

ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

СИНИЦЯ Т. В.

кандидат економічних наук

ОСЬМІРКО І. В.

кандидат економічних наук

Харків

Одним із найгостріших питань сьогодення в Україні є існуючі нерівномірності в розвитку окремих регіонів. Диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів, попри всі дії держави пом'якшити цей процес, за більшістю параметрів посилюються щороку. Необхідність розробки ефективних шляхів стабілізації розвитку України в поєднанні з активною соціальною політикою, потребує формування якісно нової державної регіональної політики.

Питання щодо регіонального розвитку України, шляхи подолання територіальних диспропорцій розгляну-

ті в роботах Білої С. О., Дейнеки О. Г., Долішнього М. І., Вовканича С. Й., Герасимчук З. В., Заставного Ф. Д., Топчієва О. Г., Чужикова В. І. та ін. Намагання держави подолати соціально-економічні розбіжності в розвитку регіонів України відобразилися у прийнятті цілого ряду нормативно-правових актів, проте, як засвідчують статистичні дані, ефективність їх є низькою, а існуючі диспропорції за більшістю параметрів навіть посилюються. Тому метою статті є визначення пріоритетних підходів до формування державної політики регіонального розвитку України.

Для вирішення завдань, що дозволяють досягти поставлену мету, використані методи аналізу, теоретичного узагальнення, групування, порівняння, вимірювання, конкретизації.

Аналізуючи чинне законодавство, пов'язане з регіональним розвитком, можна відмітити, що за двадцятирічний період існування України як незалежної держави ухвалено низку важливих законодавчих актів (табл. 1), що є підґрунтям для підвищення ефективності регіонального розвитку в Україні.

Таблиця 1

Нормативно-правовий аспект стратегічного планування регіонального розвитку в Україні

Нормативно-правові акти	Примітки
1	2
Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III	Визначає засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу та міжбюджетних відносин і відповідальність за порушення бюджетного законодавства
Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III	Регулює земельні відносини, склад і цільове призначення земель України, право власності на землю, набуття та реалізацію права на землю, гарантії прав на землю
Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001	Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування
Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 04.03.2004 р. № 1580-IV	Визначає основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 р., містить науково-методичні, економічні, організаційні, правові заходи щодо його забезпечення та надає змогу органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади самостійно складати і реалізовувати плани відродження та розвитку малих міст із використанням для цього відповідної державної підтримки, враховувати конкретні потреби цих міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку
Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV	Визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій
Постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року», затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001	Визначає тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України, міжрегіональні диспропорції, основні проблеми регіонального розвитку, принципи регіональної політики, стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 року, створення інституціональних умов для регіонального розвитку, показники оцінки та механізм реалізації стратегії

1	2
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 02.03.2010 р. № 235	Визначає механізм здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів і міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення з метою визнання відповідної території депресивною шляхом оцінювання визначених для кожної групи територій соціально-економічних показників розвитку згідно із статтею 9 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»
Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»	Визначає повноту обґрунтування доцільності підготовки та укладення угоди; відповідність пріоритетних напрямів стратегії розвитку відповідного регіону пріоритетним напрямкам Державної стратегії регіонального розвитку; пріоритетні напрями стратегії регіону; актуальність проблемних питань соціально-економічного розвитку регіону, які передбачається розв'язати за підсумками виконання угоди; очікувані результати виконання угоди
Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. № 1275-VI	Встановлює правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні
Закон України «Про Державну програму економічного та соціального розвитку України на 2010 р.» від 20.05.2010 р. № 2278-VI	Визнає пріоритет розвитку держави, стимулювання регіональних «точок зростання» економіки та залучення інвестицій за такою схемою: – проведення підготовчої роботи для подальшого утворення в кожній області індустріальних (промислових) парків (не менше двох) та кластерів з метою виготовлення високотехнологічної та енергоефективної продукції, а також споживчих товарів; – запровадження режиму «спеціальної митної зони» на територіях перспективного розвитку із введенням спеціального (преференційного) режиму ввезення/вивезення з території зони товарів для реалізації експортоорієнтованих інвестиційних проектів
Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.08.2010 р. № 2411-VI	Визначає правові засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI	Визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства
Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI	Його норми розширюють можливості доходної частини місцевих бюджетів за рахунок модернізації системи оподаткування
Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21.10.2010 р. № 2623-VI	Унормовує правові та організаційні засади відносин, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»

Однак на сьогодні залишається відкритим питання законодавчого унормування засад комплексної реалізації державної регіональної політики, що містила ефективні інноваційні інструменти для вирішення проблем асиметрії розвитку регіонів України з урахуванням специфіки їх економіки, екології, демографії, освіти та світоглядних орієнтацій населення. Насамперед, країна чекає прийняття Закону про засади державної регіональної політики в Україні.

