



**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ
ДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
В УКРАЇНІ**

аналітична доповідь

КИЇВ-2011

Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні – К.: НІСД, 2011. – 47 с.

Автори:

Біла С.О., д.держ.упр., проф. – керівник авторського колективу

Жаліло Я.А. к. е. н., с. н. с., заслужений економіст України;

Жук В.І.

Кушнір М.О., к.держ.упр.

Лупацій В.С., к.с.н.

Собкевич О. В., к. е. н.

Шевченко О.В., к.е.н.

Валюшко І.В.

Шевченко А. В.

Доповідь підготовлена до засідання круглого столу 10 листопада 2011 р.

При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011

Зміст

| | |
|---|-----------|
| ВСТУП | 4 |
| 1. НОВА ЯКІСТЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: РЕФОРМИ, РЕСУРСИ, ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ | 5 |
| 2. РОЛЬ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У АКТИВІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ..... | 9 |
| 3. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНИХ КЛАСТЕРІВ В УКРАЇНІ | 15 |
| 4. ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ ДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ | 20 |
| 4.1. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ | 20 |
| 4.2. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОД ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ . | 25 |
| 4.3. ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ – ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ДОСЯГНЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ | 29 |
| 4.4. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ | 33 |
| 5. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІЖНАРОДНОГО МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА | 37 |
| РЕКОМЕНДАЦІЇ..... | 43 |

ВСТУП

Сучасні виклики, що стоять перед регіонами України, зумовлюють необхідність *пошуку нових, інноваційних підходів до формування нової регіональної політики, модернізації системи управління регіональним розвитком.*

Серед інновацій, що сприяють активізації регіонального розвитку, вагоме місце належить використанню потенціалу та переваг міжрегіонального співробітництва, що сприятиме розвитку внутрішнього ринку, посилить економічну та соціальну єдність країни. Інноваційна складова міжрегіонального співробітництва зорієнтована на синергетичний ефект: досягнення стабільного збалансованого соціально-економічного розвитку на загальнонаціональному рівні на основі та шляхом підвищення конкурентоспроможності регіонів. За рахунок реалізації спільних (міжрегіональних) проєктів у сфері виробництва, послуг, інфраструктурного забезпечення покращується соціально-економічна ситуація в регіонах, зокрема посилюється економічна взаємодія проблемних (старопромислових, сільських, віддалених) територій з регіонами-лідерами; вирівнюються диспропорції регіонального розвитку. Створюються можливості для оволодіння новими, раніше незадіяними ресурсами розвитку. Нові можливості відкриває для України міжнародне міжрегіональне співробітництво на рівні транскордонної, транснаціональної та міжрегіональної кооперації з країнами-сусідами.

В умовах глобалізації перед регіонами України постають нові виклики щодо інтенсивного освоєння нових підходів та прийомів ведення господарства, виклики щодо застосування на практиці інноваційних механізмів та інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку територій, які позитивно зарекомендували себе у світовій (та європейській) практиці.

Потужний інноваційний потенціал щодо активізації регіонального розвитку має *створення регіональних та міжрегіональних кластерів*, що стимулюють продуктивні інвестиції до технологічно інноваційно-зорієнтованих виробничих, транспортно-транзитних, рекреаційно-туристичних регіональних комплексів. Регіональні та міжрегіональні кластери формують міцне підґрунтя для вирішення питань зайнятості та імпортозаміщення, прискорюють зростання конкурентного потенціалу територій, забезпечують соціальну стабільність.

Серед інститутів, *zrs* забезпечують стабільний, збалансований регіональний розвиток, вагому роль відіграють *структурні фонди та агенції регіонального розвитку* (досвід ЄС). В Україні інноваційний потенціал Державного фонду регіонального розвитку у 2012 р. вперше передбачено використати для фінансової підтримки найважливіших сфер та напрямків місцевого, регіонального розвитку. Вагому роль у забезпеченні комплексного розвитку територій мають відігравати агенції регіонального розвитку.

Пошук та задіяння інноваційних підходів до регіонального розвитку – вимога часу, умова раціонального використання наявних на місцевому (регіональному) рівні ресурсів, оптимального задіяння потенціалу внутрішнього ринку, активізації ініціатив підприємництва та громадськості щодо ефективного ведення господарювання. Інноваційні підходи до регіонального розвитку, налагодження ефективного діалогу на рівні «держава – регіон – громада» дозволять «розблокувати» процеси соціально-економічного зростання на регіональному рівні – основи досягнення динамічного, збалансованого розвитку регіонів та зростання добробуту громадян України.

Пошук та впровадження інноваційних підходів до удосконалення правових, економічних та організаційних засад державної регіональної політики є невід'ємною складовою модернізації засад внутрішньої політики, умовою забезпечення економічної та соціальної єдності, зростання конкурентоспроможності та процвітання України у XXI ст.

1. НОВА ЯКІСТЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: РЕФОРМИ, РЕСУРСИ, ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ

Реформування системи управління регіональним розвитком передбачає **запровадження нової якості регіональної політики**, що покликана поєднати завдання модернізації економіки країни із завданнями забезпечення комплексного збалансованого розвитку регіонів. Вирішення накопичених в Україні системних соціально-економічних проблем регіонального розвитку вимагає інноваційних підходів, оновлення механізмів та інструментів стимулювання розвитку регіонів, запровадження дієвих управлінських рішень.

Більшість регіонів України сьогодні характеризується розбалансованою структурою економіки, високим рівнем зношеності основних виробничих фондів місцевого виробничого комплексу; технологічно відсталістю системоформуючих виробництв, низькою ефективністю використання наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу. Такі характеристики регіонального розвитку, по-перше, посилюють залежність соціально-економічної ситуації в регіонах від хаотичних кон'юнктурних коливань, нестабільності зовнішньоекономічної ситуації; по-друге, зменшують мотивацію регіонів до нарощування внутрішніх ресурсів розвитку через неефективність системи їх перерозподілу та використання; по-третє, формують та консервують цикл екстенсивного типу регіонального розвитку, що негативно позначається на конкурентоспроможності національної економіки в цілому.

Ключовими проблемами, які перешкоджають динамічному соціально-економічному розвитку регіонів України, є наступні:

- неповна завантаженість виробничих потужностей промислових та будівельних підприємств; сповільнення темпів будівництва, в першу чергу, житлового;
- значна частка господарств населення у структурі виробництва продукції сільського господарства, що негативно впливає на якість продукції та можливості її збуту;
- дефіцит інвестиційних ресурсів з усіх джерел фінансування, передусім, довгострокових;
- нестабільний фінансовий стан суб'єктів господарювання;
- нерозвиненість кредитного ринку, відсутність помітних якісних зрушень у банківській сфері;
- недостатній рівень інноваційної діяльності, нерозвинена інноваційна інфраструктура;
- низький рівень заробітної плати, наявність значних галузевих і територіальних диспропорцій у розмірі оплати праці;
- неефективна структура зовнішньої торгівлі;
- недостатня активність територіальних громад у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку територій.

Необхідність **забезпечення розвитку регіонів на інноваційній основі** зумовлена як важливістю оптимізації просторових господарських характеристик країни відповідно до особливостей розміщення наявних та потенційних ресурсів, так і необхідністю задоволення загальних та специфічних потреб населення (у т.ч. на найнижчому територіальному рівні). Вирішальну роль у забезпеченні комплексного, збалансованого розвитку регіону відіграє стратегічне бачення перспектив економічного зростання, визначення внутрішніх проблем, перешкод, що гальмують цей процес та адекватна оцінка потенціалу наявних на місцевому рівні ресурсів розвитку.

Інноваційність підходів до регіонального розвитку, передусім, має бути реалізована у наступних напрямках:

- першочергове використання каталізаторів та мультиплікаторів регіонального розвитку;
- мотивація регіонів до саморозвитку, диверсифікація сфер економічної активності, пошук та задіяння прихованого потенціалу розвитку;
- подолання патерналістських очікувань, мінімізація дотаційних та субвенційних

механізмів підтримки регіонів.

Основною метою політики держави у сфері соціально-економічного розвитку регіонів (крім подолання диспропорційності), мають стати збалансування галузевих пропорцій, активізація коопераційних зв'язків між господарськими комплексами різних регіонів та, в кінцевому підсумку, досягнення позитивних зрушень у показниках рівня життя населення України, незалежно від місця проживання людини.

Застосування інноваційних підходів до регіонального розвитку має бути зорієнтовано на:

- посилення внутрішньої мотивації на регіональному (місцевому) рівні до соціально-економічного зростання;
- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання наявного на місцях ресурсного потенціалу;
- формування на регіональному (та міжрегіональному) рівні конкурентних виробничих систем інноваційного типу;
- першочергове задоволення внутрішніх потреб територій за рахунок власних та залучених ресурсів.

Серед першочергових завдань регіональної економічної політики слід назвати:

- створення інституційних передумов до стимулювання економічного зростання, ліквідації адміністративних бар'єрів щодо розвитку підприємництва;
- розвиток міжрегіонального та міжнародного співробітництва, реалізація потенціалу регіональних кластерних ініціатив (у т.ч. щодо спільного освоєння ресурсів);
- реалізація інвестиційної реформи, покращення інвестиційного клімату, формування системи інноваційно-зорієнтованих інвестиційних проектів, створення низки нових інструментів інвестиційного фінансування;
- диверсифікація джерел фінансового забезпечення розвитку регіону, раціональне поєднання державного, місцевого, приватного та міжнародного фінансування;
- інноваційний розвиток агропромислового комплексу, реалізація експортного потенціалу сільськогосподарського виробництва на регіональному рівні.

Досягнення нової якості регіонального розвитку вимагає диверсифікації економіки регіонів за рахунок оптимізації використання наявних та віднайдення ще не задіяних ресурсів, комплексного розкриття потенціалу внутрішніх ринків. Досягнення стабільних темпів економічного зростання на інтенсивних засадах, підвищення якості та рівня життя громадян України – стратегічна мета структурних реформ на регіональному рівні.

Мобілізація **внутрішніх ресурсів регіонального розвитку** та раціоналізація їх використання можливі за рахунок реалізації наступних заходів:

- створення у регіонах виробництв, що тяжіють до внутрішнього ринку та використовують, переважно, ресурси розвитку місцевого походження (насамперед, йдеться про харчову, текстильну, легку промисловість, переробку сільськогосподарської продукції тощо);
- підтримка розвитку малого підприємництва, самозайнятості населення;
- формування сприятливого інвестиційного клімату, створення підґрунтя для державного фінансування регіонального розвитку на договірних засадах;
- використання зовнішньоекономічного потенціалу регіонів, їх прикордонного розташування та експортоорієнтованого виробництва;
- зміцнення фінансової дієздатності громад за рахунок упорядкування міжбюджетних відносин, розширення фіскальної бази місцевих бюджетів та пошуку небюджетних ресурсів;
- розвиток регіональної та міжрегіональної інфраструктури, у т.ч. транспортної;
- реалізація інвестиційних проектів, що мають короткостроковий мультиплікативний ефект;
- залучення приватного сектора до реалізації регіональних і місцевих проектів, підвищення соціальної відповідальності бізнесу;
- розвиток сучасних форм міжтериторіальної економічної інтеграції та кооперації для

спільного освоєння ресурсів та вирішення системних проблем розвитку територій.

Особливе значення для досягнення комплексного, збалансованого розвитку регіонів відіграє активізація інвестиційних процесів, що потребує виконання наступних умов:

- підвищення можливостей регіонів щодо освоєння інвестиційних ресурсів, у т.ч. за рахунок стимулювання інвестиційного попиту з боку виробничої сфери та сфери послуг;
- створення сприятливих умов для інвестування, забезпечення мінімізації та диверсифікації ризиків капіталовкладень;
- розвиток ринкової та інвестиційної інфраструктури, підтримка відповідного інформаційного та кадрового забезпечення.

Важливою складовою інтенсифікації економічного розвитку територій є поширення кластерів та промислових парків на основі шостого та сьомого технологічного укладів. Такі форми організації виробництва створюють ширші можливості для використання місцевих ресурсів, освоєння інвестицій, у т.ч. іноземних; забезпечують доступ до нових ринків збуту; дозволяють повною мірою реалізувати потенціал міжрегіонального, інтеррегіонального та транскордонного співробітництва. На порядку денному постало питання законодавчого закріплення функціонування кластерів, у т.ч. з визначенням податкових стимулів розміщення високотехнологічних виробництв в економічно відсталих регіонах з надлишком робочої сили, вартість якої для суб'єктів підприємництва значно нижча, ніж у розвинених регіонах. Для створення регіональних кластерів як сучасних форм організації виробництва має бути забезпечене формування міжсекторальних та міжгалузевих зв'язків центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, що у підсумку створить сприятливі передумови для активізації підприємницької ініціативи, ефективного використання потенціалу регіонів України, сформує реальне підґрунтя для економічного піднесення та зростання регіональної конкурентоспроможності.

Невід'ємною складовою конкурентоспроможності регіонів є **зростання ділової активності та оптимізація структури підприємництва**, що потребує від місцевої влади посиленої уваги до наступного:

- визнання розвитку малого підприємництва пріоритетним напрямом соціально-економічної політики на місцевому рівні та відповідне унормування цього положення у програмних документах і заходах державного управління;
- всебічна підтримка започаткування підприємницької діяльності, у т.ч. шляхом надання на конкурентних засадах приміщень та виробничих потужностей, виділення земельних ділянок підприємцям та установам, створення розвиненої інфраструктури для ведення бізнесу;
- сприяння суб'єктам малого підприємництва у доступі до мікрокредитів, у тому числі, за рахунок тісної співпраці з регіональними фондами підтримки підприємництва;
- сприяння розвитку малого підприємництва на селі, у тому числі, у сфері приватного сільськогосподарського виробництва, у секторі домогосподарств, сільського та зеленого туризму тощо;
- формування «інвестиційної карти регіону»; включення сфер, привабливих для малого підприємництва, до переліку інвестиційних об'єктів, пріоритетність залучення інвестицій до сектора малого підприємництва;
- надання консультаційної та інформаційної підтримки суб'єктам малого бізнесу щодо диверсифікації сфер підприємницької діяльності, у т.ч. на інноваційній основі;
- залучення суб'єктів малого і середнього підприємництва до виконання державних і регіональних замовлень;
- запровадження регулярного моніторингу щодо стану малого підприємництва з відповідним коригуванням (на основі його результатів) заходів в рамках програм розвитку територій.

Стратегічне значення має для регіонів налагодження ефективної зовнішньоекономічної,

у т.ч. зовнішньоторговельної політики. **Пріоритетними завданнями у сфері зовнішньоторговельної політики** регіонів слід визнати:

- відновлення докризових тенденцій та подолання розбалансованості зовнішньої торгівлі за рахунок нарощування експорту, стимулювання імпортозаміщення та зміни товарної структури експорту у бік продукції з високим рівнем доданої вартості;

- оптимізація структури імпорту в бік збільшення частки продукції промислового призначення;

- забезпечення результативного діалогу між центром та регіонами в процесі прийняття рішень у сфері реформування зовнішньоторговельної діяльності;

- сприяння з боку місцевої влади у встановленні стабільних зовнішньоекономічних зв'язків підприємств, розташованих на відповідній території;

- формування преференційних митних режимів на основі використання переваг географічного розташування України, ефективного задіяння потенціалу прикордонних та припортових територій;

- розвиток інноваційних виробничих комплексів кластерного типу, орієнтованих на випуск конкурентоспроможної експортної продукції.

Підвищенню внутрішньої та зовнішньої конкурентоспроможності регіонів сприятиме **активізація використання інтеграційного потенціалу регіонів**, зокрема:

- розширення переліку регіонів, залучених до транскордонного співробітництва з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Білоруссю та Російською Федерацією;

- визначення транскордонного співробітництва в рамках Єврорегіонів одним з пріоритетних напрямків стратегії регіонального розвитку та передбачення у місцевих бюджетах України коштів на підтримку програм і проектів транскордонного (міжрегіонального, інтеррегіонального) співробітництва;

- розширення повноважень місцевих органів влади щодо вирішення спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку;

- посилення економічної спрямованості співробітництва в рамках Європейської політики сусідства, зокрема у сфері зовнішньої торгівлі;

- активізація діяльності органів місцевого самоврядування у напрямі створення транскордонних промислово-територіальних кластерів, поглиблення трансрегіональної виробничо-технічної кооперації;

- створення транскордонних туристичних кластерів на базі рекреаційного потенціалу західних та південних регіонів;

- популяризація серед громадськості ідей транскордонного співробітництва, активної участі регіонів України у функціонуванні Єврорегіонів та реалізації плану Європейської політики сусідства.

Інструментом реалізації принципу партнерства у відносинах держави та регіонів має стати активне застосування **Угод щодо регіонального розвитку** між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами. Даний механізм здатен забезпечити ринковий, економічний характер впливу держави на регіональний розвиток. До основи укладання Угод закладається необхідність узгодження державних та регіональних інтересів щодо розвитку територій, визначаються шляхи оптимізації концентрації і спрямування обмежених ресурсів на пріоритетні проекти розвитку. Це передбачає взаємну відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за реалізацію спільних заходів у сфері регіонального і місцевого розвитку. В цілому ж, укладання угод спрямоване на забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою.

Стратегічною метою **реалізації регіональної політики нової якості** є забезпечення системних економічних реформ, спрямованих на економічне зростання, вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку територій та підвищення добробуту населення на основі активізації задіяння внутрішнього ресурсного потенціалу на місцях, запровадження інноваційних підходів до державного управління регіональним розвитком.

2. РОЛЬ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У АКТИВІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Кризовий період 2008 – 2009 рр. посилив процеси локалізації регіонального розвитку. На основі звуження ефективного попиту та ресурсних потоків відбулося посилення автаркічності регіональних економічних комплексів. Як наслідок – зросла диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів України, посилилися тенденції економічної дезінтеграції цілісного економічного простору країни, що провокує послаблення консолідованості і в інших сферах суспільного життя. Така ситуація зумовлює необхідність зміни підходів до розроблення та запровадження державної регіональної політики. Необхідність консолідації зусиль, концентрації наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу як основи внутрішнього економічного зростання набуває особливого значення перед наростанням загрози другої хвилі світової фінансової кризи.

У ринковій економіці приватні підприємства комерційного сектору самостійно знаходять контрагентів, керуючись при цьому винятково цілями максимізації прибутку. Тому зворотним боком слабкої економічної консолідації регіонів України є високий рівень орієнтованості українських підприємств на зовнішні ринки збуту та придбання товарів, замовлення послуг, робіт у закордонних підприємств. Це не лише зумовлює погіршення стану зовнішньоторговельного балансу, але й призводить до неповного використання наявного внутрішнього потенціалу розвитку в регіонах, звужує можливості пом'якшення соціальних проблем, створення нових робочих місць, забезпечення стабільної зайнятості й доходів населення, знижує податкоспроможність підприємств.

