів повинно бути враховане в процесі розроблення програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, спрямованої на зміцнення його організаційно-правової і фінансово-економічної основ</p>	<p>Дасть змогу кожному громадянину незалежно від міста проживання отримувати весь спектр державних і громадських послуг, гарантованих Конституцією України й законодавством, забезпечить гуманізацію, прозорість і демократизацію влади</p>	<p>влади. Є похідним і залежним від процесів фінансової, організаційно-правової децентралізації, забезпечення стратегічно-фундаментальної централізації у рамках адміністративної реформи</p>
<p>Стимулювання пісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку</p>	<p>Створення умов комплексності й узгодженості управлінської діяльності органів місцевого самоврядування і державного управління на регіональному рівні, що спрямована на виконання єдиної мети — забезпечення соціального та економічного розвитку території як необхідного чинника загальнодержавної діяльності</p>	<p>Прийняття законів України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", розроблення відповідних нормативно-правових актів щодо порядку запровадження договірних засад у відносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення спільних заходів з розвитку регіонів</p>	<p>Забезпечить практичну реалізацію конституційного положення про здійснення влади народом через органи державної влади та місцевого самоврядування; дасть змогу консолідувати зусилля центральних органів державного управління, місцевих органів представницької та виконавчої влади щодо подолання нагальних проблем регіонального розвитку. Уможливить трансформувати монополітарну модель регіонального управління у координаційно-центрову, ядром якої буде компетенційно-управлінське співробітництво між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування</p>	<p>Для уможливлення співробітництва органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо регіонального розвитку необхідно створити умови паритетності, взаємозайнятливості та незворотності такої співпраці шляхом забезпечення належного міста місцевого самоврядування у територіальному управлінні, передбаченого Європейською Хартією місцевого самоврядування</p>

1	2	3	4	5
<p>Зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу та кооперації праці</p>	<p>Забезпечення регіонального співробітництва в горизонтальній площині без залучення центральної ланки управління, що дасть змогу повніше врахувати регіональні економічні інтереси, використати потенціал міжрегіональних ресурсів</p>	<p>Розвиток міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінасових груп, інших форм господарювання, розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для розвитку міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впровадження такого співробітництва; здійснення системи заходів з розбудови інфраструктури регіонального розвитку</p>	<p>Двостороннє та багатостороннє міжрегіональне економічне співробітництво є передумовою здійснення міжрегіональних відносин з врахуванням ринково-конкурентних важелів, що дасть змогу максимально залучити резерви ресурсного потенціалу кожного регіону, створити економічний механізм вирівнювання регіонального розвитку, оптимізувати інвестиційні потоки</p>	<p>Ефективна реалізація цього положення можлива в умовах програмованого договірного підходу до формування міжрегіональних економічних відносин, розроблення нормативного та практичного механізму утворення асоціативних структур, до складу яких входили б як органи місцевої державної виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування</p>
<p>Забезпечення здатності територіальних промад та органів місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством, самостійно і відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні державної регіональної політики</p>	<p>Метою реалізації положення є формування дієздатного й повноцінного інституту місцевого самоврядування як необхідного суб'єкта управління регіональним і територіальним розвитком, що відповідно до теорії муніципального дуалізму в процесі втілення власної соціально-економічної політики забезпечує практичне впровадження засад загальнодержавної політики в рамках правового, ресурсного та унітарно-координативного поля</p>	<p>Підтримка місцевих ініціатив; подальше вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування; перехід на формування збалансованих бюджетів усіх рівнів на реальній доходній базі та оптимальних видатках за мінімальними нормативами бюджетної забезпеченості; укрупнення сільських територіальних громад; посилення державної підтримки та судового захисту місцевого самоврядування; визначення правового режиму комунальної власності</p>	<p>Європейський досвід засвідчує, що міцне і стабільне місцеве самоврядування є необхідним суб'єктом ефективного територіального розвитку, передумовою здійснення центральних органів влади від розгортання зусиль на виконання локальних проблем. Дане положення є одним з найважливіших у КДРТ, оскільки навіть детально розроблена і ресурсно забезпечена регіональна політика буде формальною в умовах існування декларативних територіальних утворень як об'єктів регіонального управління. Місцеве самоврядування спроможне динамізувати регіональний розвиток шляхом використання пряхованих резервів зростання і найширшого залучення громадянських, підприємницьких і ринкових структур до регулювання динаміки та тенденцій розвитку</p>	<p>Реалізація положення потребує докорінної зміни ставлення органів державної влади до місцевого самоврядування, усвідомлення необхідності забезпечення його автономії як чинника регіонального розвитку. Потрібно виробити чіткі критерії і форми добровільного залучення органів місцевого самоврядування до реалізації державної регіональної політики з метою уникнення адміністративного тиску та пересадання відповідальності за її ефективність</p>