Але аналіз статистичних даних дає підстави говорити про зростання дисбалансів між регіонами. У табл. 2 представлено розподіл регіонів України на 4 групи залежно від обсягу виробленого валового регіонального про-

дукту (ВРП) на душу населення відносно середнього по країні та визначено питому вагу кожної групи відносно загальної кількості регіонів.

Виходячи з аналітичних даних табл. 2, можна зробити окремі важливі висновки щодо існування та поглиблення територіальних диспропорцій економічного розвитку. Так, при середньому значенні по Україні валового регіонального продукту (ВРП) в розрахунку на душу населення, який у 2009 році становив 19832 грн, у структурі регіонів можна виділити 8 потенційних економічних лідерів: м. Київ, Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Київська, Харківська, Запорізька та Одеська області, чия питома вага до загальної кількості регіонів складає 29,6%.

Групування регіонів України за обсягом ВРП на душу населення (за даними Державного комітету статистики України за 2009 рік [1])

Регіони України	ВРП, грн	У % до середньо-українського показника за 2009 рік*	Група та її питома вага у % до загальної кількості регіонів		
			назва групи	питома вага, %	
				2006 рік	2009 рік
Чернівецька	9383	47,313	Група № 1: «регіони-аутсайтери» (до 60% від середньоукраїнського показника за 2009 рік)	18,5	25,9
Закарпатська	10081	50,832			
Тернопільська	10240	51,634			
Житомирська	11419	57,579			
Рівненська	11699	58,991			
Хмельницька	11780	59,399			
Волинська	11796	59,5	Група № 2: регіони, показники, яких нижче за середній (60 – 80% від середньоукраїнського показника за 2009 рік)	40,7	33,4
Вінницька	12145	61,24			
Херсонська	12256	61,8			
Івано-Франківська	12485	62,954			
Кіровоградська	13096	66,035			
Чернігівська	13121	66,161			
Сумська	13631	68,733			
Автономна Республіка Крим	13933	70,3			
Львівська	14093	71,062	Група № 3: регіони, показники, яких близькі до середнього по Україні (80 – 100% від середньоукраїнського показника за 2009 рік)	22,3	11,1
Черкаська	14393	72,575			
Луганська	16562	83,512			
м. Севастополь	16966	85,549	Група № 4: регіони – економічні лідери (більше 100% від середньоукраїнського показника за 2009 рік)	18,5	29,6
Миколаївська	17050	85,973			
Одеська	20341	102,567			
Запорізька	20614	103,944			
Харківська	21228	107,04			
Київська	21769	109,767			
Полтавська	22337	112,632			
Донецька	23137	116,665			
Дніпропетровська	27737	139,86			
м. Київ	61088	308,028			
Україна	19832	100		100	100

* у 2009 році ВРП на душу населення становив 19 832 грн.

Зростання питомої ваги як регіонів-аутсайдерів, так й регіонів – економічних лідерів підтверджує поглиблення диспропорцій у регіональному розрізі.

Економічна потужність більшості регіонів-лідерів у декілька разів перевищує потужність регіонів-аутсайдерів, насамперед Чернівецьку, Закарпатську, Тернопільську. При цьому розрив між регіонами-лідерами за показником валового регіонального продукту та регіонами-аутсайдерами є доволі відчутним та має тенденцію до зростання. Максимальне значення валового регіонального продукту на одну особу у 2009 р.

перевищувало мінімальне у 6,5 раза, а середнє по Україні – у 3 рази. Для порівняння у 2006 р. ці показники мали значення 6,2 раза та 3 рази відповідно. Як наслідок, регіони – економічні лідери мають найвищі показники фінансової результативності своєї діяльності, про що свідчать дані позитивного фінансового результату їх звичайної діяльності до оподаткування, за яким м. Київ, Дніпропетровська, Донецька області та інші регіони що відносяться до 4 групи, відверто випереджають інші регіони (табл. 3).

Динаміка фінансових результатів від звичайної діяльності підприємств до оподаткування за регіонами [1]

Регіони України	Позитивний фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування, млн грн	
	2009 рік	2010 рік
Україна	144059,2	210985,4
Автономна Республіка Крим	2367,8	2306,6
Вінницька	1386,1	2338,3
Волинська	716,5	1576,5
Дніпропетровська	13509,9	39659,2
Донецька	14375,0	21640,9
Житомирська	787,8	1012,0
Закарпатська	532,4	574,0
Запорізька	5502,7	7083,1
Івано-Франківська	1349,6	1204,8
Кіровоградська	1493,0	2294,2
Луганська	2014,0	2520,2
Львівська	2962,5	3768,9
Миколаївська	2595,6	2742,6
Одеська	6427,6	5707,7
Полтавська	4460,5	7792,5
Рівненська	601,4	755,2
Сумська	1898,5	1756,4
Тернопільська	1308,1	1169,5
Харківська	5958,6	7705,9
Херсонська	1511,5	1228,1
Хмельницька	1081,6	1509,2
Черкаська	2212,9	2738,3
Чернівецька	459,8	493,6
Чернігівська	1111,3	2374,6
м. Київ	60473,8	80523,1
м. Севастополь	728,5	658,8