Уніфікованість правового поля, єдині ціни й тарифи, вільні потоки товарів і капіталу у межах країни є чинниками, сприятливими для поширення горизонтальної інтеграції відтворювальних процесів на підґрунті міжрегіонального співробітництва.

Відсутність адміністративних важелів впливу на виробниче, маркетингове орієнтування діяльності підприємств посилює значущість саме ринкових важелів управління вибором контрагентів. До них належать як суто економічні, що стимулюють формування зв'язків між підприємствами (пільги, кредити, норми прискореної амортизації), так і інституційні, зокрема створення нових добровільних форм об'єднання підприємств та допоміжних, консультаційних, маркетингових структур. Ситуативні виробничі та маркетингові зв'язки підприємств трансформуються у **міжрегіональне співробітництво**, яке здійснюється в горизонтальних напрямках, без залучення вищих органів управління. Міжрегіональне співробітництво спирається на особисті контакти партнерів, що зумовлені господарськими потребами; спрямовується на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між регіонами. Перетворити ситуативні контакти між підприємствами на систему стійких економічних зв'язків, сприяти реалізації спільних проектів можливо за допомогою різних інституційних механізмів, зокрема, угод про співробітництво, формування кластерів.

Економічні зв'язки в системі міжрегіонального співробітництва охоплюють широке коло напрямів економічної діяльності: торговельно-посередницьку, виробничо-інвестиційну, валютно-фінансову, науково-технічну, міграційну сфери, **формуючи механізм забезпечення консолідації внутрішнього економічного простору країни, що працює самостійно**. Міжрегіональне співробітництво у межах країни спроможне суттєво розширити сумарну ефективну місткість внутрішнього ринку, не лише сприяє реалізації матеріальних інтересів регіонів, але і слугує способом активізації суспільних, гуманітарних, соціальних та культурних зв'язків громад.

Міжрегіональне співробітництво є інструментом вирішення внутрішніх проблем територій не на підґрунті *конкуренції* за залучення централізованих фінансових ресурсів, отримання бюджетних дотацій та субвенцій чи регіональних податкових преференцій, а **на основі ефективнішого використання ресурсів розвитку регіону**. Це веде до зменшення навантаження на державний бюджет щодо вирішення проблем місцевого, регіонального

розвитку.

Міжрегіональне співробітництво є одним із дієвих механізмів активізації інноваційних процесів і залучення інвестицій для реалізації високоефективних інноваційних проектів, здатне формувати нові центри економічного розвитку, навколо яких можуть формуватись ареали економічного зростання завдяки можливостям консолідації ресурсів та зусиль регіонів при реалізації проектів, що становлять спільний інтерес.

Міжрегіональне співробітництво в Україні поступово набирає ваги. У Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 року наголошується на необхідності поєднання пріоритетів економічних реформ і модернізації країни із завданнями розвитку регіонів у межах нової регіональної політики, що передбачається досягти шляхом побудови сучасної моделі міжрегіонального співробітництва, сприяння розвитку внутрішньої інтеграції та консолідації країни завдяки активізації міжрегіональної кооперації та співпраці, забезпечення соціально-економічного зростання на основі тісної міжрегіональної взаємодії, економічного, торговельного, фінансово-інвестиційного, науково-технічного, інформаційного та культурного співробітництва регіонів і формування в Україні нових інтегрованих економічних макрорегіонів.¹

Завдання налагодження ефективного міжрегіонального співробітництва перейшло на рівень формування механізмів державного управління після ухвалення рішення Ради регіонів щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 році.² Цим рішенням, поряд з іншим, передбачалося:

1. Рекомендувати робочій групі з упровадження національних проектів Комітету з економічних реформ провести конкурс із визначення проектів, спрямованих на посилення міжрегіональної кооперації та інтеграції, забезпечення інфраструктурної цілісності України та підтримки економічного розвитку регіонів.

2. Започаткувати проведення щорічних форумів міжрегіонального економічного співробітництва, що мають об'єднувати суміжні, інфраструктурно взаємозалежні області проектами міжгалузевого співробітництва.

3. Розробити План дій щодо стимулювання розвитку міжрегіональної співпраці та кооперації як частину державної стратегії регіонального розвитку, що передбачатиме:

- підтримку та реалізацію проектів, що забезпечують інфраструктурну цілісність країни;
- формування міжрегіональних ринків, бірж, територіальних корпорацій;
- подолання бар'єрів, що блокують розвиток міжгалузевої та промислової кооперації;
- формування нових міжрегіональних кластерів, індустріальних парків, міжрегіональних програм розвитку;
- розвиток нормативно-правової бази міжрегіонального співробітництва у вигляді угод про міжрегіональну співпрацю, кооперацію та інтеграцію.

Оцінюючи стан міжрегіонального співробітництва на сучасному етапі розвитку України, слід зазначити, що домінування протягом тривалого періоду постачальницько-збутових економічних відносин між регіонами зумовило формування економічних зв'язків із переважанням торгівлі як найпростішої форми економічного співробітництва. Взаємний обмін товарами та послугами між регіонами України ґрунтується на поточній спеціалізації регіонів і визначається рівнями їх розвитку. Регіони з нижчими рівнями розвитку, що мають дефіцит інвестицій і надлишок робочої сили, спеціалізуються на виробництві та вивезенні трудомісткої продукції. Розвинені ж регіони, що отримують значний обсяг інвестицій і мають значний обсяг капіталу (у т. ч. інноваційного, науково-технічного), спеціалізуються на вивезенні капіталомісткої продукції.

Задля набуття міжрегіональним співробітництвом повноцінної функціональності має відбутися перехід від торговельної до проектної моделі взаємовідносин регіонів. Ідеться

¹Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – С. 112.

²Рішення Ради регіонів щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 році від 7.02.2011 р. (п. 7.1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19286.html>

про підготовку та реалізацію на міжрегіональному рівні проектів і програм, що забезпечують спільну участь у освоєнні (використанні) ресурсних потенціалів регіонів та досягнення на цій основі синергетичного ефекту³ – у т.ч. стабільного, збалансованого розвитку.

Міжрегіональне співробітництво посідає основне інтегруюче місце в системі нової регіональної політики, поєднуючи між собою її основні складники (Рис. 1). Так, у межах співробітництва регіонів відбувається конвертація завдань модернізації країни в конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів, передбачені відповідними регіональними стратегіями; формується визначення місця та ролі регіону в загальнонаціональній стратегії модернізації. Водночас модернізаційного виміру набуває стратегія регіонального розвитку, орієнтована на вирівнювання та консолідацію соціально-економічного простору країни – формуються обґрунтовані засади уникнення зрівнялівки, модифікується позиціонування регіону в міжрегіональному поділі праці. Зрештою, через інструменти міжнародної міжрегіональної співпраці практичного виміру набуває євроінтеграційна стратегія України, створюється можливість реалізації зовнішньоекономічних і зовнішньополітичних пріоритетів стратегії держави.

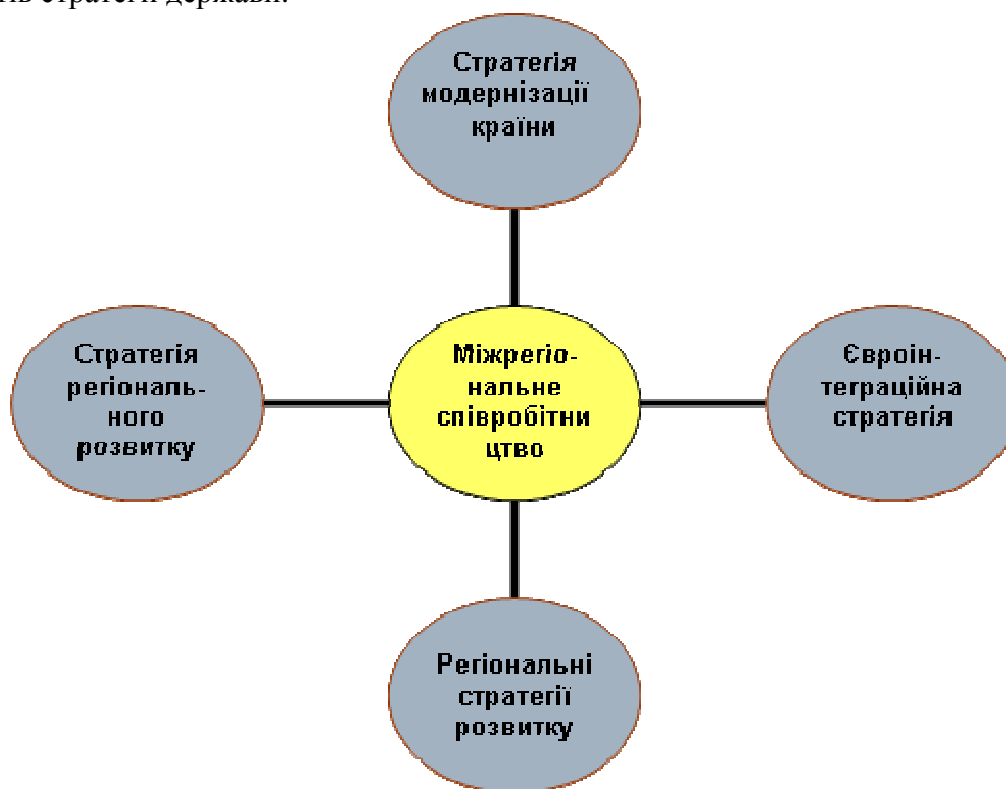


Рис. 1. Стратегічний вимір міжрегіонального співробітництва в Україні

Фактично у процесі розвитку міжрегіонального співробітництва вирішується триєдине завдання загальнонаціонального рівня:

- забезпечення реінтеграції та консолідації країни як основи сприятливого клімату для довгострокового розвитку;
- забезпечення інфраструктурної цілісності країни як середовища вільних потоків людей, ресурсів та інформації;
- капіталізація, мобілізація та оптимізація використання ресурсів регіонів як головне джерело соціально-економічного розвитку країни.

Міжрегіональне співробітництво має розглядатись як потужна організаційна інновація, що суттєво підвищує ефективність регіональної політики країни за рахунок:

³*Синергія* – ефект взаємодії, при якому якості цілого є більш значущими та різноманітними, ніж звичайна арифметична сума якостей елементів цілого, іншими словами – народження нової якості внаслідок кооперації складників. – Авт.

- розвитку суб'єктності регіонів, посилення їх здатності продукувати власні ініціативи та проекти розвитку, створювати відповідну інфраструктуру розвитку – за таких умов роль держави полягає вже не в *генеруванні*, а у *спрямуванні* розвитку, що вимагає значно менших фінансових та управлінських ресурсів;

- можливостей формування національних проектів макрорегіонального (міжобласного) рівня – це дозволяє досягти належної значущості національних проектів та, відповідно, мультиплікативного ефекту від залучених проектом коштів;

- можливостей забезпечення комплексності розвитку територій, у тому числі депресивних регіонів, за рахунок більшої деталізації процесів співпраці, що стає можливою завдяки розробці напрямів співпраці на локальному рівні;

- надання практичного виміру євроінтеграційній стратегії України – у спосіб встановлення прямих зв'язків між зацікавленими партнерами та налагодження інтеррегіонального співробітництва з регіонами ЄС;

- спрямування державної підтримки регіонального розвитку на консолідовані проектні завдання, що дозволяє уникнути розпорошення ресурсів, мінімізувати нецільове використання коштів, досягти кумулятивного ефекту внаслідок такої підтримки.

Таким чином, економічна і соціальна необхідність міжрегіонального співробітництва зумовлена наступними чинниками:

- наявністю виробничо-коопераційних зв'язків між підприємствами регіональних господарських систем, що трансформується у переплетення економічних інтересів регіонів;

- єдністю транспортних мереж, що обумовлює спільні завдання розвитку транспортної та обслуговуючої інфраструктури;

- спільністю природокористування та необхідністю прикладання спільних зусиль до охорони довкілля, вирішення екологічних проблем;

- високим ступенем демографічного взаємовпливу, який зумовлює щільність соціальних контактів;

- подібністю та єдністю етноісторичних, релігійних традицій, конфесійних установ.

Управлінська необхідність міжрегіонального співробітництва обумовлена:

- необхідністю збереження та консолідації єдиного економічного простору в межах країни;

- можливістю вирішення внутрішніх проблем соціально-економічного розвитку регіонів без адміністративного управлінського впливу вищих органів управління та на основі раціонального використання наявних на місцевому рівні ресурсів.

До найбільш перспективних напрямів міжрегіонального співробітництва, насамперед, відносяться ті, що:

- потребують координації дій органів влади та самоврядування декількох регіонів;

- вимагають значного обсягу коштів, які не в змозі надати один регіон;

- вирішують проблеми, що є спільними для декількох регіонів;

- дають змогу капіталізувати ресурс (природний, людський, геостратегічний, науково-технологічний тощо), потужність якого у системі міжрегіонального співробітництва суттєво перевищує можливості його освоєння у межах окремого регіону.

Міжрегіональне співробітництво може здійснюватися у різних формах, за участю та без участі органів влади і самоврядування. В обох випадках на органи влади та самоврядування покладається завдання створити як відповідне інституційне забезпечення, так і сприятливі економічні умови щодо знаходження контрагентів, просування товарів на внутрішній ринок, здійснення інформаційної та консультаційної підтримки виробничої, маркетингової, інвестиційної діяльності підприємств, координація регіональних проектів. Організаційними формами міжрегіонального співробітництва є угоди про співпрацю, кооперацію та інтеграцію між радами регіонального рівня, форуми про співробітництво та бізнес-місії.

До пріоритетних напрямів міжрегіонального співробітництва в Україні слід віднести:

- освоєння природних (у т. ч. природно-кліматичних) ресурсів,
- генерацію та транспортування енергії;
- розбудову шляхів сполучення державного та міжнародного значення;
- формування інфраструктури специфічних ринків (насамперед ринку аграрної продукції);
- розв'язання екологічних і соціальних проблем;
- створення спільного туристичного продукту;
- науково-технічне співробітництво та трансфер технологій;
- розробку міжрегіональних проектів технічного сприяння інвестиційно-виробничому процесу, спільне інвестування бізнесу;
- формування спільної інноваційної інфраструктури, зокрема технологічних парків.

Міжрегіональне співробітництво є також способом активізації суспільних, гуманітарних, соціальних та культурних зв'язків між громадами різних регіонів.

На сьогодні в Україні найактивніше розвивається міжрегіональне співробітництво в аграрній сфері, а також сферах туризму, будівництва, наданні консультативних послуг. Натомість повільними темпами розвивається міжрегіональне співробітництво у сферах високих технологій, промислової кооперації та імпортозаміщення, медицини, освоєння альтернативної енергетики (зокрема при розробленні та освоєнні відновлюваних джерел енергії).

Позитивним прикладом міжрегіонального співробітництва є досвід *Донецької області*. Областю укладено угоди про співпрацю з вісьмома регіонами України: АР Крим, Дніпропетровською, Івано-Франківською, Кіровоградською, Львівською, Тернопільською, Херсонською областями та містом Києвом.

У вересні 2011 р. *Львівська й Одеська обласні ради* підписали угоду про міжрегіональне співробітництво, метою якої є посилення економічних і соціально-культурних зв'язків. Вона передбачає співпрацю у сфері торговельно-економічного співробітництва; у галузях культури, фізичної культури, спорту і туризму, соціального захисту населення, справ сім'ї та молоді, освіти, охорони здоров'я; у сфері сільськогосподарського виробництва, планування території та містобудування, транспортного сполучення, житлово-комунального господарства, участі у діяльності Єврорегіонів тощо.

До порядку денного роботи *Ради міністрів АР Крим та обласної ради Дніпропетровської області* внесено питання про підписання угод щодо посилення міжрегіонального співробітництва у напрямку зміцнення туристичних, економічних і промислових зв'язків, проведенні тренінгів та семінарів, реалізації спільних оздоровчих і туристичних проектів.

І на субрегіональному рівні – районів та міст – ведеться робота з укладання договорів та угод щодо співпраці. Зокрема, угоди про міжрегіональне співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарній сферах у 2011 р. укладено між районами *АР Крим: Чорноморським і Первомайським, Джанкойським і Роздольненським, Симферопольським та Кіровським, містами Саки та Судак*⁴, містами *Джанкой, Армянськ, Краснопереконськ*.

На сучасному етапі можемо відзначити **недостатній рівень використання потенціалу міжрегіонального співробітництва в Україні для активізації соціально-економічного розвитку регіонів**. Розвиток міжрегіонального співробітництва в Україні гальмується низкою перешкод. Серед проблем, що заважають поширенню позитивного досвіду міжрегіонального співробітництва, слід відзначити такі:

- значна експортна орієнтованість економіки регіонів: 14 регіонів із 27 реалізували за кордон понад третину загального обсягу реалізованої промислової продукції, в тому числі:

⁴[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kianews.com.ua/node/36900>; http://www.minek-crimea.gov.ua/news_content.php?cid=2146; <http://www.ark.gov.ua/komitet-ekonomicheskix-reform/reformy-v-avtonomii/>

індустріальні Донецька (55,6 %), Дніпропетровська (40,5 %), Запорізька (39,4 %), Луганська (36,9 %) області;

- низька інтенсивність господарських зв'язків у межах країни (частка міжрегіонального обороту у ВВП країни протягом останніх років не перевищує 25 %), слабка економічна зацікавленість підприємств у формуванні зв'язків із контрагентами всередині країни;

- локалізація центрів економічного зростання у промислових містах, фінансових і транспортно-транзитних центрах, збереження монофункціонального виробництва у багатьох населених пунктах (у першу чергу в малих містах);

- обмеженість внутрішнього споживчого попиту внаслідок падіння платоспроможності населення, зниження потенціалу місткості внутрішніх регіональних ринків;

- незначна питома вага внутрішнього попиту на продукцію інноваційного характеру, передусім на ринку засобів виробництва;

- слабкість міжрегіональної інвестиційно-виробничої співпраці, зумовлена недосконалою галузевою структурою економіки України;

- несприятливий інвестиційний клімат у більшості регіонів, нераціональне використання інструментів стимулювання інвестиційних потоків та складність їх координації; високі трансакційні витрати тощо;

- недостатнє інформаційне висвітлення можливостей регіону (у т.ч. потенціалу регіональних підприємств) у загальнонаціональному інформаційному просторі;

- відсутність у середньострокових стратегіях регіонального розвитку позицій щодо міжрегіонального співробітництва: лише у стратегіях Кіровоградської, Миколаївської, Полтавської та Хмельницької областей міжрегіональне співробітництво відзначене як один із пріоритетів розвитку, причому у стратегіях Кіровоградської та Миколаївської областей йдеться лише про міжрегіональне міжнародне співробітництво;

- недосконалість нормативно-правової бази міжрегіонального співробітництва, відсутність його належного інституційного забезпечення;

- загальна інституційна невизначеність у сфері розроблення та реалізації регіональної політики України.