Продовження таблиці 2

1	2	3	4	5
<p>Удосконалення фінансових між-бюджетних відносин і забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів та місцевого самоврядування, яка б створювала можливість для ефективного реального розвитку</p>	<p>Положення, передбачає врахування необхідності забезпечення певної фінансової автономії перанних і регіональних територіальних утворень, зрозумілості та доцільності формування міжбюджетних трансфертів з дотриманням пріоритетності та цілісності базової ланки бюджетної системи – Бюджетів місцевого самоврядування</p>	<p>Реалізація положення на принципах бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації на основі удосконалення системи стратегічного бюджетного планування і фінансового вирівнювання, відокремлення системи місцевих податків і зборів; запровадження застосування для об'єкту області видатків і доходів місцевих бюджетів коефіцієнтів податкової спроможності території</p>	<p>Практичне впровадження даного положення дасть змогу максимального використання фінансовий потенціал кожної території, спростити схему міжбюджетних трансфертів, ліквідувати суб'єктивізм при розподілі державних коштів, усунути паралельні фінансово-бюджетні потоки, забезпечити фінансове вирівнювання регіонального розвитку. Однак без поєднання з всебічним розвитком суб'єктів економічної системи фінансово-фінансові реформи не спроможні вирішити проблеми регіонального розвитку</p>	<p>Для забезпечення виконання даного положення необхідно дотримуватися Бюджетний кодекс України, який нормативно закріпив вторинний і залишковий принципи формування перанної ланки бюджетної системи України – сільських, селищних та міст районного підпорядкування бюджетів. Реалізація Бюджетного кодексу потребує прийняття Податкового кодексу України на жито новій структурно-методологічній основі фіскальних платежів. Слід зауважити, що наприклад КДРП "завершення передбачення місцевих бюджетів на обслуговування органами державного казначейства України" нівеєє позитивні реформування системи міжбюджетних відносин, суперечить принципу фінансової автономії місцевого самоврядування</p>
<p>Надання додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, посадовцям на них відповідальності за вирішення поточних і перспективних завдань розвитку регіонів</p>	<p>Посилення державної присутності в регіоні через управлінську діяльність місцевих органів державної виконавчої влади</p>	<p>Внесення змін до законодавчого регулювання питань щодо розпорядження трансфертами, котрі передаються з Державного бюджету для подальшого розподілу між місцевими бюджетами; формування регіональної інфраструктури підтримки та розвитку підприємств; подальшого здійснення земельної реформи і вдосконалення земельних відносин; формування інфраструктури ринку землі; визначення типів і режимів розвитку населених пунктів, затвердження для них спеціальних правил забудови</p>	<p>Дане положення суперечить тій частині КДРП, що передбачає змінення регіонального та перанного місцевого самоврядування. Воно спрямоване на забезпечення втручання органів державної виконавчої влади в ті сфери, які є відповідно до світового досвіду потенційними об'єктами регулятивного впливу з боку органів місцевого самоврядування та інститутів ринкового інфраструктури. Для усунення негативного впливу зростання обсягу повноважень місцевих державних адміністрацій на регіональному рівні необхідно компенсувати його адекватним підвищенням ролі органів місцевого самоврядування</p>	<p>У контексті реалізації даного напрямку КДРП необхідно передбачити не надання додаткових повноважень, а їх системний перегляд з врахуванням доцільності функціональної переорієнтації діяльності місцевих державних адміністрацій як суб'єкта реалізації загальнодержавної політики в регіоні та органу, що контролює дотримання законності інститутами місцевого самоврядування</p>

- формування асоціативних дво- та багатосторонніх міжрегіональних промислово-фінансових груп, кластерних об'єднань, що сприятиме покращенню інвестиційної ситуації і забезпечить поживлення економіко-господарської діяльності в регіоні;
- усунення можливих чинників виникнення конфліктних ситуацій між державною виконавчою владою і регіональними органами місцевого самоврядування на основі чіткого розмежування їх повноважень та відповідальності, створення умов зацікавленості в координації зусиль і тісному співробітництві задля забезпечення регіонального розвитку;
- зменшення диференціації в рівнях розвитку Тернопільського регіону як депресивної території і регіонів-донорів, що мають значний економічний потенціал, із застосуванням механізму вирівнювання територіального розвитку з боку держави та повнішого використання власного природного, трудового, історико-культурного й рекреаційного потенціалу регіону;
- зростання ефективності, ситуаційної адаптивності та оперативності управління об'єктами державної власності, що розташовані на території області, шляхом передачі повноважень з розпорядження цим майном на рівень обласних державних адміністрацій.

