

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ЦЕНТРОМ І РЕГІОНАМИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті визначено сутність, мету та цілі регіональної структурної політики. Окреслено основні бар'єри реалізації регіональної структурної політики. Виокремлено наявні неузгодженості та дублювання повноважень між центральними та регіональними органами влади. Наведено основні напрями покращення відносин між центральними та регіональними органами влади.

Essence, purpose and aims of regional structural policy are defined in the article. Basic barriers of realization of regional structural policy are outlined. Present inconsistencies and duplication of plenary powers between the central and regional authorities are selected. Basic directions of improvement of relations between the central and regional authorities are given.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Основною проблемою сьогодення є структурна розбалансованість економіки українських регіонів, яка не лише стримує реалізацію економічного потенціалу їх територій, але й підвищує вразливість економіки регіону як до внутрішніх так і зовнішніх загроз. Визначальну роль у подоланні диспропорційності економіки, забезпечення стійкого економічного зростання відіграє цілеспрямована та ефективна структурна політика. Однак, основною проблемою ефективної її реалізації на регіональному рівні є неузгодженість та дублювання повноважень державних та місцевих органів виконавчої влади. Лише перенесення акцентів державної політики з централізованого управління на регіональний рівень, що супроводжується передачею владних повноважень місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, відкриває найбільш широкі можливості для забезпечення збалансованого розвитку регіонів України.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Проблематика структурних змін в економіці завжди знаходилась у центрі уваги як зарубіжних так і вітчизняних учених. Зокрема, цим питанням присвячено праці Д. Белла, Е. Домара, К. Ерроу, Ф. Кене, Дж. Б. Кларка, В. Леонтьєва, У. Льюїса, А. Маршалла, Д. Норта, В. Парето, Р. Рейча, Д. Рікардо, А. Сміта, Р. Солоу, Р. Стоуна, Й. Шумпетера. Серед вітчизняних учених, які займались дослідженням проблематики структурної трансформації економіки регіонів та впливу структурних чинників на економічний розвиток, варто відзначити Я. Б. Базилюка, О. С. Власюка, В. М. Гейця, Я. А. Жаліла, І. В. Крючкової, В. Р. Сіденка, Т. П. Шинкоренко та ін.

Науковцями зроблено значний внесок у розробку та вирішення методологічних і теоретичних проблем діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дослідження їх функцій та розмежування повноважень. Зокрема, цим питанням присвячено праці С. А. Авакяна, В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Афанасьєва, М. І. Байтіна, Г. В. Барабашева, І. Л. Бачило, І. А. Грицяка, М. І. Козюбри, В. В. Копейчикова, В. В. Кравченка, Б. М. Лазарева, А. О. Селіванова, М. Ф. Селівона, Ю. О. Тихомирова, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала, Л. П. Юзькова, М. К. Якимчука та інших. Питанням регулювання процесів структурної перебудови як на національному, так і регіональному рівнях присвячено праці С. О. Білої, З. С. Варналія, А. С. Гальчинського, В. М. Геєця, М. І. Долішнього, Я. А. Жаліла, В. І. Крючкова, С. В. Мочерного,

Л. М. Шаблиста та ін. Разом з тим, дослідження впливу розподілу компетенцій між органами влади на реалізацію регіональної структурної політики залишаються недостатньо дослідженими і тому вимагають подальших наукових пошуків.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вирішення питання структурної розбалансованості економіки регіону пов'язане з вибором конкретних обґрунтованих пріоритетів та відповідних заходів, які передбачають узгодженість повноважень та системність перетворень економіки регіону. Однак, основною проблемою в реалізації ефективної структурної політики в регіоні залишається неврегульованість та дублювання повноважень між центральними та місцевими органами влади.

Постановка завдання. Мета статті – виявити ключові проблеми, які існують в процесі формування та реалізації регіональної структурної політики, визначити вплив неузгодженості повноважень між органами влади, а також роль та міру впливу держави на реалізацію ефективної структурної політики на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою проблемою сьогодення є структурна незбалансованість економіки регіонів. Структурні диспропорції зумовлюють та посилюють матеріало-, ресурсо- та енергомісткість економіки регіону. Це, у свою чергу, призводить до поступового вичерпання внутрішніх можливостей регіону, зниження інноваційної активності та можливостей впровадження інноваційних технологій та до економічного спаду загалом. Удосконалення структури регіональної економіки можна досягнути лише шляхом формування та реалізації активної і цілеспрямованої регіональної структурної політики.