Розширення міжрегіональної взаємодії в економічній, торговельній, науково-технічній, культурних сферах здатне привести до якісних структурних зрушень у соціально-економічній сфері розвитку як регіонів, так і країни в цілому. Йдеться про:

- збільшення конкурентоспроможності продукції регіону, формування стійких конкурентних позицій на ринках інших регіонів;

- розширення ринків збуту продукції місцевого (регіонального) походження;

- зменшення навантаження на державний бюджет під час вирішення комплексних проблем внутрішнього розвитку регіонів;

- відновлення інфраструктури малих населених пунктів;

- сприяння місцевому розвитку, розвитку місцевих громад малих населених пунктів регіону, самоорганізації та соціальної активізації громад, розроблення та запровадження громадських ініціатив з метою забезпечення сталого соціального, екологічного й економічного розвитку територій (у т.ч. віддалених та депресивних);

- інтенсифікацію співпраці економічних суб'єктів з органами влади та самоврядування;

- реалізацію великомасштабних національних проектів і збільшення інвестицій в регіональну економіку, забезпечення раціонального й ефективного використання наявних на місцевому рівні господарських ресурсів;

- сприяння запровадженню наукових (інноваційних) розробок у виробництво;

- інтенсифікацію міжрегіональних інвестиційно-виробничих зв'язків регіонів-партнерів, скорочення розриву економічних показників між ними;

- збільшення обсягів міжрегіонального товарообороту;

- збільшення рівня зайнятості, створення нових робочих місць, розбудову об'єктів соціальної інфраструктури та житла;

- покращення ситуації у сфері житлово-комунального господарства, об'єктів соціальної інфраструктури та житла;
- посилення економічної консолідації країни;
- формування мезоінтеграційних економічних об'єднань – економічних районів.

Забезпечити результативну міжрегіональну співпрацю регіонів можливо при розробці організаційно-економічного механізму регулювання виробничих, інвестиційних, маркетингових зв'язків господарських суб'єктів різних регіонів між собою. Дія такого механізму має бути спрямована на забезпечення балансу між торговельними та виробничими відносинами, з тим щоб у повній мірі реалізувати економічну суть міжрегіонального співробітництва та надати відповідь на суспільні виклики сьогодення щодо формування консолідованого економічного простору із стабільними міцними зв'язками, дієздатними і на довгострокову перспективу.

3. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНИХ КЛАСТЕРІВ В УКРАЇНІ

Нова державна регіональна політика має стати міцним підґрунтям для активізації інвестиційно-інноваційного розвитку, підвищення конкурентоспроможності країни на зовнішніх ринках. Провідна роль у цьому процесі належить формуванню в Україні регіональних та міжрегіональних кластерів, що дозволить оптимізувати діяльність виробничих систем, активізує розвиток високотехнологічних і наукоємних виробництв, сприятиме використанню переваг спеціалізації компаній, створюючи на цій основі потужний синергетичний ефект соціально-економічного зростання як на регіональному, так і на національному рівні.

Ключовими перевагами кластерної організації виробництва є наступні ^{5,6,7}

- *зміцнення співробітництва між бізнесом, наукою і державою.* Світова практика свідчить, що заснування кластерів часто відбувається у рамках державно-приватного партнерства за активної участі держави як засновника та спонсора кластерних ініціатив на початкових етапах, а також науково-дослідних інститутів, які відіграють роль сполучної ланки між промисловістю, державою і наукою;

- *зростання ефективності роботи компаній* завдяки швидшому доступу до ресурсів, знань, інноваційних технологій та постачальників, а також завдяки зменшенню трансакційних витрат;

- *активізація інноваційної діяльності компаній.* Завдяки так званому «ефекту переливу» (spill-over) та більш тісному контакту зі споживачами та іншими компаніями виникають можливості створення та поширення нових ідей та технологій серед учасників кластеру та за його межі, що, у свою чергу, сприяє зростанню доданої вартості продукції та орієнтації виробництва на виготовлення високотехнологічної продукції кінцевого споживання;

- *підвищення інвестиційної привабливості регіонів та країни в цілому,* що зумовлено вищим рівнем довіри інвесторів до розвинутих мережевих структур (порівняно з окремими дрібними компаніями), а також наявністю гарантій та пільг інвесторам з боку держави у випадку її участі у кластерних ініціативах;

- *пришвидшення темпів створення та розвитку нового бізнесу.* Нові компанії мають можливість розвиватися у більш сприятливих умовах через налагодженість зв'язків з

⁵ Sölvell O., Lindqvist G., Ketels Ch. The Cluster Initiative Greenbook / O. Sölvell, G. Lindqvist, C. Ketels – Bromma tryck AB, 2003. – 94 p.

⁶ Clusters Benchmarking in Poland – 2010, English Summary [Електронний ресурс] / The Polish Agency for Enterprise Development. – Режим доступу: http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/Clusters_benchmarking_in_Poland_-_2010_-_English_summary.pdf

⁷ The Cluster Initiatives in the Czech Republic // Investment Promotion Seminar. – Prague, April 2008 [Електронний ресурс] / CzechInvest. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/48/40466048.pdf>

партнерами у межах кластеру;

- *формування замкненого виробничого циклу (та ланцюгу зростання доданої вартості) у межах країни* завдяки створенню у рамках кластера раніш відсутніх у виробництві ланок, що напряму пов'язано з розвитком імпортозаміщення.

На сьогодні в Україні вже розроблені проекти нормативно-правових актів з формування засад державної політики у сфері кластеризації, але і досі вони залишаються не затвердженими. Серед них:

- проект «Концепції створення кластерів в Україні» (Міністерство економіки України, вересень 2008 р.), у якій йдеться про перспективи впровадження кластерного підходу в економіці, описано переваги кластерної організації виробництва для української економіки та визначено концептуальні засади розвитку кластерів;

- проект «Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості України до 2017 р.» (2008 р.), у якій передбачено впровадження моделі кластерної організації промисловості;

- проект «Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів» (Міністерство регіонального розвитку та будівництва, 2009 р.), що спрямована на розв'язання проблем, пов'язаних з асиметрією розвитку регіонів України, відтоком трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, а також на попередження відставання України від інших країн Європи за показниками якості життя, рівня інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвиненості інноваційного середовища. Подолання цих вад вимагає розвитку транскордонного співробітництва та створення транскордонних кластерів.

Протягом останніх років розвиток кластерів стає одним з пріоритетів економічної політики у регіонах України – створення та розвиток кластерів визнано одним з найважливіших напрямів у стратегіях розвитку багатьох регіонів, у яких уже розпочато реалізацію кластерних ініціатив спільними зусиллями облдержадміністрацій, бізнесу, міжнародних та неурядових організацій. На зміну застарілим, розробленим ще на початку 2000-х рр., стратегіям регіонального розвитку створюються нові, побудовані на кластерному підході:

- *Стратегія розвитку Сумської області «Нова Сумщина – 2015»*⁸ (2010 р.), у якій основою для економічного розвитку області визначено розвиток кластерів АПК, націлених на розвиток замкнутого високотехнологічного агропромислового виробництва та на створення екологічно чистої конкурентоспроможної продукції; а також кластери будівництва, метою яких є створення замкнених циклів: від виробництва будівельних матеріалів до будівництва готового житла та його обслуговування;

- *«Стратегія підвищення економічної конкурентоспроможності Дніпропетровської області: кластери будівництва та сільського господарства»*⁹ (2011 р.). З метою підвищення конкурентоспроможності області було обрано два найбільш перспективні пілотні кластери. Кластер будівництва, маючи високий ресурсний потенціал, сприятиме створенню виробництва в області сучасних будівельних матеріалів, які на сьогодні імпортуються, активізуватиме житлове будівництво та дозволить створювати продукцію та послуги з високою доданою вартістю. Кластер сільського господарства сприятиме розвитку найбільш перспективних для області напрямів: свинарства, птахівництва, плідівництва та овочівництва, що стимулюватиме переробку аграрної продукції, дозволить збільшити її експорт;

- *«Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року»*¹⁰ (2010 р.) передбачає розвиток дев'яти ключових кластерних структур, у т.ч. національного масштабу (у сфері альтернативної енергетики, високотехнологічного та науково-освітнього кластеру на

⁸ http://www.state-gov.sumy.ua/docs/komitet_ekonom_pitan/strateg_ns2015.html

⁹ [http://adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/e7c5861d736b1beac2256eb80038536c/d02d2c9a551475c9c2257880006b2904/\\$FILE/2011.04.25%20Public%20Strategy%20Presentation%20RUS%20Final%20\(2\).pdf](http://adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/e7c5861d736b1beac2256eb80038536c/d02d2c9a551475c9c2257880006b2904/$FILE/2011.04.25%20Public%20Strategy%20Presentation%20RUS%20Final%20(2).pdf)

¹⁰ <http://www-rada.univer.kharkov.ua/files/strategy.pdf>

базі україно-російського технопарку «Технополіс»), а також транскордонного транспортно-торговельно-логістичного кластеру «Брама Україна-Росія»;

• *Стратегія підвищення конкурентоспроможності Донбасу «Донбас – 2025: стратегія майбутнього»*¹¹ (2009 р.), пріоритетними напрямками якої є розвиток металургійного кластеру та кластеру сільськогосподарської і харчової промисловості, що у перспективі сприятиме структурній переорієнтації металургійного виробництва області на збільшення виробництва продукції високого переділу; на ефективну реалізацію потенціалу області у сільському господарстві, створення конкурентоспроможної харчової промисловості та зменшення залежності регіональної економіки від домінування галузей важкої промисловості. На сьогодні в області вже проведено дослідження та аналіз кластерних ініціатив у вищезазначених сферах, розпочато етап упровадження рекомендацій;

• *«Стратегія економічного і соціального розвитку АРК на 2011 – 2020 рр.»*, у якій передбачається формування протягом 3-5 років конкурентоспроможних кластерів в санаторно-курортній і туристичній галузі, сільському господарстві й харчовій промисловості регіону; у машинобудівній і суднобудівній галузях, енергетиці. Крім того, окрему увагу в Стратегії приділено формуванню міжрегіональних кластерів, які здатні стати інноваційною основою посткризового зростання.

Поширення світового досвіду створення кластерів відбувається завдяки міжнародній підтримці – Проекту ЄС «Підтримка сталого регіонального розвитку»; Координатору проектів ОБСЄ в Україні; Агентству США з міжнародного розвитку (USAID); в АРК – українсько-німецькому проекту «Сприяння економічному розвитку та зайнятості» за участі Німецького товариства технічного співробітництва в Україні, Представництву й проектам ПРООН в АРК, які забезпечують інформаційну підтримку розвитку кластерів, здійснюють кластерні дослідження та експертну підтримку на стадії формування кластерних ініціатив тощо.

Кластерними ініціативами охоплено майже всі регіони України (табл. 1), що свідчить про зацікавленість компаній у створенні бізнес-мереж та забезпечує надійну платформу для формування кластерної політики на державному рівні. Наразі переважна більшість українських кластерів, кількість яких за різними оцінками складає близько 50, перебувають на стадії становлення. Найбільш популярними для їх створення є туристичний сектор, харчова, машинобудівна галузі промисловості, тоді як наукоємні галузі (електроніка, альтернативна енергетика, нанотехнології, інформаційні технології і фармацевтика) представлені недостатньо. Лідером кластеризації у сфері високих технологій є Харківська область, що пояснюється її високим науково-технологічним потенціалом ще з часів СРСР.

Піонером кластеризації в Україні є Хмельницька область, де понад 10 років функціонують будівельний та швейний кластери, а у 2002 р. було започатковано перший в Україні туристичний кластер «Оберіг», оформлений у вигляді громадської організації, до якої увійшло понад 50 представників сільських господарств, фермерів, рибалок та майстрів народних промислів. У Запорізькій області успішно діє машинобудівельний кластер ТОВ «АгроБУМ», який об'єднує більше 20 підприємств і розвиває співробітництво на принципах субконтракції. В Івано-франківській області діє відомий Тисменицький хутрянний кластер на базі ВАТ «Хутрофірма Тисмениця», у Рівненській – деревообробний кластер «Полісся Рокитнівщини», створений ще у 2003 р. Кластери розвиваються у Волинській (аграрний, транспортний, автомобільний, комбікормовий, деревообробний), Миколаївській (суднобудівний, електроніки, морський), Херсонській (транспортно-логістичний), у Одеській області (металосервісний, машинобудівельний, транспортно-логістичний) та у інших областях.

¹¹ http://www.feg.org.ua/docs/Donetsk_Monitor_Doc_Final_RUS.pdf

Регіонально-галузевий розподіл кластерів в Україні

| Вид економічної діяльності | Регіон |
|----------------------------------|---|
| Туристично-рекреаційна | м. Севастополь, АР Крим, Хмельницький, Одеський, Черкаський, Львівський |
| Харчова промисловість | АР Крим, Полтавський, Запорізький, Хмельницький, Одеський, Донецький, Вінницький, Харківський |
| Машинобудування | Одеський, Миколаївський, Запорізький, Донецький, Харківський, Закарпатський |
| Сільське господарство | Донецький, Дніпропетровський, Сумський, Вінницький, Харківський, Чернівецький |
| Транспортно-логістична | Одеський, Херсонський, Черкаський, Харківський |
| Деревообробка | Рівненський, Львівський, Закарпатський |
| Легка промисловість | Хмельницький, Луганський, Івано-Франківський |
| Рибальство та рибне господарство | АР Крим, Одеський, Херсонський |
| Будівництво | Хмельницький, Дніпропетровський |
| Альтернативна енергетика | м. Севастополь, Львівський |
| Металургія | Донецький, Луганський |
| Електроніка | Миколаївський |
| Нанотехнології | Донецький |
| Інформаційні технології | Львівський, Харківський |
| Фармацевтика | Харківський |

Джерела: електронний ресурс «Українські кластери» <http://ucluster.org>, сайти облдержадміністрацій України

На сьогодні практично відсутні міжрегіональні кластерні об'єднання, що пояснюється тим, що більшість з українських кластерів перебувають на початкових стадіях розвитку. Єдиним прикладом міжрегіонального промислового кластерного об'єднання є індустріальний кластер Донбасу, який об'єднує підприємства Донецької та Луганської областей, а також Ростовської області РФ, створюючи конкурентний паливно-енергетичний комплекс. На сьогодні Донбас включає підприємства вугільної, металургійної, машинобудівельної, хімічної та енергетичної промисловості, а також має добре розвинене сільське господарство та переробну промисловість.

За прикладом Хмельниччини кластерне співробітництво у туристичній сфері розвивається в АРК. Враховуючи регіональну спеціалізацію АРК, саме туристична сфера (рекреаційний та діловий туризм) є однією з найбільш перспективних для розвитку кластерів у регіоні. За підтримки Фонду розвитку демократії Посольства США в Україні у Криму було створено три туристичні кластери у Роздольненському, Чорноморському районах та у с. Дачне під Судаком¹².

Значний потенціал кластеризації в АРК має м. Севастополь, що завдяки стратегічному розташуванню, високому інтелектуальному потенціалу (у т.ч. наявності мережі ВНЗ та науково-дослідних установ), наявним культурно-історичним цінностям тощо може стати центром формування декількох перспективних кластерів. Наразі у Криму реалізовується українсько-німецький проект «Сприяння економічному розвитку та зайнятості», ініційований Німецьким товариством технічного співробітництва в Україні. Серед найважливіших напрямів цього проекту є наступні: «Інтеграція мегакластеру «Севастополь»

¹² Н. Гордецька: «Турист повинен мати гарантії, що сільський відпочинок буде якісний, безпечний і надійний...». Інформаційна агенція «Голос України», 15.06.2011, режим доступу:

http://www.golosua.com/ua/main/article/intervyu/20110615_n-gordetskaya-turist-doljen-imet-garantii-cho-selskiy-otdyih-budet-kachestvenniy-bezopasniy-i-nadejniy

у регіональну економіку й системи національних та транскордонних партнерств»; «Вивчення можливості формування у м. Севастополі кластеру конференц – туризму»; «Проведення дослідження передумов для розвитку кластеру «Бухти Севастополя». Німецьке товариство технічного співробітництва в Україні також розглядає можливості щодо розвитку в АРК кластеру «Енергозбереження» та кластеру з виробництва морепродуктів у м. Севастополь¹³.

Перспективним напрямом для України є створення транскордонних кластерів. Зважаючи на те, що 19 з 25 регіонів України є прикордонними, Україна має значні можливості співпраці з іноземними компаніями у рамках транскордонних кластерів. Прикладом такого співробітництва є українсько-румунський «Перший аграрний кластер», створений у 2009 р. у Чернівецькій області. На стадії становлення перебуває українсько-російський високотехнологічний кластер на базі технопарку «Технополіс» у м. Харкові. У рамках Програми транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна на 2007-2013 рр. формується українсько-польський туристично-рекреаційний кластер. У 2007 р. утворено українсько-білоруський будівельний кластер за участю Харківського державного технічного університету будівництва та архітектури, Белгородського державного технологічного університету ім. Шухова, Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва та ВАТ «Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва». Подальшому розвитку транскордонних кластерів в Україні перешкоджають недостатня увага органів державної влади до проблем транскордонного співробітництва та відсутність законодавчої бази для функціонування транскордонних кластерів.

Особливістю розвитку кластерів в Україні є орієнтація більшості перспективних кластерів на традиційні галузі промисловості – легку промисловість, будівництво, АПК, металургію, тоді як пріоритетом європейських країн є розвиток, насамперед, високотехнологічних інноваційних кластерів у сферах машинобудування, біофармацевтики, електроніки, що забезпечує створення максимальної доданої вартості за мінімальних транзакційних витрат.

Підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів України неможливе без розвитку високотехнологічних виробництв. Спрямованість на високотехнологічні та наукоємні виробництва мають кластерні ініціативи у Туреччині, Болгарії та РФ. Зокрема, прикладом кластерної ініціативи з активною участю держави у РФ є проект створення науково-технологічного комплексу з розробки та комерціалізації нових технологій у Сколкові, який має стати своєрідним аналогом Силіконової долини США. Напрямами розробок мають стати біомедицина, інформаційні, ядерні, енергозберігаючі та космічні технології. Активна інформаційна кампанія, яка реалізується на найвищому державному рівні, а також особиста підтримка Президента РФ вже дозволили залучити до співробітництва у проектах не лише російські, але й провідні зарубіжні компанії, які працюють у високотехнологічних сферах (у т.ч. Nokia, Siemens, Google), а також провідних експертів науки та бізнесу.