З метою удосконалення організаційного та нормативного забезпечення і формування передумов практичної реалізації КДРП щодо децентралізації необхідно:

- розробити та прийняти Закон України “Про засади державної регіональної політики”, оскільки більшість її положень відповідно до Конституції України може бути врегульована лише законом;
- передбачити при реалізації Концепції стратегічні орієнтири трансформації організаційної структури регіонального управління на основі врахування пріоритетності місцевого самоврядування у забезпеченні територіального розвитку. Зростання ролі регіональних органів місцевого самоврядування – обласних, міських і районних рад, розширення кола їх повноважень об'єктивно передбачатиме формування виконавчих органів цих рад, зміну функціональної спрямованості управлінської діяльності органів державної виконавчої влади на місцях як провідників загальнодержавної політики, гарантів дотримання органами місцевого самоврядування законів та інших нормативно-правових актів;
- популяризувати положення КДРП з допомогою використання загальнодержавних, регіональних і місцевих засобів масової інформації, проведення науково-практичних конференцій, нарад, семінарів, громадських слухань з цієї проблематики;
- проводити періодичний моніторинг впливу управлінських рішень, прийнятих на її основі, на регіональний розвиток з визначенням і своєчасним коригуванням негативних відхилень від прогнозованих параметрів. Координацію здійснення функції моніторингу необхідно покласти на головні управління економіки обласних державних адміністрацій, котрі звітуватимуть перед Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, а також перед головою державної адміністрації, обласною радою;
- визначити певні сфери, де провести експеримент з інтенсивного впровадження різних варіантів заходів з реалізації положень КДРП. Це доцільно зробити для об'єктивної оцінки практичного впливу КДРП на розвиток територіальних утворень;
- використати досвід країн ЄС і Східної Європи щодо формування засад державної регіональної політики з дотриманням принципу адаптивного застосування його в Україні та врахування національних політичних, економічних і соціальних умов;
- з метою координації і гармонізації державної політики у сфері регіонального розвитку узгодити положення Концепції адміністративної реформи, Концепції реформування адміністративно-територіального устрою і Концепції державної регіональної політики України;
- прискорити прийняття засадничих законодавчих актів у сфері загальнодержавного та регіонального розвитку, зокрема Податкового кодексу України, Законів України “Про комунальну власність”, “Про адміністративно-територіальний устрій”, “Про територіальну громаду”, нової редакції Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Внести зміни та доповнення у Бюджетний кодекс України щодо посилення самостійності первинних органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного планування на

нормативно-формульній основі. Ініціювати внесення поправок до Конституції України, які б уможливили формування життєздатних базових територіальних утворень, посилили статус регіональних органів місцевого самоврядування.

3. Фінансовий механізм децентралізації в Україні та оцінка його можливого впливу на розвиток регіону

Особливе місце в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіонів в даній Концепції відводиться оптимізації фінансового механізму, котрий повинен забезпечувати перспективи для формування такої фінансової спроможності території, яка б створювала можливості для ефективного регіонального розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу в ринковій економіці [1]. Оптимізація фінансового механізму включає: удосконалення системи стратегічного бюджетного планування і фінансового вирівнювання, котрі б базувалися на нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості та коефіцієнтах податкової спроможності територій; запровадження такого механізму надання бюджетних трансфертів, що гарантував би фінансове забезпечення виконання делегованих місцевим органам влади та самоврядування повноважень у регулюванні соціально-економічного розвитку відповідних територій; використання ефективного механізму міжбюджетних розщеплень податкових платежів; вдосконалення системи місцевого оподаткування; посилення зацікавленості органів місцевої влади у зміцненні дохідної бази; стимулювання місцевих органів влади до об'єднання на договірних засадах фінансових ресурсів для вирішення місцевих, регіональних, міжрегіональних проблем і забезпечення оптимального використання бюджетних коштів; використання інструментарію фінансового планування в частині програмно-цільового фінансування видатків; чітке розмежування видатків на виконання власних і делегованих повноважень місцевими органами влади.

Перші кроки в оптимізації даного механізму зроблено у сфері міжбюджетного трансфертування завдяки прийняттю Закону України "Про Державний бюджет на 2002 рік" та ухваленню Бюджетного кодексу [4]. Вони мають на меті запровадження такої системи міжбюджетних відносин, в основі якої лежали б чітка оцінка дохідних і видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, формульна система трансфертів і система цільових дотацій для надання певних видів соціальних послуг. Відзначаючи позитиви у сфері трансформування міжбюджетних відносин, слід навести і низку проблем:

- по-перше, з 2002 року згідно з Бюджетним кодексом усі трансферти містам і районам обчислюються безпосередньо в Міністерстві фінансів України. Це, в свою чергу, послаблює позиції обласного рівня в контролі за формуванням і використанням фінансових ресурсів на районному рівні;
- по-друге, коштик доходів 2002 року, що застосовувався для визначення трансфертів, включав витрати на фінансування транспорту та комунального господарства, а згідно з Бюджетним кодексом в наступні роки розмір цих витрат не буде враховуватися при моделюванні міжбюджетних трансфертів. Це, в свою чергу, послабить дохідну базу місцевих бюджетів і вимагатиме перерозподілу витратної частини.