Структурна політика є одним із елементів стратегічного розвитку економічної системи регіону. Регіональна структурна політика – система заходів, спрямованих на формування необхідних регіональних пропорцій. Мета структурної політики полягає в тому, щоб забезпечити збалансований розвиток економіки на основі подолання існуючих диспропорцій: технічне удосконалення виробництва на основі використання досягнень науки і техніки, створення сприятливих умов економічного розвитку для суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, повного та ефективного використання наявного наукового та інноваційного потенціалу, підвищення конкурентоспроможності промислового виробництва та наданих послуг, соціальний захист населення і зростання його добробуту [1, с.127].

Регіональна структурна політика передбачає реакцію на структурні зрушення, які, у свою чергу, є сукупністю кількісних та якісних змін, що відбуваються в регіональній економіці та зумовлюють її перехід до іншого якісного стану. Відповідно, завдання регіональних органів влади – вибрати адекватну стратегію структурних зрушень, яка ґрунтуватиметься на раціональному використанні соціально-економічного потенціалу зосередженого в регіоні, залученні інноваційних технологій та використанні конкурентних переваг території.

На сучасному етапі розвитку трансформаційних процесів регіональна структурна політика має виконувати роль сполучної ланки між мікроекономічним рівнем, що характеризується ефективним функціонуванням окремих підприємств та макроекономічними пріоритетами розвитку загальнодержавної структурної політики. Ефективна регіональна структурна політика повинна враховувати вище зазначені критерії вибору пріоритетів та ґрунтуватися на виваженому застосуванні різноманітних інструментів усунення диспропорцій і відновлення рівноваги на мезорівні [2, с.70].

Основною метою структурної політики на регіональному рівні є подолання диспропорцій регіонального розвитку, збалансування галузевих пропорцій, зміцнення міжрегіональних економічних зв'язків для забезпечення конкурентноздатності вітчизняного виробництва як на світовому ринку наукомісткої продукції, так і на внутрішньому ринку [3, с.12].

На жаль, на сьогоднішній день структурна політика на регіональному рівні є пасивною. Це зумовлено:

- неузгодженістю та дублюванням повноважень різних ієрархічних рівнів влади;
- високим рівнем централізації регулювання соціально-економічних процесів;
- відсутністю чіткого розмежування повноважень, функцій, завдань і відповідальності центральних та місцевих органів влади;
- наявністю конфлікту між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями щодо розпорядження наявними ресурсами;
- високим рівнем централізації державного бюджету, що зумовлює неможливість фінансового забезпечення функцій місцевих органів влади;
- недосконалістю законодавства, а саме суперечністю його положень щодо управління та використання коштів бюджетів регіону;
- недостатністю об'єктивної та достовірної статистичної бази з метою моніторингу, аналізу, прогнозування соціально-економічних процесів у регіоні;
- незначною часткою бюджету розвитку у складі регіональних бюджетів; залежністю регіональних бюджетів від державних трансфертів;
- високою дотаційністю місцевих бюджетів;
- недостатнім рівнем забезпечення інформацією бізнесових структур про економічні можливості та інвестиційні проекти регіону;
- слабкою участю інститутів громадянського суспільства, зокрема Агентств регіонального розвитку у реалізації структурної політики на місцях.

Основною проблемою є значний рівень централізації державної влади. Високий рівень централізації, зазвичай, негативно позначається на економічному розвитку регіонів, оскільки центральна влада не може ефективно вирішувати більшість місцевих проблем, а місцеві органи влади фактично не вмотивовані до підвищення ефективності своєї діяльності та виявляють низьку активність і безініціативність [4]. Для покращення соціально-економічної ситуації на місцях та зниження рівня структурної незбалансованості варто зменшувати рівень централізованого управління розвитком регіону. Децентралізація виступає фактором забезпечення структурних змін у регіоні ще і тому, що охоплює широкий набір реформ з передачі економічних і соціальних функцій держави місцевим органам влади, приватному сектору, неурядовим організаціям. Регіональна влада краще знає проблеми свого регіону а, отже, більш компетентна в їхньому розв'язанні порівняно з центральними органами влади, а швидкість реагування на місцях є завжди вищою. Також децентралізація дозволяє збільшити конкуренцію між регіонами щодо залучення інвестицій, оскільки регіональна влада може самостійно встановлювати рівень оподаткування та визначати процедури адміністрування [5, с.135]. Тобто, лише перенесення акцентів державної структурної політики з централізованого управління на регіональний рівень, що супроводжується передачею владних повноважень місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, відкриває найбільш широкі можливості для забезпечення збалансованого економічного розвитку регіонів України.