В Україні є всі передумови для розвитку кластерів у високотехнологічних напрямках на основі існуючих технопарків та індустріальних парків: біотехнологій; систем спеціального та подвійного призначення на базі наукового парку «Київська політехніка»; ядерних технологій на базі технополісу «П'ятихатки» у м. Харкові; електронної промисловості на базі індустріального парку у с. Розівка (Закарпаття); машинобудування на базі індустріального парку «Соломоново» (Закарпаття) тощо.

До найважливіших чинників, які ускладнюють впровадження кластерної моделі розвитку в Україні, слід віднести наступні:

- відсутність довіри між органами державної влади і бізнесом;
- відсутність підтримки кластерних ініціатив з боку держави;
- слабкість кластерів через низький рівень конкуренції на внутрішньому ринку,

¹³ Кластерні дослідження конференц-туризму в Криму. Журнал Верховної Ради України «Віче», режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1703/>

відсутність «агресивних» постачальників та вимогливих споживачів;

- брак іноземних інвестицій та венчурного капіталу, які є важливим джерелом розвитку кластерів у розвинутих країнах;
- недосконалість законодавчої бази для функціонування кластерів, значні бюрократичні перешкоди для розвитку підприємництва;
- непослідовність у реалізації довгострокових стратегій у зв'язку з нестабільністю політичної ситуації;
- відсутність єдиної систематизованої інформаційної бази про існуючі та потенційні кластери, що перешкоджає створенню у суспільстві розуміння переваг кластерних об'єднань, а також цілісної картини про функціонування та результати діяльності вже існуючих кластерів в Україні.

Реалізація кластерних ініціатив можлива лише за умови активізації державної регіональної політики у сфері кластеризації та створення сприятливого макроекономічного, інформаційного та правового середовища. Необхідно побудувати надійну інформаційну платформу для розвитку кластерів, здійснювати ретельний аналіз та коригування кластерної політики на кожній стадії кластерного процесу, об'єднувати зусилля держави, приватного сектору та громадських організацій щодо сприяння розвитку регіональних та міжрегіональних кластерів в Україні.

4. ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ ДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

4.1. Інституційно-правове забезпечення інновацій регіонального розвитку в Україні

Невід'ємною складовою інноваційного розвитку (у широкому розумінні слова) є наявність державної політики і законодавства, спрямованого на стимулювання інноваційних процесів як у економічній сфері, так і у суспільстві в цілому¹⁴. З огляду на це, прерогативою держави є удосконалення інституційно-правового забезпечення інноваційних нововведень на регіональному та загальнонаціональному рівні української економіки. Ця вимога знайшла своє втілення у низці рішень Ради регіонів щодо реалізації реформи регіонального розвитку у 2011 році (від 24 січня¹⁵, 03 червня¹⁶ та 15 вересня¹⁷).

Довідково. За роки незалежності України було прийнято низку Законів щодо інноваційного розвитку економіки держави. Проте реального втілення у дію означених у цих актах механізмів не відбулося, що зумовило нещодавнє прийняття нової редакції Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»¹⁸. Цим законодавчим актом (стаття 4) стратегічними пріоритетними напрямками на 2011-2021 роки визначено сім сучасних науково і економічно обґрунтованих напрямів впровадження інноваційної діяльності, що спрямовані на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг та збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних та світових науково-технічних досягнень. У контексті формування середньострокових пріоритетних напрямів регіонального рівня (до 5 років) цей Закон України (статті 5 та 7) встановлює формулу, за якою такі напрями затверджуються

¹⁴ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 280

¹⁵ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19183.html>

¹⁶ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/20291.html>

¹⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21206.htm>

¹⁸ Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон від 8 вер. 2011 р. № 3715-VI // Офіційний вісник України - 2011. - № 77. - стаття 2841

Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій на основі стратегічних пріоритетних напрямів, середньострокових пріоритетних напрямів загальнодержавного рівня з урахуванням прогнозу економічного і соціального розвитку відповідного регіону.

Інституційно-правове забезпечення інновацій регіонального розвитку (у широкому розумінні) наочно відображає потребу в чіткому унормуванні підстав, меж повноважень та способів участі органів державної влади і органів місцевого самоврядування у господарській діяльності у нормах спеціалізованих нормативно-правових актів¹⁹.

У зв'язку з цим *підвищується потреба у невідкладному законодавчому оформленні процесу формування та реалізації державної політики регіонального розвитку, що має міститися у нормах Закону України «Про засади державної регіональної політики»*. Такий розвиток передбачає унормування основи розвитку економічної самостійності регіонів, створення ефективних механізмів їх економічної інтеграції, зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення. Вказаний закон має передбачати новітні інституційні інструменти розбудови регіональної політики, зорієнтовані на використання кращих зразків світового досвіду.

Чіткі законодавчі рамки господарської діяльності органів влади потребують *законодавчого врегулювання правового режиму поняття «кластер»*, використання переваг якого, наприклад, у країнах-членах ЄС є однією з умов підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів та держави.

В інституційно-правовому вимірі під «кластером» слід розуміти спеціальний режим господарювання, що передбачає тісну співпрацю підприємницьких структур регіонального та/або міжрегіонального рівнів з органами місцевої влади, науковими, освітніми установами, громадськими організаціями з метою підвищення прибутковості виробництва, конкурентоспроможності продукції та послуг, підвищення експортного потенціалу та сприяння соціально-економічному розвитку регіону. При цьому на користь кластеризації свідчить використання цим інноваційним механізмом як формального партнерства (наприклад, спільне формування стратегій регіонального розвитку), так і неформального (зокрема, йдеться про зв'язки між учасниками кластера). Кластеризація має потужний потенціал щодо впровадження інновацій, зростання технологічного рівня виробництва та підвищення конкурентоспроможності.

Інституційно-правова підтримка розвитку кластерів потребує унормування правового режиму поняття «кластер», а також *внесення відповідних змін до Господарського кодексу України (Розділ VIII)*.

Системний підхід щодо інституційно-правової підтримки інноваційного розвитку регіонів зумовлює необхідність удосконалення такої підтримки шляхом прийняття **низки проектів Законів України**, а саме:

- *«Про адміністративно-територіальний устрій»*, який законодавчо має унормувати низку питань, пов'язаних з територіальною організацією влади, зокрема системи адміністративно-територіального устрою відповідно до принципів економічної самодостатності та доступності управлінських і соціальних послуг споживачам цих послуг;

- *«Про комунальну власність»*, норми якого визначатимуть правовий режим однієї із рівноправних форм власності, яка до цього часу не має свого чіткого законодавчого опрідметнення (хоча на практиці комунальна власність є ефективним ресурсом дохідної частини регіональних бюджетів);

- *«Про спеціальний статус міста Севастополь»* з унормуванням особливостей

¹⁹ Це питання набирає ще більшої ваги з огляду на те, що на період 2011-2015 років загальна вартість великомасштабних інфраструктурних проектів тільки транскордонного співробітництва України становить 55274,8 тис. євро (постанова Кабінету Міністрів України від 01 груд. № 1088 «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки»). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF>

здійснення самоврядування у цьому місті;

- «*Про території пріоритетного розвитку*», норми якого встановлюватимуть правові та організаційні умови функціонування таких територій, додаткове залучення інвестицій та створення нових робочих місць;

- «*Про соціальне замовлення*», в якому має бути унормовано правові, організаційні та фінансові основи соціального замовлення, а також порядок формування, конкурсного розміщення та виконання на правочинній основі відповідних (загальнодержавних та/або місцевих) соціальних замовлень тощо;

Довідково. Зазначимо, що на муніципальному рівні реалізація соціального замовлення вже нині може мати місце, прикладом чому є досвід Одеської області (20 травня 2011 р. Одеською обласною радою було затверджено Положення про соціальне замовлення²⁰).

- «*Про внутрішню торгівлю*» з вирішенням низки питань щодо забезпечення формування на міжрегіональному рівні складових інфраструктурних ринків (оптових ринків, логістичних центрів тощо), виведення із «тіні» роздрібної торгівлі, установаження єдиних правил, за якими буде розвиватись галузь (у тому числі – електронні продажі), урегулювання взаємовідносин виробників і ріелторів, власників ринків та торговців;

- «*Про міжнародну технічну допомогу*», норми якого мають чітко закріпити механізм залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема, на потреби регіонального розвитку.

Окрім того, у контексті вказаного вище підходу **потребує внесення змін низка чинних законодавчих актів** (зокрема, Закон України «Про державні цільові програми» та ін.).

З точки зору забезпечення інноваційної спрямованості регіонального розвитку, вбачається необхідним удосконалення **інституційно-правового підґрунтя для забезпечення роботи органів виконавчої влади на випередження** (щодо настання ризиків та загроз стабільному регіональному розвитку).

Зокрема, це стосується роботи *Кабінету Міністрів України* (в частині унормування низки процедурних питань, пов'язаних з регіональним розвитком); *Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України* (щодо розробки, підтримки та модернізації механізмів стимулювання інвестиційної привабливості регіонів, їх брендингу, створення сприятливого іміджу на міжнародному рівні); *Міністерства фінансів України* (стосовно удосконалення методологічно-нормативної бази програмно-цільового підходу у бюджетному процесі); *Міністерства економічного розвитку і торгівлі України* (наприклад, у питаннях впровадження новітніх організаційно-інституційних інструментів регіонального розвитку та ін., а також щодо забезпечення координації та здійснення моніторингу виконання угод щодо регіонального розвитку); *Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* (зокрема, шляхом унормування питань спрощення процедури погодження і затвердження інвестиційних проектів та участі приватного капіталу в інвестуванні у об'єкти, що розташовані на регіональному рівні); *Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України* (у контексті оптимізації мережі вищих навчальних закладів відповідно до потреб розвитку економіки країни та регіональних ринків праці).

Інституційна підтримка впровадження інноваційних підходів до регіонального розвитку в Україні потребує впровадження інноваційних інструментів регіональної політики, зокрема: агентств регіонального розвитку, фонду регіонального розвитку, торгово-промислових палат.

Агентства регіонального розвитку (АРР). Як відомо, інституційно-правовим підґрунтям для створення агенцій регіонального розвитку як провідних акторів регіоналізму в Україні стала Концепція державної регіональної політики²¹. За ідеологією цього

²⁰[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=35603&id=462>

²¹ Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>

документу агентства регіонального розвитку мали сприяти використанню внутрішнього потенціалу певної території і мати місію – узагальнення «колективного інтересу» до розвитку цієї території.

Проте на сьогодні створені в Україні агентства регіонального розвитку не мають належного інституційно-правового підґрунтя їх функціонування, оскільки чинне законодавство не відповідає завданням, які ці інститути мають виконувати для регіонів і для держави.

Так, діючі агентства регіонального розвитку досить часто створені як громадські організації відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян»²², а їх засновниками можуть бути лише фізичні особи. Такий підхід, з одного боку, усуває від безпосереднього процесу створення і діяльності АРР юридичних осіб (у тому числі – органи влади), а з іншого – обмежує можливості створення потужного матеріально-фінансового підґрунтя для ефективної діяльності цих агентств.

Інші практики створення агентств регіонального розвитку базуються на нормах Закону України «Про благодійництво і благодійницькі організації»²³, що зводить усю діяльність таких інституцій лише до благодійницьких заходів і не відповідає сучасним потребам соціально-економічного розвитку регіону.

Довідково. Досвід Румунії свідчить про наявність розгалуженої та ефективної системи недержавних установ, які посідають важливе місце в налагодженні міжрегіональних зв'язків. До кола таких установ входять торгово-промислові палати та агентства регіонального розвитку (зокрема, Агентства регіонального розвитку Галацу, першого створеного у Румунії агентства (1993 рік), що забезпечує налагодження міжрегіонального співробітництва за двома напрямками: 1) пошук партнерів у регіонах інших країн для втілення спільних програм соціально-економічного розвитку та встановлення з ними відносин; 2) участь у якості партнера від повіту Галац у програмах ЄС та спільних проєктів на міжнародному рівні²⁴).

Інституційно-правовим підґрунтям перетворення агентств регіонального розвитку на дієвих та активних учасників вирішення внутрішніх проблем регіону є *унормування правового режиму поняття «агентство регіонального розвитку»*; підстав та порядку створення агентств, засад участі у формуванні та реалізації стратегічних пріоритетів розвитку регіону та ін. Ці питання мають знайти відображення у нормах Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Державний фонд регіонального розвитку. Серед пріоритетів реформування державного управління регіональним розвитком в Україні визнано створення сучасного інституту, спроможного забезпечувати регіональний розвиток держави – Державного фонду регіонального розвитку²⁵.

У проєкті Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» встановлено, що надходження від приватизації державного майна понад обсяги, визначені додатком № 2 Закону, про який йдеться, у сумі не менше 2.000.000 тис. гривень спрямовуються на Державний фонд регіонального розвитку у порядку, визначеному законом²⁶. Проте до цього часу законодавчого оформлення такого Фонду, на жаль, не відбулося.

У цьому контексті постає *проблема обмеження терміну використання коштів Фонду у разі створення його у якості бюджетної складової*. Адже проєкти регіонального розвитку розраховуються і виконуються, як правило, тривалий час, що перевищує один рік. Проте,

²² Про об'єднання громадян : Закон України від 16 чер. 1992 р. № 2460-ХІІ (зі змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>

²³ Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вер. 1997 р. № 531/97-ВР (зі змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=531%2F97-%E2%F0>

²⁴ Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2001. - С. 130-131

²⁵ <http://www.president.gov.ua/news/19183.html>

²⁶ Проєкт Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», реєстрац. № 9000 від 15.09.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41157

відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, який складає один календарний рік і починається 1 січня кожного року та закінчується 31 грудня того ж року (статті 2, 3)²⁷. Таким чином, кошти Фонду, у разі створення його як бюджетного, можуть виявитися з певних причин не освоєними. Причому до складу цих коштів можуть увійти і кошти зовнішньої допомоги (наприклад, кошти фондів ЄС), що не є позитивним сигналом для донорів, у яких можуть виникнути сумніви щодо спроможності України ефективно використовувати виділені ними кошти на цільові потреби регіонального розвитку.

Довідково. У 2010 році із перерахованих до Національного фонду регіонального розвитку Молдови 113,7 млн леїв (1 % доходів державного бюджету) було освоєно з різних причин усього 1,7 млн леїв (1,5 % від загального обсягу коштів фонду). Така ситуація зумовила внесення відповідних змін до законодавства Молдови.

Окрім того, на користь створення Фонду як накопичувального свідчить запровадження в Україні повномасштабного державного стратегічного планування соціально-економічного розвитку при гармонізації середньострокового економічного та бюджетного планування з використанням єдиної системи показників кінцевих результатів діяльності органів виконавчої влади²⁸.

Інституційно-правовим шляхом вирішення зазначеної проблеми є, зокрема, внесення відповідних змін до *Бюджетного кодексу України*.

Торгово-промислові палати. Діяльність торгово-промислових палат в Україні урегульована Законом України «Про торгово-промислові палати в Україні»²⁹. Проте їх участь в активізації регіональної співпраці проявляється спорадично, що й відмічалось у рішенні Ради регіонів від 24 січня 2011 р. З цього приводу актуальним питанням інноваційного розвитку міжрегіональної співпраці є організація торгово-промисловими палатами взаємодії між суб'єктами підприємницької діяльності, координація їх відносин поміж собою та з державою в особі її органів.

Інституційно-правим механізмом забезпечення такої взаємодії є *цивільно- та господарсько-правові угоди*, предметом яких можуть виступати, наприклад: спільне проведення презентацій експортного та інвестиційного потенціалу регіону; участь у міжнародних виставках; організації та проведенні днів регіону (як усередині країни, так за кордоном); налагодження організації обміну місіями ділових кіл, що представляють регіони країни, між якими укладено міжрегіональні угоди та реалізуються інші, перспективні для співробітництва проекти; сприяння реалізації проектів міжрегіонального та транскордонного співробітництва із залученням фінансової допомоги програм ЄС (у тому числі ресурсів міжнародної технічної допомоги); надання сторонам угоди організаційної, правової, інформаційної підтримки, спрямованої на нарощення ними обсягів експорту.

У контексті розбудови діяльності інноваційних інструментів регіонального розвитку та з огляду на стратегічні пріоритети розвитку земельного ринку держави вбачається доцільним використання можливостей областей, районів, міст та сіл через механізм професійного самоврядування, визначений законом. Цей механізм є одним із принципів європейської демократичної держави (а у сфері аграрних відносин передбачає налагодження ефективної діяльності *аграрних палат шляхом прийняття Закону України «Про аграрні палати в Україні»*). Такий підхід сприятиме розвитку аграрного сектора України (та її регіонів),

²⁷ Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (зі змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1315990038006392>

²⁸ Проект Закону України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки», реєстрац. № 9159 від 15.09.2011, прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 22.09.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41158

²⁹ Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 груд. 1997 р. № 671/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=671%2F97-%E2%F0>

прискорить інтеграцію нашої країни у світову аграрну систему; сприятиме розвитку сучасної інфраструктури; створить сприятливі умови для активізації підприємницької діяльності в аграрній сфері; узгодженню економічних інтересів товаровиробників аграрної продукції, мешканців села та представників публічної влади.

Практично у всіх європейських країнах статус, повноваження та місце аграрних палат у суспільному та економічному житті країни унормовано законодавчо³⁰.

На території України є історичний досвід діяльності аграрних палат (так, до 1939 року такі палати ефективно функціонували на території Західної України). У 1997 році своїм рішенням Львівська обласна рада відновила діяльність палати на території області як представницького органу власників землі та організувала прямі вибори до органів управління цієї палати. У 2005 році створено Всеукраїнську аграрну палату України відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян»³¹. Проте існування цієї Палати у такому статусі не дозволяє їй діяти як органу професійного самоврядування, зокрема, через недостатність повноважень. Характерною ознакою такою самоврядування є сприяння розвитку публічно-приватного партнерства – партнерства влади, громадськості та бізнесу.

Починаючи з 2000 року, в Україні було здійснено кілька спроб врегулювати на рівні закону діяльність аграрних палат (законопроекти від 06.07.2000 № 5450; від 12.09.2000 р. № 5450-1; від 18.06.2007 р. № 3665; від 15.02.2008 № 2084), проте жодна з цих спроб не була реалізована на практиці.

4.2. Інноваційний потенціал реалізації Угод щодо регіонального розвитку

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» передбачено запровадження інструменту стимулювання розвитку регіонів – укладення Угод між Кабінетом Міністрів України та відповідними органами місцевого самоврядування з питань регіонального розвитку³². Широкомасштабне запровадження Угод щодо регіонального розвитку передбачене також Національним планом дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженим Указом Президента України від 27.04.2011 № 504/2011, дорученнями Президента України від 11.06.2010 № 1-1/1154, Кабінету Міністрів України від 22.07.2011 № 3547/18/1-09 тощо.