В основу прозорості формування міжбюджетних відносин покладено формульний підхід, ідея якого доволі проста: сума трансфертів для одержувача або вилучень для донорів визначається як різниця між прогнозними доходами та відносними видатковими потребами того чи іншого району чи міста. Однак і для прогнозу доходів, і для оцінки відносних видаткових потреб застосовуються численні змінні. Те, як ці змінні представлені у формулі, визначає простоту чи складність останньої. Формула для підрахунку трансфертів, описана в Постанові КМУ № 1932 від 29.12.2000 р. "Про порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, дотацій і коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік" має певні вади [6]. По-перше, хоч названий Порядок містить дуже детальні інструкції для визначення трансфертів, то вони не дуже прості для розуміння. Багато записаних формул надто переобтяжені і супроводжуються довгим переліком змінних, що входять до формули. По-друге, у формулах індекси відносних видаткових потреб безпосередньо не застосовуються. Застосування цих індексів, на нашу думку, було б дуже корисне, адже вони

показують, якою мірою середньодушеві видаткові потреби конкретного району, міста обласного значення чи області відрізняються від середнього для всіх районів, міст та областей в результаті економічних, демографічних, географічних, екологічних та інших особливостей того чи іншого конкретного регіону. Замість застосування індексів змінні, що відображають такі особливості, вмонтовані безпосередньо у формули, за якими обчислюються абсолютні суми видаткових потреб.

Спосіб представлення існуючих у Порядку формул “завуальовує” основний принцип визначення видаткових потреб того чи іншого конкретного місцевого бюджету, а саме принцип забезпечення однакових видаткових можливостей з необхідним коригуванням на специфічні особливості всіх місцевих бюджетів відповідного рівня. Таким чином, для багатьох місцевих органів влади формули виглядають як “чорна скринька” і не засвідчують того важливого факту, що вони покликані забезпечити рівні видаткові можливості на засадах справедливості. Застосування індексів відносної податкової спроможності дало б змогу уникнути доволі деталізованої розробки абсолютної суми видаткових потреб у розрізі функцій, адже кінцева мета формули не у встановленні контролю за видатками місцевого самоврядування, а у визначенні суми трансфертів.

Щодо вдосконалення місцевої податкової бази, то Бюджетний кодекс України дає можливість місцевим бюджетам 100-відсотково зараховувати до місцевих бюджетів, зокрема до капітальних видатків цих бюджетів, надходження від продажу земель несільськогосподарського призначення. Тому, чим ефективніше працюватимуть органи місцевого самоврядування, тим більше зможуть вкласти у розвиток, який принесе економічну віддачу у перспективі. Однак, з іншого боку, необхідно законодавчо врегулювати надходження коштів від продажу земельних ділянок до бюджетів рад базового рівня, на території яких знаходяться ці земельні ділянки, та законодавчо вирішити розмежування права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення між державою і територіальними громадами міст, селищ, сіл.

Позитивним кроком Бюджетного кодексу є включення плати за землю і податку на прибуток комунальних підприємств до доходів, котрі не враховуються при визначенні трансфертів, що дасть можливість місцевим громадам нарощувати свої фінанси за рахунок власних зусиль та ефективної праці. Та вже у проекті закону про Державний бюджет на 2003 рік статтею 46 передбачено звільнення від сплати земельного податку військові частини, навчальні заклади, науково-дослідні установи, дитячі санаторно-курортні та оздоровчі заклади. Ніякою іншою статтею ці пільги територіям не компенсуються. Бюджетний же кодекс передбачає надходження цього податку до місцевих бюджетів і зазначає, що він є джерелом виконання функцій місцевих органів влади щодо надання населенню житлово-комунальних послуг, проведення видатків на благоустрій, місцеві соціальні програми тощо.

Недоліком сучасного фінансового механізму є відсутність твердих податкових гарантій для обласного бюджету. Згідно з Бюджетним кодексом (стаття 66) доходи обласного бюджету визначено як 25% від “кошика доходів”, котрі збираються на території області, та трансфертів з Державного бюджету, а також із місцевих бюджетів міст, сіл і селищ на виконання спільних програм. У Кодексі не обґрунтовано, чому саме 25% доходів і чому фінансування спільних програм має відбуватися за рахунок трансфертів з незрозумілими умовами їх надання. Якщо реалізація спільних програм – добровільне рішення органів місцевого самоврядування, то їх фінансування може здійснюватися шляхом пайової участі адміністративно-територіальних утворень на договірній основі. Якщо ж обласні ради несуть відповідальність за надання жителям області якихось суспільних благ, то прийняття відповідних рішень має входити до їх компетенції, а за обласними бюджетами повинні закріплюватися податки, необхідні для реалізації цих функцій.