До основних напрямів трансформації відносин між центральними та регіональними органами варто віднести:

- забезпечення доступу місцевої влади до фінансових ринків, кредитних ресурсів;
- встановлення нових критеріїв адміністративної відповідальності керівників органів місцевого самоврядування та розпорядників бюджетних коштів;
- запровадження нових принципів та механізмів відносин «влада – громадськість» щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю;
- зміна грошового забезпечення регіональних програм відповідно до змін функцій щодо забезпечення належного економічного розвитку регіону.

Необхідно відмітити також і той факт, що реалізація структурної політики вимагає ретельної оцінки наявності програм структурної перебудови, стратегії соціально-економічного розвитку регіону та оцінки їхньої якості, сильних і слабких сторін, бар'єрів реалізації та ризиків. Так, основною проблемою ефективної реалізації регіональної структурної політики є відсутність стратегічного бачення розвитку регіонів, оскільки більшість їх програмних документів мають декларативний характер. Необхідно вказати і на відсутність підпорядкованості та узгодженості між Стратегією, щорічними програмами соціально-економічного розвитку, цільовими програмами, а також стратегіями розвитку окремих регіонів України.

Основною проблемою є те, що незважаючи на розробку значної кількості стратегій, концепцій, загальних і цільових програм розвитку відповідних територій та стратегічних планів, чіткого визначення програм і напрямів структурної трансформації та реформування окремих сфер діяльності конкретного регіону та його економіки загалом так і не відбулося. Зазначені документи не вирішують проблеми збалансованості структур економіки всередині регіонів оскільки, основні цілі, які зазначені в стратегічних документах, практично не виконуються. Тому важливою складовою регіональних стратегій, повинен бути розділ «Структурна трансформація економіки», в якому чітко було б прописано механізми її забезпечення.

Для досягнення позитивних структурних зрушень більшість регіональних стратегій соціально-економічного розвитку потребують коригування відповідно до зміни соціально-економічної ситуації та стратегічних цілей регіонального розвитку. Щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку регіонів спрямовано, переважно, на реалізацію поточних завдань на короткостроковий період, недостатньо враховано їх синергетичний вплив на досягнення довгострокових цілей регіонального розвитку.

Загальними недоліками стратегічних та програмних документів є відсутність чітко сформованого та підкріпленого розрахунками бачення перспектив трансформаційних перетворень соціально-економічного розвитку регіонів, відсутність конкретності та описовий характер їх структурних частин. Такі недоліки знижують значення та дієвість цих документів, зменшують можливість досягнення визначених в них стратегічних цілей. Тобто очевидними є такі проблеми: вибір пріоритетів, узгодженості цих розділів з макроструктурними стратегічними планами України, створення регіональних центрів відповідальності, можливості місцевих органів влади реалізувати такі стратегії в рамках чинного правового поля і наявних фінансових ресурсів, впровадження механізмів проектного менеджменту. Тобто лише постійний моніторинг виконання Стратегічних і програмних документів є єдиним дієвим каналом зворотного зв'язку, який здатний забезпечити досконале управління регіональним розвитком. Моніторинг також дозволить здійснювати інформаційне забезпечення прийняття та коригування управлінських рішень на регіональному рівні щодо нарощення і ефективної реалізації ресурсного потенціалу регіону, подолання структурної розбалансованості економіки, реалізації структурних зрушень.

Варто зазначити, що вагомою перешкодою в розробці та реалізації цих стратегічних документів є відсутність стабільності та недосконалість законодавства щодо механізму управління бюджетними ресурсами регіонів, відсутність законодавчо закріплених податково-бюджетних повноважень регіональних органів влади. Дефіцит, притаманний як державному, так і місцевому бюджетам, загострює проблему ефективності регіональної економіки, що реально проявляється у недостатності фінансування таких галузей, як освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство. Актуальними в контексті розв'язання поставленої проблеми залишаються: незавершеність процесу врегулювання відносин між центральними і місцевими органами влади та недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних відносин [6, с.234].

Однією з найвагоміших перешкод реалізації регіональної структурної політики є не сформована належним чином фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка не дозволяє надавати їм повноцінні громадські послуги та ефективно здійснювати власні функції. Тобто, для ефективної реалізації повноважень регіональні органи влади повинні мати достатні матеріальні ресурси, показником чого є наявність власного бюджету. Будь-яке делегування повноважень тим чи іншим органам влади має супроводжуватися делегуванням їм відповідних бюджетних коштів. Згідно з практикою європейських країн, варто поступово відходити від фінансування регіональних проектів за рахунок коштів бюджетів всіх рівнів і переходити до ефективної мобілізації позабюджетних коштів, активніше залучати додаткові джерела фінансових ресурсів (у т. ч. інвестиції, залучені за рахунок муніципальних позик) [7, с.16]. Також варто застосовувати нові механізми фінансування, зокрема державно-приватне партнерство та можливості Державного фонду регіонального розвитку.