Законом встановлено відповідну процедуру підготовки та укладання Угод щодо регіонального розвитку на засадах партнерства між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. Передбачено, що система Угод вводиться одночасно із запровадженням стратегічного планування просторового розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях. Договірні засади передбачають взаємну відповідальність центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реалізації у регіоні спільних заходів Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку. В цілому ж, і стратегічне планування, і укладання Угод спрямовані на забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою.

Головною причиною, що обумовлює необхідність запровадження договірних відносин

³⁰ Відповідно до спеціального закону, у Польщі аграрна палата – це *орган сільськогосподарського самоврядування*. Закон про сільськогосподарські палати землі Нижня Саксонія визначає їх як *публічно-правові корпорації* та має норму про те, що сільськогосподарська палата має заслуховуватися перед прийняттям актів законодавства, що стосуються сфери її діяльності, а також така Палата має право отримувати інформацію з цих питань у державних органів влади. Традиційно сильними, в тому числі за рахунок сприятливого правового поля, є аграрні палати Франції, Австрії, активно розвиваються аграрні палати й у інших постсоціалістичних країнах, зокрема – Чехії, Угорщині, Словаччині, Польщі, Литви, де також їх статус визначається спеціальними законами.

³¹ <http://agrichamber.org.ua/index.php?page=about>

³² Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08 вер. 2005 р. № 2850-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548

між урядом та регіонами, є неефективність субвенційних механізмів фінансування проектів в рамках стимулювання розвитку регіонів та підтримки депресивних територій. Серед очікуваних позитивних наслідків укладання і реалізації Угод слід визнати:

- можливість повсюдного запровадження стратегічного планування регіонального розвитку;
- концентрацію ресурсів регіонів та держави для вирішення найгостріших проблем місцевого розвитку;
- узгодження інтересів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку;
- диверсифікацію джерел ресурсів регіонального розвитку, у тому числі, можливість широкого залучення приватного капіталу, задіяння потенціалу державно-приватного партнерства для фінансування регіональних та міжрегіональних проектів;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем розвитку регіону;
- чітке визначення зобов'язань сторін, спільна відповідальність уряду і місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених завдань тощо.

На сьогодні укладені та виконуються Угоди щодо регіонального розвитку Донецької (період дії 2008 – 2011 роки), Вінницької (2010 – 2015 роки), Волинської (2010 – 2014 роки), Івано-Франківської (2011 – 2015 роки), Львівської (2009 – 2013 роки), Херсонської (2011 – 2013 роки) областей.

Протягом 2011 року у напрямі підготовки нових Угод центральними органами виконавчої влади здійснено наступні заходи³³:

- підготовлено Угоду щодо регіонального розвитку Сумської області між Кабінетом Міністрів України та Сумською обласною радою, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 451-р;
- завершується підготовка проекту Угоди щодо регіонального розвитку Кіровоградської області між Кабінетом Міністрів України та Кіровоградською обласною радою;
- підготовлено проекти Угод щодо регіонального розвитку Дніпропетровської, Одеської, Полтавської, Чернівецької, Рівненської, Житомирської, Донецької, Черкаської, Луганської, Запорізької, Тернопільської, Миколаївської, Чернігівської, Харківської, Київської областей, положення яких узгоджуються з зацікавленими органами виконавчої влади;
- забезпечується координація та надається методична допомога місцевим органам виконавчої влади стосовно підготовки Угод щодо регіонального розвитку Автономної Республіки Крим, Закарпатської та Хмельницької областей.

Довідково: За інформацією Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, в рамках реалізації Угод щодо регіонального розвитку передбачено реалізувати наступні регіональні проекти:

1. Львівська область:

- реконструкція та капітальний ремонт доріг міжміського сполучення, будівництво та реконструкцію автомобільних доріг комунальної власності;
- будівництво шкіл в с. Вороняки Золочівського району та в с. Черниця Миколаївського району;
- реконструкція центральної міської лікарні у м. Червонограді;
- реконструкція тролейбусних ліній;
- будівництво і реконструкцію об'єктів водозабезпечення та водовідведення у м. Львові;
- реструктуризацію і ліквідацію негативних наслідків діяльності підприємств гірничої хімії;
- реставрація пам'яток архітектури

³³ <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/79559>

2. Донецька область:

- реконструкцію очисних споруд м. Донецька, Макіївки, Ясинуватої, будівництво регіональних полігонів твердих побутових відходів;
- будівництво автомобільної дороги в обхід м. Донецька;
- будівництво злітно-посадкової смуги «Міжнародного аеропорту Донецьк»;
- реконструкцію та ремонт гуртожитків.

3. Вінницька область:

- відновлення застарілого житлового фонду із застосуванням енергозберігаючих технологій та модернізацію ліфтового господарства;
- будівництво водогонів для задоволення потреб сільського населення, заміну, ремонт і реконструкцію котелень та теплових мереж;
- будівництво навчальних закладів та закладів охорони здоров'я;
- модернізацію і реконструкцію Вінницького аеропорту та аеродрому «Вінниця»;
- проведення підготовчих робіт щодо реконструкції підстанції «Вінницька» та будівництва підстанції «Вузлова».

4. Волинська область:

- вирішення питань підтоплення територій;
- будівництво, реконструкцію та ремонт доріг комунальної власності;
- здійснення заходів з енергозбереження в закладах бюджетної сфери державної власності;
- утилізацію пестицидів, проведення інвентаризації, обстеження і демонтажу складів.

5. Івано-Франківська область:

- вирішення проблемних питань ВАТ «Оріана»;
- ліквідацію газопроводів у с. Лісна Слобідка Коломийського району;
- будівництво та ремонт сільських доріг у гірській місцевості;
- будівництво реабілітаційного центру у м. Черче Івано-Франківської області.

6. Херсонська область:

- розвиток внутрішньогосподарських зрошувальних систем;
- створення інфраструктури для зберігання, постачання та реалізації сільськогосподарської продукції.

За період реалізації Угод щодо розвитку Донецької, Вінницької, Волинської, Івано-Франківської, Львівської, Херсонської областей на виконання спільних заходів було спрямовано 2562,1 млн гривень (15 % суми фінансових зобов'язань, термін виконання яких настав). У тому числі: 1922,2 млн гривень з державного бюджету (29,2 %); 460,8 млн гривень з місцевих бюджетів (24,9 %) та залучено 179,1 млн гривень з інших джерел фінансування (19,4 %). За рахунок зазначених коштів в рамках виконання Угод були реалізовані заходи з вирішення нагальних проблем економічного та соціального розвитку регіонів.

Загалом, практика укладання та реалізації Угод щодо регіонального розвитку засвідчила їх наступні **особливості**:

- тривалість процедур розробки і укладання Угод у часі. Так, наприклад, з моменту підписання протоколу намірів про укладання Угод до моменту їх фактичного підписання пройшло: для Донецької області – трохи менше 1 року; для Львівської області – 1 рік 9 місяців;

- залежність процедур розробки і укладання Угод від політичних чинників та зміни політичної кон'юнктури. Так, хоча зміна керівництва однієї зі сторін Угоди де-юре не є підставою для розірвання чи зміни її умов, проте, де-факто – вплив політичного фактора перешкоджає її реалізації своєчасно та у повному обсязі (а також може впливати на визначення частки фінансування з державного бюджету). Укладання Угоди щодо розвитку того чи іншого регіону може використовуватись як інструмент у боротьбі за електоральні симпатії;

- пріоритет щодо укладання Угод для регіонів з високим та середнім рівнем соціально-економічного розвитку (що обумовлено порівняно меншим обсягом необхідного

фінансування проектів в рамках Угоди та можливістю залучення місцевого капіталу). Натомість, досі не укладено Угоди щодо розвитку тих регіонів, які найбільше потребують застосування ефективних механізмів та інструментів стимулювання соціально-економічного зростання, мають відсталу інфраструктуру, несприятливе життєве середовище та в цілому демонструють ознаки депресивності;

- переважне спрямування укладених Угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства, інженерних мереж та локальної інфраструктури; посилення уваги до розбудови інфраструктурних проектів національного масштабу, у тому числі пов'язаних з підготовкою і проведенням фінальної частини ЄВРО-2012. Так, на будівництво та відновлення житлового фонду Угодою щодо розвитку Донецької області заплановано 354,1 млн грн., що складає 10 % загального обсягу фінансування; на фінансування проектів у рамках підготовки до ЄВРО-2012 передбачено 2 089,6 млн грн. або 59,5 % загального обсягу. Угодою щодо розвитку Львівської області на проекти в рамках підготовки до ЄВРО-2012 передбачено 526,2 млн грн., що складає 16 % загального обсягу фінансування;

- різноманітна структура джерел фінансування укладених Угод. Крім різної частки участі держави, різняться також і пропорції інших джерел фінансування Угод. Відсутність уніфікованих структурних пропорцій джерел фінансування пов'язані як з галузевим спрямуванням проектів, так і з наявністю на регіональному рівні потужного приватного капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів в рамках Угоди.

В цілому, попри значний потенціал Угод як механізму фінансування проектів³⁴, що реалізуються на регіональному рівні, вони не стали базовим підґрунтям реалізації політики розвитку регіонів, як це визначено Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року. Серед **перешкод** ефективного використання Угод щодо регіонального розвитку як інституційної основи встановлення договірних відносин між центром та регіонами слід назвати:

- прорахунки та недоліки процесів стратегічного планування розвитку регіонів, надмірну формалізацію процедур розробки і затвердження Стратегій (Стратегій економічного та соціального розвитку регіонів). Так, шаблонне використання розробниками Стратегій відповідних Методичних рекомендацій Міністерства економіки України хоча й спрощує перебіг бюрократичних процедур та підвищує шанси регіону на позитивне вирішення питання про укладання Угоди, проте (як правило) залишає поза увагою значну частину важливих, специфічних проблем місцевого розвитку, притаманних тій чи іншій території;

- декларативний характер більшості Стратегій. В процесі розробки та прийняття Стратегії розвитку відповідного регіону до 2015 року, у більшості випадків, рішеннями обласних державних адміністрацій їх зміст визначається як обов'язковий до виконання документ (але на практиці, часто він є далеким від реальних потреб місцевого розвитку та можливостей його ресурсного забезпечення).

- наявність конфліктів між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіону, різне бачення стратегічних пріоритетів розвитку регіону тощо – суттєво перешкоджає своєчасній підготовці відповідних регіональних Стратегій. Наприклад, ряд регіонів (зокрема, Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області тощо) затвердили Стратегії розвитку на період до 2015 року лише у 2008 році (при тому, що Постанова Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 року №1001 зобов'язала всі регіони подати проекти Стратегій на затвердження обласних рад у тримісячний термін);

- невизначеність статусу та інертність центральних органів виконавчої влади щодо підготовки та укладання Угод. Координацію діяльності центральних і місцевих органів влади щодо розроблення та виконання планів заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку мало здійснювати Міністерство регіонального розвитку та

³⁴ <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/69742>

будівництва України. На сьогодні ці функції частково покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

Досвід укладання та реалізації Угод щодо регіонального розвитку засвідчив, що в умовах дефіциту фінансових ресурсів, запровадження жорсткої економії бюджетних коштів тощо, збільшується кількість напрямів та положень Угод, які потребують удосконалення. Натомість, укладання Угод, запровадження договірних відносин між Кабінетом Міністрів України та обласними радами є дієвим, ефективним механізмом стимулювання розвитку регіонів, інноваційний потенціал якого повною мірою має бути використано в процесі впровадження нової регіональної політики.

4.3. Державний фонд регіонального розвитку – інноваційний інструмент стимулювання міжрегіонального співробітництва та досягнення збалансованого розвитку регіонів

Стимулювання інвестиційної діяльності та економічного зростання на регіональному рівні потребує створення нової інституційної фінансової структури – спеціального Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). На необхідності задіяння ДФРР як дієвого інноваційного інструменту фінансової підтримки регіонального розвитку, у т.ч. фінансування стратегічних проектів регіонального розвитку та міжрегіональної співпраці наголошував Президент України³⁵ на засіданні Ради регіонів, що відбулось 24 січня 2011 р.

Міністерство економічного розвитку разом з Міністерством фінансів України, іншими центральними органами виконавчої влади станом на листопад 2012 р. опрацьовують законопроект щодо створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) шляхом внесення відповідних доповнень до Бюджетного кодексу України. Одночасно з цим, за пропозицією Міністерства економічного розвитку, в проекті Державного бюджету на 2012 рік передбачено створення Державного фонду регіонального розвитку як бюджетного фонду. ДФРР має забезпечити концентрацію бюджетних коштів на вирішення пріоритетних завдань розвитку регіонів, дотримуючись принципів прозорості в процесі реалізації регіональних та міжрегіональних інвестиційних проектів.

Діяльність ДФРР має бути зорієнтована на реалізацію базових положень «Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року», затвердженої Кабінетом Міністрів України постановою № 1001 від 21 липня 2006 року (далі – Стратегія), а саме на:

- підтримку інвестиційної привабливості регіонів, розвиток на їх території інноваційних процесів та підприємницької активності;
- підтримку розвитку виробничої та соціальної інфраструктури;
- сприяння посиленню міжрегіональних зв'язків (насамперед, у економічній сфері);
- підвищення ефективності використання людського потенціалу регіону тощо.

Пріоритетними завданнями діяльності ДФРР в Україні мають стати: фінансова підтримка процесів конвергенції (тобто – зміцнення позицій внутрішнього ринку України за рахунок зближення показників соціально-економічного розвитку регіонів на основі вирівнювання регіональних диспропорцій та досягнення стабільного соціально-економічного зростання на регіональному рівні); підтримка регіональної конкурентоспроможності, високого рівня зайнятості та територіальної кооперації (міжрегіонального співробітництва) в Україні. Такі напрями діяльності ДФРР співставні з основними пріоритетами діяльності Європейського Фонду регіонального розвитку (ЄФРР)³⁶. Це створює реальне підґрунтя для співпраці регіонів України з регіонами ЄС, у тому числі – налагодження міжрегіональної співпраці у економічній сфері з регіонами Європи. Поряд з цим, створення ДФРР дозволяє

³⁵ Під головуванням Президента України відбулося засідання Ради регіонів <http://www.president.gov.ua/news/19183.html>

³⁶ Best practice in regional development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://info.tse.fi%2Flogonbaltic%2Fadmin%2FsecureLoginManager%2Fdocuments%2FWPmtng_St_petersburg%2Fdocs%2F02_Kersten_Logistics%2520Initiative.pdf

залучити кошти ЄФРР (у тому числі – гранти) на потреби регіонального розвитку в Україні.

В Україні ДФРР має відповідати за комплексну фінансову підтримку заходів (проектів), реалізація яких сприятиме збалансованому економічному, соціальному та екологічно безпечному розвитку регіонів. Діяльність ДФРР має бути узгоджена з діяльністю всіх державних та недержавних інститутів, відповідальних за реалізацію державної регіональної політики.

Фінансування проектів за рахунок коштів ДФРР доцільно здійснювати на умовах інвестування (довгострокового фінансування) та на безповоротних засадах у вигляді грантів (в країнах ЄС поширеною є практика внесків у статутний фонд та надання гарантій)³⁷.

ДФРР відповідатиме за фінансування проектів регіонального (локального, місцевого) розвитку, що мають стратегічне значення для країни, у тому числі:

- фінансування проектів, реалізація яких сприятиме структурно-інноваційним зрушенням, розвитку імпортозаміщення, експортозорієнтованого виробництва товарів та послуг у пріоритетних сферах, визначених Стратегією;

- надання фінансової підтримки інвестиційним проектам у сфері дорожньо-транспортного будівництва та створення транспортної інфраструктури; розвитку місцевих, регіональних та міжнародних транспортних коридорів; мереж телекомунікації та енергетики, прилеглої до них інфраструктури;

- надання фінансової підтримки інвестиційним проектам, що ґрунтуються на використанні механізмів державно-приватного партнерства (відповідно до діючого законодавства. Наприклад – у сфері дорожнього будівництва);

- сприяння розвитку інвестиційних та інноваційних локальних проектів у сільській та гірській місцевості з метою подолання їх депресивності;

- надання фінансової підтримки малому та середньому бізнесу з метою підвищення зайнятості, створення нових робочих місць та підтримки самозайнятості населення у сферах, визначених Стратегією як пріоритетні (наприклад – у сфері туризму та рекреації);

- сприяння формуванню на регіональному (місцевому) рівні об'єктів інфраструктури інвестиційно-інноваційного розвитку: бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних та консалтингових центрів, венчурних фондів; координація їх діяльності з метою реалізації пріоритетів, визначених у Стратегії;

- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності, що діють на певній території з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів, які мають стратегічне значення для підвищення локальної конкурентоспроможності та підвищення якості життя у регіоні (у тому числі у сфері розвитку комунальної інфраструктури: створення та модернізації каналізаційної системи; системи водо- та тепло- комунікацій; очисних споруд; проектів з утилізації твердих побутових відходів (ТПВ) тощо);

- надання фінансової підтримки локальним проектам, зорієнтованим на охорону навколишнього природного середовища, проектам із захисту довкілля та екологічно безпечного розвитку; інфраструктурним проектам, пов'язаним з екологізацією виробництва, переходом на безвідходне виробництво, екологічно-зорієнтовану енергетику (енергозаощадження та безвідходні технології);

- надання фінансової підтримки локальним проектам у сфері соціального та культурного розвитку;

- залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, коштів міжнародних фондів (у т.ч. структурних фондів ЄС) і організацій (у тому числі – грантів) на потреби регіонального розвитку та виконання завдань Стратегії регіонального розвитку;

- спрямування міжнародної технічної допомоги на здійснення заходів з економічного,

³⁷ Regional Development Programmes 2007 – 2013 / Regional Policy // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електронний ресурс] – Режим доступу:http://ec.europa.eu/regional_policy

соціального та екологічно безпечного розвитку регіонів тощо.

За рахунок коштів ДФРР має бути налагоджено фінансування державної допомоги, що ставить за мету посилення економічної та соціальної єдності регіонів країни шляхом вирівнювання наявних регіональних диспропорцій. Зокрема, як свідчить практика регіонального розвитку в країнах ЄС³⁸, йдеться про фінансування проектів, пов'язаних з структурною модернізацією регіональних економік (у т.ч. структурної модернізації старопромислових індустріальних регіонів, що занепадають у своєму розвитку, а також проблемних, депресивних регіонів); фінансування проектів, пов'язаних з розвитком міжкордонної, транскордонної та міжрегіональної кооперації (з метою створення нових робочих місць (насамперед, у сфері інноваційного розвитку) та підвищення конкурентоспроможності регіонів. Для реалізації вищезазначених стратегічних завдань діяльність ДФРР має бути спрямована на:

- концентрацію ресурсів на потреби здійснення прогресивних структурних зрушень на рівні регіональної економіки;
- налагодження партнерських відносин між всіма суб'єктами інвестиційної діяльності в процесі реалізації програм регіонального розвитку, цілей Стратегії;
- реалізацію програмно-цільового підходу до фінансування проектів у сферах, визначених Стратегією регіонального розвитку як пріоритетні;
- застосування в процесі фінансування регіональних проектів принципу «доповнення», що означає дольове фінансування інвестиційних проектів на регіональному (місцевому) рівні за рахунок коштів Фонду одночасно з фінансуванням коштів інвесторів (резидентів та нерезидентів, суб'єктів господарювання всіх форм власності, що діють на регіональному рівні).