У проекті Державного бюджету на 2003 рік в цілому за місцевими бюджетами передбачено збільшення обсягу дотації вирівнювання на 866,8 млн. грн. та зменшення обсягу коштів, що передаються до Державного бюджету, на 518,2 млн. грн. (за пропозиціями Комітету Верховної Ради з питань Держбюджету). Тобто “чистий трансферт” за місцевими бюджетами проти показників проекту Державного бюджету, підготовленого урядом, пропонується збільшити на 1,385 млрд. грн.

Проаналізувавши пропозиції центру щодо проекту Державного бюджету на 2003 рік, вдовольнитися задекларованим прогнозом зростання частки місцевих бюджетів в обсязі

Зведеного бюджету держави на 2003 рік до 46 відсотків (в 2002 році – 40,4 відсотка) не можна, адже більша половина витрат з фінансування регіонального розвитку (53%) припадає саме на місцеві бюджети. Крім цього, в реальному підрахунку зростання частки місцевих бюджетів є, скоріш всього, наслідком зменшення ресурсів на державні програми, а не збільшенням ресурсів цих бюджетів [10].

За підрахунками фахівців, на 2003 рік прогнозується збільшення ресурсів місцевих бюджетів на гарантовані державою повноваження шляхом штучного зростання прогнозного обсягу їхньої дохідної частини, що з огляду на рівень виконання цього річного плану доходів (близько 60 відсотків за сім місяців 2002 року) є відчутною проблемою.

Для того, щоб ефективно працював фінансовий механізм, необхідно фінансове забезпечення відповідних органів влади будувати, виходячи з реально наданих їм повноважень. Збільшення ж бюджетного ресурсу держави можна досягти шляхом внесення змін до чинного податкового законодавства та поліпшення адміністрування доходів до бюджетів усіх рівнів.

Подальша децентралізація функцій дасть змогу для економіки адміністративно-територіальних утворень: зміцнити фінансовий потенціал за рахунок заміни механізму розщеплення загальнодержавних податків і зборів на систему поділу податків та запровадження формульної системи трансфертів; фінансово забезпечити інвестиційну діяльність місцевих органів влади за рахунок запровадження цільових інвестиційних грантів; підняти якість надання послуг органами регіональної та місцевої влади населенню і наблизити їх до місця особистого споживання; посилити роль місцевого самоврядування та заохотити територіальні громади до наповнення бюджетів передусім у частині доходів, котрі не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (місцевих податків і зборів, 60% плати за землю, фіксованого сільськогосподарського податку, податку на промисел, платежів за спеціальне використання природних ресурсів, коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення).

4. Оцінка передбаченого для структурно слабких регіонів режиму стимулювання

У КДРП одним з пріоритетів визначено вичленування та державну підтримку соціально-економічного розвитку депресивних (проблемних) територій.

За формою виникнення і поглиблення депресивного стану науковці виділяють два типи депресивних регіонів: регіони, депресивний стан яких спричинений низьким рівнем соціально-економічного розвитку, недостатнім розвитком соціальної, виробничої і ринкової інфраструктури, недостатнім соціально-економічним, в першу чергу природоресурсним потенціалом, низькою якістю навколишнього середовища тощо; регіони, депресивний стан яких зумовлений негативними структурними зрушеннями та монофункціональною спрямованістю розвитку їх економіки (структурно слабкі регіони) [8, 77 – 85]. Стосовно кожного типу депресивного регіону повинні розроблятися і застосовуватись спеціальні механізми, засоби та способи державної підтримки.

У КДРП зазначено, що стимулювання розвитку депресивних територій повинно здійснюватись шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій. Основними завданнями держави в Концепції в даному напрямку визначено: вироблення чітких критеріїв і термінів виділення депресивних територій з метою застосування у них заходів державної підтримки; стимулювання ефективного використання внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу таких територій; прискорення соціально економічного розвитку і подолання депресивного стану; підтримку соціальної активності та мобільності населення; створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах для прискорення формування й ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання; забезпечення належного соціального захисту населення.

У Концепції зазначено, що статус депресивної території і механізми державної підтримки її розвитку повинні визначатись законодавством на основі науково обґрунтованої комплексної оцінки її економічного, соціального, екологічного стану та надаватись на певний термін.