Так, розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та збільшення ефективності її використання має відбуватися за рахунок:

- отримання місцевими бюджетами визначеної частки доходів від оподаткування прибутків підприємств;
- впорядкування системи розподілу дотацій вирівнювання, зокрема через формування прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом України для територіальних громад;
- збільшення відрахувань до місцевих бюджетів із податків та зборів на природо- й надрокористування;
- перегляд сфер застосування субвенцій з метою спрямування їх на вирішення нагальних проблем регіонального розвитку;
- формування інституційних передумов для залучення позабюджетних джерел фінансових ресурсів, зокрема через розвиток кредитного ринку та вихід органів місцевого самоврядування на нього, розширення обсягу випуску муніципальних цінних паперів;
- розширення дохідних джерел бюджету розвитку як основи для реалізації інвестиційних проектів за рахунок частки податку з доходів фізичних осіб та плати за землю шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України;
- формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, які акумулюватимуть фінансові ресурси у фінансово слабких регіонах з низькою концентрацією виробничих підприємств;
- врегулювання питань діяльності інститутів спільного інвестування на регіональному рівні, сприяння зростанню частки облігацій муніципальної позики у структурі активів інститутів спільного інвестування;
- зміна механізмів фінансування регіонального розвитку, зокрема, через створення Державного фонду регіонального розвитку, який може виступати інституційним інвестором на фондовому ринку і отримувати кошти від приватних суб'єктів господарювання;
- започаткування діяльності місцевих фондів регіонального розвитку як установ, утворених для фінансування середньострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених стратегіями розвитку регіонів як пріоритетні.

У свою чергу, розв'язання проблеми фінансового забезпечення структурних трансформацій в економіці регіонів вимагає розв'язання таких завдань: удосконалення законодавства в бюджетній сфері; зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування; удосконалення механізму формування регіонального бюджету і механізму управління видатками бюджетів регіонів; удосконалення системи міжбюджетних трансфертів. Останнє є особливо актуальним і дискусійним, адже співвідношення податкових

надходжень і міжбюджетних трансфертів у структурі доходів зведених місцевих бюджетів впродовж останніх років змінилось на користь останніх та спостерігається їх зростання.

Висновки і перспективи подальших розробок. Підсумовуючи вище наведене варто зазначити, що подолання наявних структурних диспропорцій можливе лише за умови підвищення ролі регіонів у їх соціально-економічному розвитку для проведення ефективних структурних змін і пошуку нових підходів до здійснення процесів регіональних структурних трансформацій. Тобто для подолання наявних структурних диспропорцій в регіоні центральний уряд країни повинен мати менший вплив на формування регіональної структурної політики. Регіональні органи влади повинні бути головними стратегами при виборі структурної політики регіону, їм має належати вирішальне слово при виборі конкретних економічних програм розвитку. Лише за таких умов можна досягнути структурної збалансованості економіки українських регіонів.

Загалом варто зазначити, що подолати наявні структурні диспропорції на регіональному рівні можна лише за рахунок:

- самостійного визначення регіонами довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку, вибору засобів її реалізації;
- збільшення самостійності регіонів у формуванні й видатках бюджету регіону відповідно до компетенції органів регіонального управління;
- участі суб'єктів господарської діяльності в управлінні регіональним розвитком;
- активного залучення органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання до процесів управління і вирішення соціально-економічних проблем розвитку території;
- впровадження інноваційних технологій та методів з метою зниження диспропорцій соціально-економічного розвитку регіону.

Список використаної літератури

1. Ковтало Х. Особливості структурної політики в умовах формування постіндустріального суспільства / Х. Ковтало // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 3 (28). – С. 126–131.
2. Єпіфанов А. О. Управління регіонами: навч. посіб. / [А. О. Єпіфанов, М. В. Мінченко, Б. А. Дадашев; за заг. ред. д.е.н. А. О. Єпіфанова]. – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – 361 с.
3. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / [за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла]. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
4. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень – К. – 2011. – 54 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.pdf>.
5. Скринник Н. В. Державне регулювання структурних зрушень на рівні регіону / Н. В. Скринник // Наука й економіка. – 2011. – № 3 (23). – С. 134–137.
6. Скірка Н. Я. Структурні трансформації в економіці України та оптимізація механізму державного регуляторного впливу / Н. Я. Скірка // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – № 18.4. – С. 233–242.
7. Касабова І. А. Структурна політика в Україні: шляхи вдосконалення та напрями подальших зрушень / І. А. Касабова // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 2. – С. 15–22.