Довідково: Фонди регіонального розвитку в Росії забезпечують реалізацію державно-регіонального партнерства. Постановою Уряду РФ від 10.04.2007 № 212 «Про затвердження Правил надання суб'єктам Російської Федерації субсидій з федерального фонду регіонального розвитку» був затверджений порядок надання суб'єктам РФ федеральної підтримки у формі співфінансування заходів щодо розвитку суспільної інфраструктури регіонального і муніципального значення. За рахунок коштів цього Фонду здійснюється фінансування таких напрямів, як розвиток дошкільних установ, загальноосвітніх закладів, закладів охорони здоров'я та об'єктів інженерної інфраструктури. Суб'єкти Федерації зобов'язані планувати заходи, на котрі виділяється фінансування, виходячи із граничного терміну реалізації проекту, який становить 3 роки. При перевищенні цього строку об'єм фінансування в наступному році скорочується на 50 %, а вивільнені кошти розподіляються між іншими суб'єктами РФ.

Фонд регіонального розвитку Грузії є одним із інвестиційних проектів корпорації «Millennium Challenge» і призначений для інвестування у сферу розвитку малого та середнього бізнесу країни. Проект розпочався у 2007 р. і розрахований на 10 років. Загальний бюджет — 32 млн. дол. США. Капіталовкладення передбачені, в основному, в середні і малі підприємства, що діють в сферах туризму і сільського господарства. Фонд здійснює інвестиції з пайовою участю або шляхом видачі пільгових кредитів (максимальний розмір інвестицій складе 3 млн доларів).

Фонд регіонального розвитку Республіки Хорватія виділяє фінансування на конкурсній основі для реалізації регіонами заходів та проектів у сферах:

- комунальної інфраструктури (водо- та теплокомунікації, транспортна інфраструктура тощо);
- економічної інфраструктури (зони підприємництва, бізнес-інкубатори, агенції розвитку тощо);
- розвиток сільської місцевості;
- інші проекти, що стосуються регіонального розвитку.

Фінансова підтримка надається у вигляді позик (понад 15 років, зі ставкою 6 %), «незворотних грантів» та субсидій.

Аналогічні напрями фінансової підтримки демонструє практика функціонування фондів

³⁸ The European Regional Development Fund / Regional Policy // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_en.htm

*регіонального розвитку інших країн світу*³⁹

Інноваційний потенціал ДФРР повною мірою слід використати для цільової фінансової підтримки проектів, що ґрунтуються на застосуванні переваг міжрегіонального співробітництва. Адже саме за рахунок ефективного розвитку міжрегіонального співробітництва Україна може досягти синергетичного ефекту: забезпечити підтримку стійкого регіонального (у т.ч. локального, місцевого) економічного розвитку; активізувати «точки зростання» на регіональному рівні; сприяти підвищенню рівня зайнятості шляхом мобілізації наявних на місцевому рівні матеріальних, фінансових, людських ресурсів.

З метою впливу на посилення міжрегіонального співробітництва, в діяльності ДФРР (з урахуванням напрацювань найкращого європейського досвіду у цій площині)⁴⁰ має бути визначено наступні пріоритети цільової фінансової підтримки регіонального розвитку:

- *структурно-інноваційні зрушення, розвиток НДДКР, інноваційної діяльності та підприємництва* (насамперед, з метою імпортозаміщення, у сфері енергозощадження, використання альтернативних джерел енергії, зниження енергоємності виробництва тощо);

- *створення та функціонування інфраструктурних проектів*, що підтримують комунікації, сприяють трансферу технологій, забезпечують комунікативні зв'язки між органами державної влади, малим та середнім бізнесом, дослідницькими інституціями та НДДКР центрами, громадськістю та іншими інститутами під час вирішення нагальних соціально-економічних проблем регіонального розвитку;

- *підтримку кластерних ініціатив* (у тому числі на основі співпраці бізнесових кіл; використанні переваг державно-приватного партнерства тощо);

- *створення та розвиток відкритого та прозорого інформаційного середовища*, у тому числі: інформаційного поля місцевого значення; підтримку інформації щодо служб та заявок, включно із розвитком інфраструктури електронного спілкування; удосконалення системи охорони та доступу до інформації; розвиток онлайн-ових громадських служб; допомогу суб'єктам малого та середнього бізнесу щодо пошуку партнерів у сфері міжрегіонального співробітництва;

- *підтримку місцевих ініціатив* (пов'язаних із координацією діяльності всіх суб'єктів господарювання, що діють на регіональному рівні), *зорієнтованих на створення нових робочих місць*;

- *підтримку проектів, пов'язаних з дотриманням екологічних стандартів та безпекою екологічного розвитку на регіональному рівні* (насамперед, йдеться про проекти, пов'язані із безпекою водопостачання, користування водними ресурсами та управлінням її використання; проекти щодо дотримання якості повітря; охорони, контролю та боротьби проти опустошення; комплексної профілактики забруднення ділянок землі з покинутими об'єктами промислової забудови; технічна допомога малому та середньому бізнесу щодо налагодження випуску продукції, що не шкодить навколишньому природному середовищу (шляхом надання доступу до ефективних систем управління та використання технологій, які перешкоджають забрудненню навколишнього середовища);

- *фінансування заходів, пов'язаних з попередженням настання природних та технологічних ризиків* (та їх негативних наслідків);

- *фінансування проектів, пов'язаних з розвитком туризму* (у тому числі – зеленого туризму), підтримку створення на регіональному рівні туристично-рекреаційних кластерів;

- *інвестування в об'єкти культури*, включаючи захист, стимулювання та збереження національної культурної спадщини, підтримку розвитку інфраструктурного забезпечення

³⁹ Regional Development Australia Fund Guidelines [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regional.gov.au/regional/programs/files/RDAFguidelines10march.pdf> ;

Best practice in regional development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://info.tse.fi%2Flogonbaltic%2Fadmin%2FsecureLoginManager%2Fdocuments%2FWPmtng_St_petersburg%2Fdocs%2F02_Kersten_Logistics%2520Initiative.pdf

⁴⁰ The European Regional Development Fund / Regional Policy // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_en.htm

функціонування об'єктів культури;

- *інвестування у транспорт, транспортні мережі та транспортну інфраструктуру* (включаючи підтримку розвитку транс-європейських транспортних та інфраструктурних мереж); об'єднання на міжрегіональному рівні зусиль щодо підвищення якості та сервісу транспортного обслуговування, досягнення збалансованості перевезень за видами транспорту, стимулювання інтермодальних транспортних систем, зменшення негативного впливу на навколишнє середовище;

- *інвестування в енергетику* (у т.ч. з огляду на покращення безпеки постачання, спільних вигід внаслідок збереження навколишнього середовища, покращення ефективності енергетичної галузі та розвитку альтернативних джерел енергії; приєднання до транс-європейських енергетичних мереж)

- *інвестування в освіту*, включаючи професійно-технічну освіту, яка сприяє підвищенню привабливості та якості життя;

- *інвестування у сферу медичного обслуговування та охорону здоров'я*, у розвиток соціальної інфраструктури, що сприятиме регіональному та місцевому розвитку, а також зростанню якості життя людини незалежно від місця її проживання.

Діяльність ДФРР, зорієнтована на підтримку міжрегіонального співробітництва (у тому числі територіальної виробничої кооперації) та регіональної конкурентоспроможності – дозволить стабілізувати процеси соціально-економічного зростання на рівні регіонів як основу мінімізації диспропорцій регіонального розвитку. Внаслідок цього, серед позитивних наслідків діяльності ДФРР на середньо- та довгострокову перспективу очікується:

- *зростання обсягів продуктивних інвестицій, націлених на створення нових та гарантування збереження вже існуючих робочих місць* (зокрема, через фінансування розвитку малого та середнього бізнесу, підтримку самозайнятості населення);

- *покращення стану об'єктів інфраструктури на регіональному рівні*. Насамперед, йдеться про розвиток інфраструктурних проектів, що дозволять налагодити ефективне міжрегіональне співробітництво, а на цій основі – зменшити територіальну ізоляцію шляхом підтримки локальної доступності до транспорту, інформаційних та комунікаційних мереж, сфери послуг; розвиток інфраструктурних проектів, пов'язаних з раціональним використанням водних ресурсів (зокрема тих, що розташовані на кордоні між окремими регіонами) та підвищенням ефективності використання систем енергопостачання та об'єктів соціальної інфраструктури, особливо у таких секторах економіки як охорона здоров'я, культура, туризм та освіта;

- *зняття інституційних «бар'єрів» щодо розвитку та ефективного використання ендегенного економічного потенціалу регіонів, активізації місцевої ініціативи та підприємництва* (зокрема, йдеться про підтримку місцевих ініціатив щодо благоустрою території, заохочення до кооперації між регіонами, містами та іншими суб'єктами регіонального розвитку з метою вирішення спільних виробничих, соціальних, екологічних, культурних проблем розвитку територій тощо);

- *надання технічної допомоги, що спрямована на підтримку регіонального та місцевого розвитку* (зокрема, йдеться про налагодження комунікативних зв'язків, налагодження консультацій та обміну досвідом між регіонами, містами та іншими суб'єктами регіонального розвитку тощо).

4.4. Інноваційний потенціал агенцій регіонального розвитку в процесі реалізації державної регіональної політики

Агенції регіонального розвитку (АРР) та фонди регіонального розвитку широко зарекомендували себе як інститути, діяльність яких спрямована на віднайдення механізму оптимального поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території на основі узгодження пріоритетів

загальнонаціонального та регіонального розвитку, децентралізації та залучення громадськості до вирішення нагальних проблем регіонального розвитку.

В країнах ЄС мережі агентств (агенцій) та фондів регіонального розвитку ефективно співпрацюють з місцевою і центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій. Вони забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю на рівні влада – бізнес – громадськість та створюють якісно нове інституційне середовище, сприятливе для вирішення нагальних соціально-економічних, культурних, екологічних та інших проблем територій.⁴¹

В країнах Європи АРР позбавлені владних повноважень. Водночас вони виконують роль «провідників» стратегії соціально-економічного, культурного, екологічного розвитку відповідної території. АРР є «гнучким» інститутом, діяльність якого дає змогу повною мірою реалізувати наявний потенціал регіону в процесі підтримки економічного зростання.

Довідково: Одна із найсильніших європейських мереж агентств регіонального розвитку була створена у Великобританії у 1988 р. з метою пошуку ефективних механізмів мінімізації диспропорцій регіонального розвитку у межах країни за рахунок задіяння наявного в регіонах потенціалу.⁴² АРР ефективно діють в країнах ЄС і сьогодні.

Діяльність АРР у Європі координує міжнародна громадська організація EURADA. Європейські АРР не мають однозначного статусу: вони діють як громадські організації, комерційні прибуткові структури (Чехія); неприбуткові підприємства (Болгарія, Угорщина, Естонія); акціонерні товариства, місцеві фундації (Польща); державні підприємства (Ірландія, Іспанія, Німеччина чи Великобританія); акціонерні товариства (Португалія, Франція).

Основними напрямками роботи агенцій регіонального розвитку держав-членів ЄС є:

- оцінка загроз та потенціалу регіональної економіки, розробка регіональних економічних стратегій та програм розвитку;
- інвестування власних (та залучення сторонніх) ресурсів з метою зосередження коштів в тих сферах, розвиток яких відповідає інтересам громад та місцевого бізнесу;
- здійснення впливу на владні, бізнесові та наукові установи на місцевому рівні для прийняття рішень, які б сприяли розвитку територій;
- координація та оцінка проведення заходів щодо підтримки регіонального розвитку; їх впровадження – відбір проектів регіонального розвитку для виділення державної підтримки.

*Варто зазначити певні особливості в напрямках роботи АРР залежно від країни. Так, досягненням діяльності АРР у **Польщі** стало формування технологічних інкубаторів, що налагоджують інвестиційно-інноваційну співпрацю між науковими та підприємницькими структурами, забезпечують підтримку малого та середнього бізнесу, а також надають послуги у сфері публічно-приватного партнерства (наприклад, на цьому спеціалізується Малопольське агентство регіонального розвитку, що патронує розвиток Бескидського технологічного інкубатора).*

*У **Бельгії** функціонують регіональні інвестиційні компанії, які стимулюють створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, сприяють створенню нових державних компаній. Існують також регіональні корпорації розвитку, які управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси і беруть участь в антикризовому менеджменті окремих фірм.*

***Шотландія, Уельс і Північна Ірландія** у складі Сполученого Королівства мають право розробляти власну політику регіонального розвитку на основі кластеризації. Засадою успіху діяльності АРР є певна інституційна гнучкість в реагуванні на зміну актуальності проблем регіону. Наприклад, створена у 1975 р. Шотландська асоціація розвитку розпочинала свою діяльність зі стратегію планування регіонального розвитку на основі виробництва та забезпечення зайнятості. У 1986 р. пріоритет перейшов до забезпечення участі приватного сектору у відновленні місцевої економіки. З 1991 р. пріоритетним завданням є планування всього регіонального економічного розвитку.*

Важливою тенденцією першого десятиріччя XXI ст. є поступова відмова окремих держав

⁴¹ Асоціація агенцій регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.narda.org.ua/>

⁴² The Case for Abolishing Regional Development Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : tra.typepad.com/home/files/structure_of_government_3_the_case_for_abolishing_rdas_e.pdf

від послуг APP. В результаті прийняття відповідного рішення урядом Великої Британії, APP в країні будуть закриті до березня 2012 р.⁴³ В інших державах ЄС (Чехії, Угорщині) також висловлюються сумніви з приводу того, чи мають APP необхідний потенціал для виконання заявлених різнопланових завдань у галузі регіонального розвитку через розширення їх функцій. Зокрема, йдеться про функцію управління структурними фондами (адже виконання цієї функції є стандартною вимогою до APP в країнах ЄС, що може відволікати їх від безпосередньої роботи з реалізації програм регіонального розвитку).

Іншою з причин втрати APP своїх позицій у забезпеченні регіонального розвитку вважається зростання мегаполісів (та великих промислових центрів), які мають статус регіону, володіють значним економічним потенціалом і здійснюють вагомий вплив на сусідні регіональні економіки. Вважається, що «міста-регіони» поширюють свій вплив далеко за межі власної території (враховуючи процеси, пов'язані з формуванням ланцюгів поставок та залученням робочої сили з прилеглих територій). Тенденції щодо стрімкого поширення урбанізації формують нові виклики та вносять суттєві корективи у формування закономірностей регіонального економічного розвитку, на які APP (в силу певної інерції) не можуть дати конструктивну відповідь.⁴⁴

Європейський досвід свідчить: налагоджена діяльність APP, їх тісна взаємодія з усіма рівнями регіональної влади, громадськістю, представниками підприємницького середовища, бізнес-структур, що діють на регіональному (місцевому) рівні – сприяє досягненню синергії та мультиплікативного ефекту, адже дозволяє цілісно врахувати потреби та можливості територій, розділених кордонами внутрішнього адміністративно-територіального устрою.

Зосередження компетенції щодо регіонального розвитку у сфері діяльності агентств регіонального розвитку має певні переваги у порівнянні із монопольним збереженням подібних функцій в межах повноважень регіональних органів влади. У тому числі: дозволяє уникнути розпорошення наявних на місцевому рівні ресурсів; позбутися політизації процесу регіонального розвитку (зокрема, покласти край маніпуляції ідеями «регіонального процвітання» як інструменту досягнення електоральних прихильностей (симпатій)); знизити залежність рішень, що приймаються на місцевому рівні, від впливу суб'єктивізму та зміни політичної кон'юнктури тощо. Такі переваги дозволяють APP сформувати об'єктивне стратегічне бачення розвитку регіону на довгострокову перспективу.

Разом з тим, APP не є абсолютно самостійними інститутами, оскільки їхня діяльність залежить від політики регіонального та галузевого розвитку, яка здійснюється центральним урядом. Таким чином, **легітимність та ефективність функціонування APP в державі визначається узгодженням із пріоритетами загальнодержавної політики регіонального розвитку та збереженням елементів незалежності від втручання центральної, регіональної чи місцевої влади.**

Створення умов та сприяння якнайповнішому використанню внутрішнього потенціалу певної території можливе за умови відповідності APP певним загальним критеріям:

- APP має сприйматись органами державної влади і місцевого самоврядування та іншими політичними структурами як інституційний механізм регіонального розвитку;
- діяльність APP підпадає під координацію державних структур, проте APP зберігають автономію у прийнятті рішень (зокрема, спираються на власне бачення шляхів, механізмів та інструментів реалізації стратегії регіонального розвитку);
- у розпорядженні APP мають бути відповідні ресурси (у тому числі і фінансові) для реалізації узгоджених з місцевою владою проектів регіонального розвитку.

Значна увага, що приділяється APP у Європі, приклади їх успішної діяльності, а також необхідність пошуку шляхів підвищення ефективності регіонального розвитку та усунення причин поглиблення регіональних диспропорцій пояснюють причини зростання інтересу до

⁴³ Regional Development Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+bis.gov.uk/policies/economic-development/englands-regional-development-agencies>

⁴⁴ Accelerating the growth of the North [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.thenorthernway.co.uk/page.asp?id=54>

агентств регіонального розвитку в Україні.

Довідково. З метою підвищення ефективності роботи Агентства регіонального розвитку Криму експерти проекту ЄС/ПРООН «Підтримка Агентства регіонального розвитку АРК» пропонують створення керуючої ради АРР. До неї мають увійти: представники Міністерства економічного розвитку і торгівлі АРК, Міністерства регіонального розвитку і ЖКГ АРК; представники вищих навчальних закладів та банків (що здійснюють кредитну підтримку малого та середнього бізнесу в регіоні); представник торгово-промислової палати Криму. Ключовим фактором подальшого розвитку агентства стане комунікація з різними організаціями та тісна взаємодія з регіонами Криму.