Проте активна діяльність органів влади щодо вичленування депресивних територій і вироблення дієвих механізмів їх підтримки стримується нерозробленістю відповідного нормативно-правового забезпечення. Так, у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13.09.2001 р. № 437-р "Про

заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” передбачено розроблення проекту Закону України “Про заходи стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій” на IV квартал 2001 – 2002 рр. [3]. На даний час цей законодавчий акт і його відповідне нормативно-інструктивне забезпечення не прийняті. Також значно ускладнює процес розробки та реалізації механізму державної підтримки розвитку депресивних регіонів відсутність законодавчо закріплених порядку визначення депресивного стану та системи граничних критеріїв (індикаторів), за якими території визначаються депресивними. Вказані нормативні акти згідно з вищезазначеним розпорядженням передбачалось прийняти в жовтні – листопаді 2002 року.

Особливої ваги в умовах реалізації стратегії інтеграції України до Євросоюзу в умовах врахування процесів регіоналізації та глобалізації набуває проблема визначення статусу регіонів і зокрема депресивних (проблемних). Так, у контексті вирішення завдань і пріоритетів державної регіональної політики визначення правового статусу депресивних регіонів і вибір системи критеріїв для вимірювання рівня депресивності повинні ґрунтуватись на досвіді країн-членів ЄС. Зокрема для відмежування депресивних територій у Євросоюзі використовують показники: обсяг ВВП на душу населення; рівень безробіття; питома вага сільського господарства та традиційно-депресивних (“старопромислових”) галузей промисловості; динаміка міграційних потоків; рівень доходів населення; демографічні показники тощо [7, 10]. Для умов України Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції для визначення граничних критеріїв, за якими надаватиметься статус депресивних регіонів, рекомендується використовувати такі показники: обсяг ВДВ на душу населення; рівень безробіття; чисельність населення, зайнятого в усіх сферах економічної діяльності; чисельність населення, зайнятого в галузі економіки, в т. ч. у промисловості та сільському господарстві; індекси продукції промисловості (до попереднього року і до 1990 р.); питома вага безробітних, незайнятих понад 1 рік, у загальній чисельності безробітних; середня тривалість безробіття; середньомісячна заробітна плата працівників; природний приріст населення; щільність населення; кількість злочинців на 1000 чол.

Аналіз факторів, що спричинюють виникнення депресивного стану території, особливостей різних типів депресивних (проблемних) територій свідчить, що систему критеріїв депресивності слід доповнити: показниками активності підприємницької діяльності; показниками демографічного потенціалу (статеві-вікової структури населення); індикаторами інфраструктурної забезпеченості населення і території; індикаторами якості навколишнього середовища; поселенськими критеріями (такими як ступінь агломерації); соціальними та етно-культурними критеріями.

Проведений за наведеними показниками аналіз стану соціально-економічного розвитку Тернопільської області дав змогу зробити висновок, що регіон залишається одним з найдепресивніших в Україні і потребує невідкладної державної підтримки та стимулювання. Зокрема в 2001 році валова додана вартість на одного жителя області становила лише 1605 грн., тоді як у середньому в Україні – 2788 грн. Близько третини ВДВ регіону (32%) створюється у сільському господарстві, тоді як в середньому по державі – 14%. Крім того, в області найнижча в Україні середньомісячна заробітна плата – 190 грн. за 2001 рік, у той час як по країні в цілому – 311 грн. Сума платежів і додаткових надходжень до бюджетів усіх рівнів на душу населення регіону за 2001 рік становила 275 грн., а в середньому по країні – 740 грн. Частка місцевих доходів у сукупних податкових надходженнях Тернопільської області становить лише 35%, а в окремих районах – лише 13 – 16%. Значні проблеми є у використанні наявного демографічного та трудових ресурсного потенціалу області. Так, питома вага непрацездатного населення у Тернопільській області перевищує 45%. В досліджуваному регіоні також зафіксовано один з найвищих у країні рівнів офіційного безробіття – 7%. За рейтингом інвестиційної привабливості Тернопільська область займає передостаннє місце в Україні. Рівень сукупних інвестицій на одного мешканця області становить лише 139 грн., а в більшості її адміністративних районів не перевищує 100 грн. Серед населених пунктів регіону значна частина – це малі міста з характерною для них монофункціональною спрямованістю розвитку економіки та значною напруженістю на ринках праці [9].

У цілому, за рейтинговою оцінкою соціально-економічного розвитку регіонів у 2001 році та першому півріччі 2002 року, проведеною адміністрацією Президента України, Тернопільська область

займає останнє місце серед регіонів держави. Таким чином, зазначене свідчить про приналежність Тернопільської області до першого типу депресивних регіонів.

Тернопільська область традиційно належить до дотаційних регіонів. Аналіз формування і використання місцевих бюджетів області свідчить про недостатню ефективність традиційно використовуваних засобів державної фінансової підтримки розвитку депресивних територій. Так, незважаючи на певне збільшення дотацій з Державного бюджету до місцевих бюджетів області з 195515,7 тис. грн. у 2000 р. до 224161,1 тис. грн. в 2001 р., відчутного підвищення рівня соціально-економічного розвитку Тернопільської області не досягнуто. У 2002 р. обсяг дотацій з Державного бюджету до місцевих бюджетів області було знижено до 177320 тис. грн.