Нормативно-правовою основою функціонування АРР в Україні є Концепція державної регіональної політики України (від 25 травня 2001 р.), у якій зазначено, що формування мережі агентств регіонального розвитку є необхідним елементом розбудови інфраструктури регіонального розвитку. З цією метою у 2001 р. було створено Асоціацію агенцій регіонального розвитку України (ААРРУ), яка на червень 2004 р. об'єднувала 38 агенцій з усієї України.⁴⁵

До основних сфер діяльності ААРРУ належать:

- узагальнення положень чинної нормативно-правової бази розвитку територій, розробка пропозицій з її удосконалення;
- здійснення інтелектуальної та інституційної підтримки АРР в їхній співпраці з відповідними місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, структурами громадянського суспільства, приватним сектором щодо визначення пріоритетних напрямків та завдань розвитку територій;
- допомога в обґрунтуванні переліку місцевих пріоритетів та проблем розвитку, які мають вирішуватись на міжрегіональній або міждержавній основі;
- ініціація та участь у проведенні переговорів між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо вирішення спільних проблем регіонального розвитку, участь у підготовці необхідних угод тощо.

Ст. 23 Проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 6462 від 1 червня 2010 р. визначає агенцію регіонального розвитку (АРР) як неприбуткову організацію, що створюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами.

Статутні цілі українських АРР мають певні відмінності, що пояснюються специфікою регіону їх діяльності (наприклад, агентства регіонального розвитку «Закарпаття» та «Волинь» серед пріоритетів своєї діяльності визначили забезпечення умов розвитку транскордонного співробітництва). Натомість всі АРР ставлять за мету:

- підвищення інвестиційної конкурентоспроможності регіону, залучення інвестицій та реалізацію інноваційного потенціалу регіону;
- полегшення адаптації господарської системи регіону до умов функціонування ринкової економіки;
- впровадження ефективних систем соціального управління та програм подолання соціальної напруженості у межах регіону;
- підтримка розвитку малого та середнього бізнесу на регіональному (місцевому) рівні;
- розвиток сільської місцевості та сільського господарства;
- розвиток туризму, забезпечення культурної інтеграції, реалізація екологічних проектів на регіональному (місцевому) рівні тощо.

Діяльність АРР в Україні характеризується певними особливостями:

- АРР в українських областях реалізують велику кількість соціально-економічних та інших проектів, проте не мають власних програмних документів щодо перспектив регіонального розвитку (принаймні, їх наявність не анонсована). З цієї точки зору АРР регіонів України повною мірою не можна вважати дієвими інститутами регіонального

⁴⁵ Асоціація агенцій регіонального розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.narda.org.ua/?fuseaction=menu.main&id=5>

розвитку (у європейському розумінні);

- як і в деяких європейських країнах, АРР в Україні існують у різних формах, зберігаючи при цьому статус неприбуткової організації: благодійні організації («Чернігівська обласна Агенція регіонального розвитку «Вектор»); громадські організації (Інститут Громадянського Суспільства, Сокальська агенція регіонального розвитку); дослідницькі організації (Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна») тощо; «Агенція розвитку Єврорегіону «Буг» взагалі є комунальною установою, а «Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич» – комунальним підприємством. В умовах відсутності єдиного нормативного узаконеного визначення, агенцією регіонального розвитку в Україні вважається мало не кожна громадська організація, що декларує намір працювати на регіональному рівні або досліджувати регіональні процеси.

Прикметним недоліком функціонування АРР в Україні є вузька поінформованість щодо їхньої діяльності. Не існує узагальненої бази даних, яка б містила матеріали про точну кількість АРР в країні (дані ААРРУ про 38 АРР станом на 2004 р., на сьогодні, ймовірно, не актуальні); відсутня точна інформація про напрямки діяльності АРР, їхні статuti, мету, завдання, приклади реалізованих проектів, іноземних партнерів чи інвесторів, з якими співпрацюють АРР тощо.

Потребує удосконалення інформаційна підтримка діяльності АРР. Так, офіційний веб-сайт Асоціації агенцій регіонального розвитку України (<http://www.narda.org.ua>) об'єктивно не можна вважати досконалим інформаційним ресурсом з огляду на його вузьку доступність (окремі відомості доступні лише членам ААРРУ); оновлення даних на сайті відбувається не системно. Для впровадження дієвої та ефективної регіональної політики АРР в Україні мають стати активним реальним (а не фіктивним) учасником цього процесу.

5. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІЖНАРОДНОГО МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА (на прикладі південних регіонів України)

Розширення Європейського Союзу традиційно супроводжується нарощуванням міжнародного регіонального співробітництва, яке виступає одним із головних чинників економічного розвитку нових країн-членів ЄС. Реальні перспективи підписання угод про асоційоване членство та зону вільної торгівлі між Україною та ЄС відкривають нові можливості перед регіонами нашої країни щодо залучення додаткових ресурсів, економічного зростання, досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності.

Міжнародне міжрегіональне співробітництво у сфері виробництва, послуг, інфраструктурного забезпечення, реалізації спільних соціальних та культурних проектів залучає до економічного зростання депресивні (старопромислові) та віддалені території (сільські, гірські), на основі чого відбувається мінімізація регіональних диспропорцій, підвищується рівень життя населення на території всієї країни (незалежно від місця проживання).

Використання потенціалу міжнародного міжрегіонального співробітництва розширює можливості розвитку внутрішнього ринку, сприяє припливу інвестицій та інновацій. Нові можливості відкриває для України міжрегіональне співробітництво на рівні транскордонної, транснаціональної та міжрегіональної кооперації з країнами-сусідами (насамперед, з країнами ЄС).

Слід визнати, що на сьогодні співпраця українських регіонів із ЄС залишається фрагментарною і позбавленою системності. У межах програм Європейського інструменту сусідства і партнерства (ЄІСП), починаючи з 2007 р. спостерігається активізація співробітництва окремих областей України з регіонами країн ЄС та країн-сусідів (відповідно, це Івано-Франківська, Тернопільська та Рівненська області; прикордонні з Польщею,

Словаччиною, Угорщиною, Республікою Білорусь українські території). Розширення просторових меж міжрегіональної взаємодії України з країнами ЄС створює передумови для співпраці регіонів двох і більше країн у межах міжрегіональних програм і проектів, до якої можуть залучатися і території, що не мають спільного кордону.

Державна політика України щодо регулювання міжнародної співпраці регіонів переважно зосереджена на прикордонному та транскордонному співробітництві. Внаслідок цього регіони України різною мірою залучені до участі у проектах співробітництва з європейськими регіонами. Наприклад, регіони українського Причорномор'я практично не залучені до міжнародної економічної міжрегіональної співпраці. Винятком можна вважати Одеську область як учасника євро регіону «Нижній Дунай», та Автономну Республіку Крим, яка в силу своїх туристично-рекреаційних та інноваційних можливостей, є потенційно успішним партнером для регіонів різних держав, у тому числі й тих, з якими Україна не межує.

У липні 2011 р. було розглянуто проект до угоди між Автономною Республікою Крим і провінцією Хайнань (КНР) на 2012 – 2014 роки. Китай проявляє велику зацікавленість щодо співпраці з Кримом у будівництві, туристичній сфері, науці, освіті та охороні здоров'я. У середині листопада 2011 р. запланований візит представників уряду Криму до КНР, в рамках якого відбудуться два інвестиційні форуми; проведені презентації економічних можливостей АР Крим; візит до провінції Хайнань і Гонконгу (Китай).

З метою впровадження у регіоні інноваційних методів господарювання, у вересні 2011 р. відбулась зустріч міністра економічного розвитку і торгівлі Криму з керівниками структурного підрозділу найбільшої у світі консультативно-аудиторської мережі «PricewaterhouseCoopers» – компанії «Investek» (компанія має річний дохід 6 млрд. доларів і працює у партнерстві з китайськими компаніями, які володіють великим капіталом і цікавляться розвитком інфраструктури Криму). В даний час фахівці «Investek» проявляють інтерес до розвитку Ялтинського морського торгового порту і Міжнародного аеропорту «Сімферополь» та пропонують здійснити фінансування цього проекту на основі державно-приватного партнерства.

АРК має налагоджене співробітництво майже з усіма суб'єктами Російської Федерації (найбільш ефективно економічне та інвестиційне співробітництво відбувається з м. Москвою, що є одним із найбільш активних іноземних інвесторів у Кримі; з червня 2004 року Крим має партнерські відносини з Бурятською республікою (йдеться про поставки в сибірські регіони фруктів, консервованої продукції, вин елітних сортів; залучення інвесторів до оздоровчо-курортної галузі, розвитку туризму і деревообробної промисловості; перспективним є проект щодо створення туристичного холдингу між узбережжям Криму і Байкальською територією (що пов'язано з сезонністю курортного відпочинку в Кримі)).

На початку вересня 2011 р. відбулось спільне засідання робочих груп з підготовки пропозицій щодо розвитку співробітництва між АР Крим (Україна та Курзькою областю (Росія). Регіони мають значні перспективи у розвитку співробітництва в санаторно-курортній сфері, сільському господарстві, молодіжній політиці та освіті.

У рамках Днів Криму в Ризі у вересні 2011 р. пройшло перше засідання робочої групи Міністерства курортів АРК і Ризької Думи, яка була створена з метою формування стійкого двостороннього туристичного потоку між Кримом і Латвією. У ході засідання було підписано протокол про співпрацю, де визначено основні пріоритети в напрямку туризму, культури, які стосуються деяких економічних блоків.

10 червня 2011 р. у Бахчисараї було відкрито міжнародний туристичний інформаційний центр, створений за підтримки Міністерства закордонних справ Чеської Республіки. Проект передбачає позначення кримських туристичних маршрутів за європейськими стандартами та буде реалізовуватись за підтримки місцевого Агентства регіонального розвитку.

Співробітництво між Кримом та Бургаською областю (Болгарія), почалось у 2006 р. з укладання відповідної Угоди про міжнародне співробітництво у сфері туристичної

діяльності, доповнилось у 2010 р. торгово-економічною співпрацею, співробітництвом у транспортній сфері (зокрема, щодо розвитку морських портів Криму), сферах культури, археології, архітектури та містобудування.

Приєднання у 2007 р. Болгарії і Румунії до Європейського Союзу посилило економічну активність країн Чорноморського регіону. Свідченням цього є прийняття таких програм, як Європейська політика сусідства і партнерства, Синергія Чорноморського регіону; прийняття Резолюції Європейського Парламенту про стратегію ЄС на Чорному морі. Останнє територіальне розширення ЄС створило підґрунтя для поглиблення міжнародного співробітництва причорноморських регіонів України з європейськими країнами. Водночас стартові умови для регіонів України щодо налагодження міжнародного співробітництва різні, що обумовлено неоднорідністю розвитку територій (зокрема, на півдні: депресивні Миколаївська та Херсонська області, більш розвинені Одеська область та АР Крим)⁴⁶.

Для регіонів Українського Причорномор'я реалізація моделі міжнародного міжрегіонального співробітництва ставить низку викликів щодо використання наявних на місцевому рівні конкурентних переваг, посилення підприємницької активності та можливості отримання на цій основі максимального соціально-економічного ефекту. На практиці це передбачає:

- необхідність поглиблення міжрегіонального співробітництва між АР Крим, Одеською, Миколаївською, Херсонською областями, що дозволить посилити спільну зовнішньоекономічну безпеку регіонів на основі галузевого співробітництва відповідно до спеціалізації регіональних господарств, і у свою чергу, створить реальне підґрунтя для структурної інтеграції з регіонами ЄС;

- використання можливостей реалізації спільних проектів між АР Крим та Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою областями (зокрема, у процесі реалізації інфраструктурних, транспортних проектів тощо);

- активізацію участі регіонів України у реалізації міжнародних науково-технічних проектів, спрямованих на модернізацію виробництва, впровадження інновацій та нових технологій, що має стати основою структурної інтеграції України з ЄС. Така модель співробітництва не тільки забезпечить ефективну участь прикордонних областей України у програмах ЄІСП, але й сприятиме залученню до співпраці регіонів, що не мають спільного кордону з країнами ЄС;

- активізацію участі регіонів України у розробці та реалізації регіональних програм міжнародного співробітництва, які визначатимуть конкурентні переваги, пріоритетні галузі, можливості і ресурси їх розвитку з орієнтацією на посилення конкурентоспроможності кожного регіону (учасника цих програм); визначення пріоритетних напрямів реалізації міжнародних проектів у промисловості та науково-дослідній сфері;

- заохочення потенційних інвесторів до міжнародної міжрегіональної співпраці (у тому числі – шляхом запровадження пільг для інвесторів, які реалізують інноваційні проекти на підприємствах, розташованих в С(В)ЕЗ і ТПР, та здійснюють капіталовкладення у галузі промисловості п'ятого технологічного укладу).

Серед перспективних ініціатив, які створюють умови для поглиблення співпраці причорноморських регіонів України з країнами ЄС, слід виділити дві.

По-перше, у 2008р. було створено єврорегіон «Чорне море», у діяльності якого можуть брати участь Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Донецька області, АР Крим та м. Севастополь⁴⁷.

По-друге, у межах програм ЄІСП передбачено реалізацію програми прикордонного

⁴⁶ Дейнеко Л. Розвиток транскордонного співробітництва Причорноморського регіону / Л.Дейнеко, Іртіщева І., Бойко Є. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonomist/2010_7/61_63.pdf.

⁴⁷ Рассоха Л. Шляхи забезпечення національних інтересів України в діяльності єврорегіонів «Чорне море» і «Нижній Дунай» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pips/2008/BSEC_2008/Pages%20from%20tom1/0332.pdf

співробітництва «Басейн Чорного моря» (індикативний бюджет програми на 2007 – 2013 рр. становить 17,306 млн євро). Дія програми поширюється на АР Крим, м. Севастополь, Одеську, Херсонську, Миколаївську, Запорізьку та Донецьку області.

Натомість, повноваження єврорегіонів на українській території є обмеженими порівняно з тими, що діють в межах Євросоюзу. Тому і активність вітчизняних регіонів у їх роботі є недостатньою. Низький рівень ефективності функціонування єврорегіонів в Україні значною мірою обумовлений і нерозвиненим інституційним базисом.

Серед пріоритетів міжнародного міжрегіонального співробітництва регіонів Причорномор'я України з країнами ЄС, сьогодні переважають соціальні, культурні та екологічні проекти. Так, міжрегіональне співробітництво у межах єврорегіонів «Нижній Дунай» та «Чорне море» ставить за першочергову мету реалізацію організаційних заходів у сфері екології та туризму; розвиток інформаційного та інфраструктурного забезпечення. Разом з тим, важливою передумовою посилення інтеграційного потенціалу регіону є покращення якості галузевої структури регіонального господарського комплексу, а стратегічного значення у зв'язку з цим набуває розробка та реалізація спільних проектів міжгалузевого та внутрішньогалузевого співробітництва, основою яких є науково-технічні, інноваційні розробки.

Недостатньо ефективного використання Україною інтеграційного потенціалу Причорноморського регіону, насамперед, пояснюється збереженням екстенсивного типу економічного зростання та застарілих принципів господарювання на цих територіях; подальшого розвитку регіональної економіки на основі збільшення обсягів споживання традиційних матеріальних ресурсів. У підсумку це проявляється через високі показники ресурсо- та енергоємності експорту; від'ємне сальдо зовнішнього торговельного обороту, посилення сировинної орієнтації галузевої структури економіки та збільшення обсягів виробництва продукції з невисокою часткою доданої вартості.

Перешкоди щодо активізації міжнародного міжрегіонального співробітництва України з ЄС пов'язані з негативним позиціонуванням нашої країни в системі світових господарських зв'язків, що обумовлено технологічною відсталістю національного виробництва. Це призводить до низки негативних наслідків для регіонів України: посилення технологічної та імпоротної залежності виробничих комплексів регіонів та звуження ємності внутрішнього ринку; втрати позицій національних товаровиробників на зарубіжних ринках через низьку конкурентоспроможність вітчизняної продукції, низьку активність участі українських регіонів у спільних проектах і тендерах, у міжнародних міжрегіональних проектах.

В умовах глобалізації та посилення конкурентної боротьби за ресурси (інвестиційні, людські, інновації тощо), українські регіони постійно стикаються з необхідністю мінімізації ризиків, що супроводжують їх розвиток, а саме:

- у виробничій сфері – зниження темпів і обсягів промислового виробництва (у т.ч. внаслідок погіршення світової кон'юнктури); погіршення структури промислового виробництва (у т.ч. внаслідок зростання обсягів ресурсомісткості виробництва); зростання зношеності основних виробничих фондів тощо;

- у науково-технологічній сфері (зниження інноваційної активності підприємств; скорочення наукового потенціалу (у т.ч. «відплив мізків», зниження винахідницької активності; зниження обсягів державного фінансування науково-дослідних робіт тощо);

- у інвестиційній сфері (зниження обсягів інвестицій у основний капітал; зниження темпів приросту іноземних інвестицій; скорочення обсягів прямих іноземних інвестицій);

- у зовнішньоекономічній сфері (зміна кон'юнктури зовнішніх ринків; нераціональна структура експорту; асиметрія зовнішньої торгівлі; низька наукоємність експорту; залежність від технологічного імпорту; розрив коопераційних зв'язків тощо);

- у фінансовій сфері (низька спроможність місцевого бюджету у фінансуванні регіональних програм та міжнародних проектів; невиконання дохідної частини місцевого бюджету; зростання рівня тінізації економічної діяльності на регіональному рівні) тощо.

Активна участь регіонів України у проектах міжнародного міжрегіонального співробітництва – шлях до вирішення означених системних проблем, умова підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Для налагодження ефективної міжнародної міжрегіональної співпраці з участю регіонів України необхідно забезпечити дієву інституційну (у т.ч. інституційно-правову) підтримку цього процесу. На загальнодержавному рівні участь регіонів у міжнародній співпраці регулюється Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», згідно якого суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України визнаються (з-поміж іншого) місцеві органи влади і управління в особі створених ними зовнішньоекономічних організацій⁴⁸. Законом України «Про інвестиційну діяльність» визначено загальні правові, економічні та соціальні засади інвестиційної діяльності на території України, а також порядок регулювання інвестиційної діяльності місцевими органами влади. Порядок і умови здійснення іноземного інвестування, права іноземних інвесторів та гарантії захисту цих прав встановлено Законом України «Про режим іноземного інвестування»⁴⁹.

Концепція державної регіональної політики визначає пріоритети інвестиційної діяльності в регіонах, до яких належать: створення сприятливих умов для зростання найбільш інвестиційно привабливих територій при недопущенні подальшого зростання міжрегіональних диспропорцій; сприяння залученню інвестицій; стимулювання міжнародної співпраці тощо⁵⁰. Крім того, Концепція передбачає прийняття регіонами власних довгострокових програмних документів – стратегій регіонального розвитку.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад⁵¹. Окрім сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств та належному рівню функціонування митних органів, організації прикордонної торгівлі, вони забезпечують на відповідній території реалізацію міжнародних зобов'язань України. Разом з тим, місцеві органи влади виступають суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності виключно за умови створення ними зовнішньоекономічних комерційних організацій, які мають статус юридичної особи України, але не самостійно. Вирішуючи цю проблему, Закон України «Про транскордонне співробітництво» визначає територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади суб'єктами транскордонного співробітництва з правом взаємодіяти з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції⁵². Відповідно до Закону суб'єкти транскордонного співробітництва мають право брати участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм), але рішення про їх державну підтримку приймається центральними органами виконавчої влади. Фінансові можливості місцевих бюджетів в Україні щодо транскордонного співробітництва є обмеженими порівняно з регіонами сусідніх країн ЄС.