Визначені в КДРП засоби підтримки депресивних територій, а саме формування державних цільових фондів і здійснення державних інвестицій також не дають змогу достатньо ефективно впливати на зниження депресивності регіону. Так, для Тернопільської області перерахування з державних цільових фондів до місцевих бюджетів востаннє були здійснені в 1999 р. в обсязі 13696,1 тис. грн., що становило 9,5% від загальних доходів. На період 2000 – 2002 рр. дана стаття місцевих бюджетів взагалі не фіксується.

Засобом зниження диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів і подолання їх депресивного стану є субвенції з Державного бюджету. Зокрема на 2002 р. виділені субвенції з Державного бюджету обласному бюджету Тернопільської області в обсязі 155510 тис. грн., у тому числі за цільовим призначенням: на виплату допомоги соціально незахищеним і малозабезпеченим верствам населення – 25402 тис. грн.; надання пільг ветеранам війни і праці та компенсації за пільговий проїзд окремих категорій населення – 6492,3 тис. грн.; надання пільг і субсидій населенню на житлово-комунальні послуги, паливо та енергію – 95424,7 тис. грн. У 2002 р. також здійснювались субвенції з Державного бюджету спеціального фонду за цільовим призначенням на будівництво житла військовослужбовцям, чорнобильцям, членам їх сімей та іншим у розмірі 2289 тис. грн. Вказані механізми дають змогу дещо знизити соціальну напругу в регіоні, сприяти вирішенню соціальних проблем, проте істотного впливу на зниження загального стану депресивності Тернопільської області не мають.

На зниження диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів спрямовані дотації на вирівнювання місцевих бюджетів. Так, для Тернопільської області в 2002 році розрахунковий обсяг надходжень із загальнодержавних податків і зборів до Державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій на вирівнювання місцевих бюджетів, становить 116946,9 тис. грн. Згідно з КДРП і розробленими Кабінетом Міністрів України заходами з її реалізації паралельно з дотаціями, спрямованими на вирівнювання, у Держбюджеті повинні визначатись окремі спеціальні кошти, спрямовані на реалізацію програм подолання депресивного стану територій. У сучасних умовах вказаний механізм державної підтримки проблемних і структурно-слабких територій відсутній.

Оцінка стану економічного та соціального розвитку регіону свідчить про об'єктивну необхідність і нагальність відпрацювання системи спеціальних механізмів державного стимулювання розвитку його як депресивної території. Такі механізми повинні забезпечувати: створення стабільних засад соціально-економічного розвитку; усунення перешкод для поширення інновацій на дану територію; створення умов для зростання ділової активності, професійної і просторової мобільності населення; створення комплексного інфраструктурного забезпечення; досягнення сталого розвитку регіону [11, 162 – 167].

У КДРП, “Заходах щодо реалізації Концепції державної регіональної політики”, “Основних засадах державної стратегії регіонального розвитку” визначено комплексну систему механізмів для запобігання виникнення і поглиблення депресивного стану території, а також систему механізмів стимулювання і підтримки розвитку депресивних (проблемних) регіонів у формі, передбаченій відповідним законодавством. Серед механізмів державного стимулювання розвитку депресивних регіонів у зазначених документах виділяють: розробку спеціальних програм підтримки проблемних регіонів, а також регіональних програм подолання депресивного стану території; вироблення чіткого порядку, методичних засад формування, розгляду, затвердження, фінансування і контролю за

виконанням програм подолання депресивного стану території (листопад, 2002 р.); забезпечення фінансової допомоги депресивним територіям, котра повинна включати як прямі державні інвестиції (пряме фінансування), так і трансферти з Державного бюджету; поєднання у джерелах фінансування програм подолання депресивного стану державних і регіональних фінансових ресурсів, тобто забезпечення принципу співфінансування; контроль за виконанням програм з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для вирішення конкретних проблем депресивних територій; запровадження договірних засад у відносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення спільних заходів у розвитку регіонів (грудень, 2002 р.). Поки що вказані механізми як в цілому в Україні, так і стосовно депресивного регіону Тернопільської області не працюють.