Важливим кроком щодо вдосконалення державного регулювання співпраці регіонів стало затвердження у 2006 р. «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»⁵³, у якій визначено напрями підтримки міжрегіонального співробітництва. У Стратегії особливу увагу приділено розвитку транскордонного співробітництва, що визнано одним з

⁴⁸ Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Затверджений Постановою Верховної Ради України від 16 квітня 1991 р. № 960-ХІІ, зі змінами і доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

⁴⁹ Закон України «Про режим іноземного інвестування». Введений в дію Постановою ВР № 94/96-ВР від 19.03.96р. Зі змінами і доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁵⁰ Концепція державної регіональної політики. Затверджено на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>.

⁵¹ Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР зі змінами і доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁵² Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. № 1861 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

⁵³ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

пріоритетних напрямів міжрегіональної співпраці.

На регіональному рівні нормативно-правову базу міжнародної співпраці складають Положення про управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності відповідних обласних державних адміністрацій, Розпорядження облдержадміністрацій про затвердження Порядку здійснення заходів у сфері зовнішніх зносин місцевими органами влади, угоди місцевих органів влади з органами влади регіонів інших країн.

Інформаційне забезпечення міжнародного міжрегіонального співробітництва є важливою складовою інституціонального забезпечення цього процесу. Реальні заходи щодо цього містить Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008 – 2011 роки, якою передбачено, зокрема, надання громадянам України інформації щодо практичних можливостей використання результатів співпраці з ЄС⁵⁴. Проте рівень інформаційного забезпечення міжнародного співробітництва регіонів і надалі залишається незадовільним.

Головною проблемою міжнародного співробітництва вітчизняних регіонів залишається недосконалий механізм фінансування спільних проєктів, що реалізуються за підтримки програм ЄС. В Україні на період 2011 – 2015 рр. на цілі міжнародного міжрегіонального співробітництва передбачено державне фінансування 10 проєктів із загальним обсягом фінансової підтримки у 48,3 млн грн.⁵⁵ (для порівняння, на 2007 – 2010 рр. було передбачено 21 млн грн. для реалізації 16 проєктів⁵⁶). Варто також зазначити, що усі 10 проєктів не вважаються інноваційними, хоча згідно методичних рекомендацій техніко-економічні та інноваційно-інвестиційні критерії повинні враховуватись як домінуючі при відборі транскордонних проєктів для надання цільової державної підтримки.⁵⁷

На сьогодні, за рахунок коштів фондів ЄС в межах програм ЄСП фінансову підтримку отримує лише один проєкт транскордонного співробітництва – «Інвентаризація, оцінка, попередження антропогенних джерел забруднення в нижніх водах р. Дунай України та Румунії», що реалізується в Одеській області. Обсяги фінансування проєкту: 4,4 млн євро з фондів ЄС та 4,88 млн грн. з державного бюджету України⁵⁸.

Системний характер фінансуванню проєктів регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва на міжнародному рівні має надати створення Державного фонду регіонального розвитку. Подібний Фонд – Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) давно та успішно діє в ЄС. Створення ДФРР сприятиме оптимізації розподілу і використання бюджетних коштів в регіонах, дозволить уникнути їх розпорошення між великою кількістю регіональних програм. Крім того, створення ДФРР дозволяє залучати на потреби фінансування регіонального розвитку кошти ЄС, у т.ч. – гранти.

В умовах глобалізації та загострення конкурентної боротьби за ресурси розвитку, Україна має активно використовувати інноваційний потенціал міжнародного міжрегіонального співробітництва, у тому числі на основі реалізації спільних міжнародних науково-технічних проєктів, спрямованих на модернізацію виробництва; впровадження

⁵⁴ Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008 - 2011 роки. Затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 2 липня 2008 р. № 594 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

⁵⁵ Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1.12.2010 р. № 1819 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF>.

⁵⁶ Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1819 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guon.kiev.ua>.

⁵⁷ Методичні рекомендації щодо координації на національному та регіональному рівнях проєктів у галузі транскордонного співробітництва за Європейським Інструментом Сусідства і Партнерства. Затверджені Наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 27 січня 2009 р. №46 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eep.org.ua/files/recomendations.doc>.

⁵⁸ Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1.12.2010 р. № 1819 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF>.

інновацій та нових технологій як основи структурної модернізації національної економіки та прискорення інтеграції нашої країни до ЄС; активної участі регіонів України у міжнародних регіональних програмах міжнародного співробітництва, які визначатимуть конкурентні переваги, пріоритетні галузі, можливості і ресурси їх розвитку з орієнтацією на посилення конкурентоспроможності кожного регіону та процвітання України у ХХІ ст.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Практична реалізація інноваційних підходів до формування нової регіональної політики, модернізація системи управління регіональним розвитком в Україні тісно пов'язані з використанням переваг міжрегіонального співробітництва, що стимулюватиме розвиток внутрішнього ринку, посилять економічну та соціальну єдність країни, активізує міжнародне міжрегіональне співробітництво (у т.ч. у формах транскордонної, транснаціональної кооперації).

I. Налагодження ефективного міжрегіонального співробітництва на практиці потребує:

- сприяння на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування створенню та розвитку інтеграційних форм просторової організації та саморозвитку міжрегіональних економічних систем (міжрегіональних кластерів, макрорегіонів, фінансово-промислових груп тощо);

- формування на міжрегіональному рівні складових інфраструктури ринків: оптових ринків, логістичних центрів, центрів первинної переробки та зберігання сільгосппродукції тощо;

- укладання угод про міжрегіональне співробітництво між обласними радами й адміністраціями регіонів – про соціально-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво в галузях, що становлять для регіонів спільний інтерес;

- укладання угод про міжрегіональне співробітництво, кооперацію та інтеграцію між радами регіонального рівня, налагодження співпраці органів влади й органів місцевого самоврядування із підприємницькими структурами регіонів у різних галузях і сферах економічного, соціального та культурного життя регіонів;

- формування державних програм розвитку окремих макрорегіонів (Полісся, Карпати, Дніпровсько-Таврійський, Азово-Чорноморський тощо);

- підтримки зв'язків регіональних влад із торгово-промисловими палатами й організаціями, що займаються інвестиційною діяльністю, з метою залучення інвесторів у економіку області;

- створення дієвих інституцій регулювання та координації міжрегіонального співробітництва на рівнях державного управління (з уточненням функцій Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України) і громадянської самоорганізації (у т.ч. з наданням функцій громадської експертизи проектів міжрегіональної співпраці);

- проведення форумів міжрегіонального співробітництва з організацією багаторівневого діалогу центральної, місцевої влад, бізнесу, місцевого самоврядування, недержавних організацій;

- інформаційного представлення та супроводу інвестиційних можливостей і потреб суб'єктів господарювання у регіонах, стимулювання інвестиційних потоків, здійснення інформаційної підтримки процесів інвестування та проектів міжрегіонального співробітництва;

- активізації міжвузівських контактів, налагодження тісної взаємодії на рівні ВНЗ – бізнес-структури – наукові установи щодо реалізації спільних наукових, науково-дослідних та дослідно-конструкторських проектів з наступним втіленням їх результатів у практику господарювання;

- налагодження внутрішніх соціокультурних контактів та обмінів, формування загальнонаціональних гуманітарних програм, що реалізуються силами декількох регіонів України, розвитку обміну в галузі культури, освіти, охорони здоров'я, туризму та рекреації; підтримки діяльності земляцтв, створення представництв регіонів у інших регіонах тощо.

II. Потужний інноваційний потенціал щодо активізації регіонального розвитку в Україні має створення регіональних та міжрегіональних кластерів, що потребує:

- забезпечення нормативно-правової і законодавчої підтримки конкурентоспроможності та розвитку кластерів;
- включення програм підтримки кластерів до регіональних програм соціально-економічного та інноваційного розвитку;
- активізації зв'язків «влада – бізнес – наука» завдяки впровадженню ефективних механізмів державно-приватного партнерства;
- забезпечення інформаційної підтримки кластерів, популяризація кластерного підходу шляхом проведення інформаційних кампаній, створення інтернет-ресурсів, забезпечення участі українських кластерів в європейських інформаційних мережах;
- створення спеціального державного органу, відповідального за розробку та реалізацію кластерної політики на державному рівні, який у співробітництві з неурядовими організаціями та іноземними експертами має розробити програму розвитку кластерів, що міститиме критерії оцінки для відбору пілотних проектів, умови їх підтримки державою, основні етапи реалізації та критерії оцінки ефективності за кількісними та якісними показниками, у т. ч. за фінансовими результатами діяльності, рівнем інноваційної активності учасників, створенням ними доданої вартості тощо;
- розроблення заходів щодо фінансового стимулювання кластерних ініціатив та існуючих кластерів: впровадження системи податкових пільг та податкових канікул для кластерів у перші роки функціонування, надання іноземним інвесторам пільгових умов діяльності при їх участі у кластерах, що виробляють високотехнологічну та інноваційну продукцію тощо.

III. З огляду на перспективи створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС та посилення процесів міжнародного міжрегіонального співробітництва, серед пріоритетів державної регіональної політики в Україні слід визнати:

- державну підтримку практичної реалізації стратегій регіонального розвитку, що зорієнтовані на активізацію участі кожного регіону у співробітництві з європейськими країнами, регіонами країн ЄС;
- залучення місцевих органів влади до формування зовнішньоекономічної політики через розробку і реалізацію програмних документів у сфері міжнародного співробітництва;
- розширення повноважень місцевих органів влади щодо відбору і фінансування спільних міжнародних проектів, у тому числі транскордонних, що сприятиме оптимізації міжнародного міжрегіонального співробітництва;
- налагодження дієвої інформаційно-комунікативної підтримки процесів міжрегіонального співробітництва на рівні регіони України – регіони ЄС;
- налагодження ефективної співпраці між Державним фондом регіонального розвитку та Структурними фондами ЄС щодо спільного фінансування проектів регіонального розвитку в Україні (у тому числі за рахунок грантів ЄС).

IV. Шляхами підвищення ефективності інноваційних механізмів участі держави у підтримці регіонального розвитку в рамках угод щодо регіонального розвитку (Угод) є наступні:

- ліквідація наявних недоліків та суперечностей у процедурах практичного втілення Угод та оптимізація співвідношення повноважень профільних міністерств і відомств у сфері укладання та реалізації Угод;

- удосконалення порядку та умов фінансування спільних заходів в рамках Угод; внесення зміни до Типової Угоди щодо регіонального розвитку, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 року №751, зокрема, слід доповнити п. 3.3. абзацом такого змісту: «Невідкладно та у повному обсязі в порядку, визначеному у додатку 2 до угоди, фінансуються спільні заходи, визначені сторонами як такі, що мають загальнонаціональне та/або першочергове значення для розвитку регіону»;

- наближення напрямів фінансування в рамках Угод до пріоритетів, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року та відповідних регіональних стратегій, за умови їх перегляду та уточнення;

- раціоналізація пропорцій джерел фінансування проектів, зокрема, у напрямі зменшення частки державної участі та збільшення приватного та місцевого капіталу;

- врахування регіональної специфіки та потенціалу місцевого приватного капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів в рамках Угод;

- першочергове врахування в Угодах регіональних проектів в рамках підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року;

- спрямування коштів на реструктуризацію базових галузей промисловості та усунення негативних соціальних та екологічних наслідків цих процесів;

- чітке визначення повноважень сторін, спільної відповідальності уряду і місцевої влади за кінцевий результат реалізації договірних зобов'язань;

- прискорення процедури укладання Угод щодо регіонального розвитку та забезпечення їх прозорості. У тому числі першочергове укладання Угод щодо розвитку Кіровоградської, Тернопільської, Чернівецької, Житомирської, Закарпатської та Хмельницької областей (ці регіони за обсягом виробництва валового регіонального продукту на одну особу стабільно займають останні місця з-поміж регіонів, тобто відповідають законодавчо визначеним критеріям депресивності);

- активізація у регіонах консультативної та науково-методичної роботи щодо розробки та укладання Угод щодо регіонального розвитку;

- забезпечення оприлюднення результатів виконання Угод у встановленому порядку (на виконання пп. 4.4. Типової Угоди).

V. Важливу роль у забезпеченні інноваційних підходів до регіонального розвитку в Україні відіграє інституційно-правова визначеність у питаннях формування та реалізації державної регіональної політики, що передбачає:

1. Унормування на рівні національного законодавства низки питань, що стосуються регіонального розвитку (як прийняття окремих законодавчих актів, так і внесення змін до нині чинних).

Портфель законодавчих актів, які потрібно прийняти у контексті забезпечення інноваційного регіонального розвитку, включає такі Закони України: «Про засади державної регіональної політики», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про комунальну власність», «Про спеціальний статус міста Севастополь», «Про території пріоритетного розвитку», «Про соціальне замовлення», «Про внутрішню торгівлю», «Про державне прогнозування та стратегічне планування», «Про міжнародну технічну допомогу».

Портфель Законів України, що потребують змін задля підвищення інноваційної спроможності розвитку регіонів, складається із Закону України «Про державні цільові програми» (із визначенням у ньому виняткового значення державних цільових програм для вирішення стратегічних пріоритетів державотворення, що передбачає оприлюднення єдиного бачення логістичного механізму розробки та реалізації документів – програмно-планових і нормативних – щодо забезпечення регіонального розвитку) та Закону України «Про здійснення державних закупівель» (у частині запровадження державного замовлення на наукоємну (інноваційну) продукцію (її розробку та впровадження).

2. Унормування правового підґрунтя для розвитку в Україні кластерів (регіональних, міжрегіональних, міжнародних), що потребує:

- визначення у нормах Господарського кодексу України (Розділ VIII) правового режиму поняття «кластер»;
- прийняття Концепції створення кластерів в Україні;
- прийняття Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості України до 2017 р.;
- прийняття Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів.

3. *Забезпечення інноваційної спрямованості регіонального розвитку має відбуватися на основі підвищення у цьому процесі інституційно-правової ролі органів виконавчої влади (вищого та центрального рівнів) шляхом спрямування їх діяльності на стратегічні (випереджальні) орієнтири.* З огляду на це, діяльність означених органів має бути зорієнтована:

3.1. Кабінету Міністрів України – на::

а) унормування процедур:

- постійного узгодження політики центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо регіонального розвитку при щорічній підготовці державних цільових програм, Державної програми економічного і соціального розвитку України, проекту Державного бюджету на відповідний рік;
- узгодження та реалізації стратегій розвитку регіонів між Урядом України та органами місцевого самоврядування;
- розробки, моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку;

б) внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2006 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001, відповідно до положень Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010 – 2014 роки;

в) встановлення шляхів підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади, що беруть участь у підготовці та реалізації проектів соціально-економічного розвитку регіону.

3.2. Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України – на:

а) поширення інформації про інвестиційні можливості України на провідних світових телеканалах, економічних друкованих ЗМІ, в мережі Інтернет (у тому числі шляхом розроблення інвестиційної карти регіонів);

б) забезпечення на регіональному рівні інформаційної й організаційної підтримки іноземних інвесторів;

в) підтримку функціонування Державного центру трансферу технологій та його регіональних центрів;

3.3. Міністерства фінансів України – на удосконалення методологічної та нормативної бази програмно-цільового методу у бюджетному процесі на місцевому рівні, застосування такого методу під час складання та виконання місцевих бюджетів у пілотних регіонах.

3.4. Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – на:

а) впровадження:

- нових інструментів регіонального розвитку в практику роботи місцевих органів виконавчої влади (наприклад, шляхом укладення меморандумів про співпрацю з європейськими інституціями, що опікуються регіональним розвитком);
- механізму координації діяльності та узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів шляхом розроблення Методики оцінки ефективності досягнення пріоритетів державної регіональної політики;

б) координацію та здійснення моніторингу виконання Угод щодо регіонального розвитку;

3.5. Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – на:

- а) спрощення процедури погодження і затвердження інвестиційних проектів, заохочення участі приватного капіталу до інвестування у регіони;
- б) відповідний перегляд будівельних норм та правил;

3.6. Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України – на забезпеченні оптимізації мережі вищих навчальних закладів (у тому числі – післядипломної освіти) з урахуванням стимулювання розвитку економіки країни та оптимізації регіональних ринків праці.

4. Інноваційні підходи до стимулювання регіонального розвитку потребують задіяння потенціалу агентств регіонального розвитку, фонду регіонального розвитку, торгово-промислових палат - інститутів, що у світовій практиці позитивно зарекомендували себе в процесі розробки та реалізації регіональної політики). Інституційно-правове забезпечення функціонування вищеозначених інститутів включає:

- унормування у нормах проекту Закону України «Про основні засади державної регіональної політики» правового режиму поняття «агентство регіонального розвитку», підстав та порядку його створення, участі у формуванні та реалізації стратегічних пріоритетів розвитку регіону та ін.;

- законодавче унормування процедури створення та прийняття агенціями регіонального розвитку власних програмно-стратегічних документів довгострокового характеру щодо комплексного розвитку регіону;

- законодавче оформлення Державного фонду регіонального розвитку на накопичувальній основі шляхом прийняття відповідних змін до Бюджетного кодексу України;

- розробка проекту та прийняття Закону України «Про Державний фонд регіонального розвитку»;

- прийняття Закону України «Про аграрні палати в Україні» із закріпленням у ньому механізму реалізації професійного самоврядування фахівців аграрного сектору.

- поширення та використання на практиці переваг цивільно- та господарсько-правових угод між Торгово-промисловою палатою України (та її обласними осередками) і суб'єктами підприємницької діяльності, що діють на регіональному рівні; координація їх взаємодії між собою та з державою (в особі органів державного управління).

Предметом таких угод можуть виступати: спільне проведення презентацій експортного та інвестиційного потенціалу регіону; участь у міжнародних виставках, днів регіону (як на території країни, так і за кордоном); організація обміну місіями ділових кіл з регіонами країни, з якими укладено міжрегіональні угоди та іншими перспективними для співробітництва проектами; сприяння реалізації проектів міжрегіонального та транскордонного співробітництва із залученням фінансової допомоги програм ЄС, у тому числі ресурсів міжнародної технічної допомоги; надання сторонам угоди організаційної, правової, інформаційної підтримки, спрямованої на нарощування ними обсягів експорту.