Аналіз зазначених механізмів підтримки та особливостей розвитку депресивних територій дає змогу стверджувати, що для типу структурно-слабких депресивних регіонів найприйнятнішими можуть бути такі механізми підтримки: встановлення спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності для суб'єктів господарювання, що реалізують проекти в пріоритетних сферах економіки регіонів, створюють нові робочі місця, відновлюють екологічно безпечні умови життєдіяльності; здійснення реструктуризації традиційних галузей промисловості, де існують загрози, пов'язані з критичним зростанням рівня зношеності основного капіталу та підвищеними ризиками виникнення техногенних катастроф (зокрема для Тернопільської області галузі машинобудування); здійснення санації і збереження конкурентоспроможних промислових центрів і галузей у процесі приватизації та реструктуризації підприємств; підтримка малого та середнього бізнесу; сприяння створенню і впровадженню інновацій, включаючи розповсюдження сучасних технологій через створення регіональних центрів передачі високих технологій; поширення дії інвестиційного податкового кредиту на підприємства депресивних регіонів, що функціонують переважно в інноваційних секторах; створення пільгових умов оподаткування (наприклад відтермінування плати податку на прибуток) у перші роки функціонування підприємств, створених або перепрофільованих у депресивних регіонах; пільгове оподаткування прибутку, отриманого в результаті завершення спорудження і виведення на повну потужність об'єктів незавершеного будівництва, що розташовані у депресивних регіонах, особливо у разі їх перепрофілювання на випуск соціально-значущої продукції; спрямування міжнародної технічної допомоги на підготовку і перепідготовку фахівців з розвитку підприємництва, вирішення соціально-економічних та екологічних проблем депресивних територій [1,3].

Вважаємо, що найдоцільнішими для депресивних регіонів з переваженням монофункціональних поселень і монофункціональною спрямованістю розвитку економіки можуть бути такі методи державної підтримки: проведення диференційованих заходів щодо стабілізації і диверсифікації виробничого потенціалу монофункціональних поселень; стимулювання професійної і просторової мобільності населення депресивних територій; стимулювання залучення інвестицій у ключові сектори економіки регіонів, які визначають стратегічні пріоритети їх розвитку; розробка та впровадження спеціальних заходів щодо сприяння зайнятості, розвитку соціальної сфери, зокрема запровадження соціальної житлової політики, а також політики охорони здоров'я у депресивних (проблемних) територіях; стимулювання створення нових робочих місць і підтримка економічно доцільних наявних робочих місць переважно в інноваційних і трудомістких галузях регіональної економіки; сприяння розвитку само- та тимчасової зайнятості; впорядкування міграційних процесів через державне стимулювання населення регіонів з особливо складними умовами працевлаштування; перехід до адресної системи державної соціальної підтримки населення у депресивних регіонах; сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, як основного джерела стабілізації на ринку праці та врегулювання міграційних процесів тощо; запровадження контрактних засад у взаємовідносинах між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо розвитку депресивних (проблемних) територій; впровадження системи співфінансування (поєднання державних, регіональних, місцевих фінансових ресурсів) для розробки і реалізації регіональних програм і стратегій подолання депресивності територій.

Державна підтримка розвитку депресивних територій має проводитись у комплексі з іншими антикризовими заходами загальнонаціонального значення, а саме: оздоровленням соціально-економічної ситуації у державі, створенням умов для її сталого розвитку, забезпеченням оптимальної структури економіки, переважанням інноваційного спрямування розвитку, підвищенням рівня і якості життя населення незалежно від місця його проживання. В "Основних засадах державної стратегії регіонального розвитку", "Програмі інтеграції України до Європейського Союзу" визначено, що з 2007 року порядок і механізми надання депресивним територіям державної стимулюючої підтримки повинні бути наближеними до процедур, прийнятих у країнах Євросоюзу.

З огляду на недостатню дієвість фінансових механізмів підтримки депресивних регіонів в Україні та на основі вивчення зарубіжного досвіду найдоцільнішими шляхами вирішення проблем депресивних територій можна визначити: стимулювання розвитку так званих центрів (поліосів) зростання. Зокрема для Тернопільської області такими центрами зростання могли б бути розвиток рекреаційної індустрії та формування інноваційного розвитку регіону на базі формування технопарків і кластерів.

Література

1. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25 травня 2001 року № 341/200.
2. Основні засади державної стратегії регіонального розвитку. – Міністерство економіки України, 2001.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики" від 13 вересня 2001 р. № 437.
4. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р., № 2542 – III.
5. Закон України „Про Державний бюджет України на 2002 рік” // Фінанси України. – 2002. – № 3.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, обсягів доходів і видатків загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів" від 29.12.2002 р. № 1932.
7. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
8. Герасимчук З. В. Класифікація соціально-проблемних регіонів та напрямки формування у них сталого розвитку // Регіональна економіка. – 2001. – № 2. – С. 77 – 85.
9. Матеріали Головного управління економіки Тернопільської обласної державної адміністрації.
10. Сайт Верховної Ради України: <http://www.rada.kiev.ua>.
11. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / Ред. Максименко С. – К.: Логос, 2000. – 72 с.
12. Тубол А. Соціально-економічні проблеми аграрних депресивних регіонів / Зб. наук. праць УАДУ. – 2001. – Вип.2. – С. 162 – 167.

Редакція отримала матеріал 10 грудня 2002 р.