Позитивні показники фінансової результативності регіону відповідно дають змогу збільшувати власні капітальні інвестиції, за якими також значно посилюється диференціація регіонів. Аналіз інших соціально-економічних показників, представлених у *табл. 4*, дає аналогічні результати та підтверджує розбалансований розвиток окремих регіонів України.

Таким чином, у 2010 році диспропорції в економічному розвитку регіонів досягли загрозливих величин. Наприклад, розмір середньомісячної заробітної плати у Донецькій області у 1,5 раза вищий, ніж у Тернопільській області. Тим часом, як показує світовий досвід, коли межа відмінності міжрегіональних рівнів становить 30 – 50 пунктів, виникає соціально-політичне напруження, починається неконтрольована міграція населення, відстаючі регіони фактично втрачають будь-які можливості для розвитку, адже позбуваються чи не єдиного свого економічного ресурсу – робочої сили.

Значна неоднорідність спостерігається за територіальним розподілом інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в національну економіку, які спрямовуються, як правило, у більш економічно розвинені регіони. Так, понад 75% обсягу ПІІ припадає на 4 (м. Київ, Дніпропетровська, Харківська, Донецька області) із 27 регіонів. Загалом по країні обсяг ПІІ в розрахунку на одного мешканця складає 873,1 дол. США, при цьому, якщо у Києві та Дніпропетровській області цей показник складає 7031,9 та 2098,5 дол. США відповідно, то в Тернопільській, Кіровоградській, Чернівецькій, Чернігівській, Вінницькій, Хмельницькій, Херсонській, Житомирській, Миколаївській та Черкаській областях він нижчий, ніж 200 дол. США.

Усе це свідчить про розбалансований і диспропорційний характер регіонального розвитку в Україні, який особливо загострився після світової фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр. Проте, як свідчить досвід ЄС, політика фінансового стимулювання відста-

Аналіз соціально-економічних показників розвитку регіонів України, 2010 рік [1]

Регіони України	Доходи населення за регіонами України, млн грн	Середньомісячна заробітна плата, грн	Рівень безробіття	Оборот роздрібною торгівлі за січень – грудень 2010 р., млн грн	Обсяги прямих іноземних інвестицій (на початок 2011 року), млн дол. США	Прямі іноземні інвестиції в регіони України на одну особу, дол. США	Інвестиції в основний капітал (у фактичних цінах), млн грн
Україна	1101015	2239	8,1	529883,2	44708,0	873,1	150666,5
АРК	39282	1991	6,2	22262,6	815,6	367	6780,9
Вінницька	33448	1782	10,0	14512,0	212,5	112	3754,2
Волинська	19194	1692	8,5	10091,4	344,1	321,6	1740,1
Дніпропетровська	88980	2369	7,1	41101,0	7486,7	2098,5	12569,5
Донецька	118554	2549	8,4	52180,9	2061,5	366,1	11072,4
Житомирська	25957	1785	9,8	11207,3	246,8	184,4	3019,1
Закарпатська	20812	1846	8,7	10966,2	362,6	293	2170
Запорізька	45379	2187	7,5	23265,7	939,9	504,6	7336,4
Івано-Франківська	26537	1927	8,2	13513,7	542,6	460,8	42624
Київська	42338	2295	7,3	20080,7	1603	887,4	11262,5
Кіровоградська	20069	1815	8,9	9042,6	65,5	81,3	2440,2
Луганська	51523	2271	7,2	22606,6	630,8	275	4705,4
Львівська	55162	1941	7,8	25043,9	1273,8	473,2	8060,8
Миколаївська	25724	2122	8,4	12464,6	181,2	136,5	3775,4
Одеська	52828	2046	6,1	31184,5	1124,9	437,7	8008,9
Полтавська	34548	2102	9,7	14490,6	531,5	301	7317
Рівненська	22170	1960	11,4	9949,8	304,4	267,4	2316,3
Сумська	24693	1866	10,6	9808,4	357,6	207,1	2222,8
Тернопільська	19399	1659	10,5	8790,9	65,1	61,1	2109,4
Харківська	67377	2060	7,2	38297,7	2705,4	754,6	7301,4
Херсонська	20776	1733	8,6	11583,7	202,8	180,3	1683,8
Хмельницька	26699	1786	8,6	12384,8	183,5	164,5	2912,1
Черкаська	25886	1835	9,9	12688,1	287	171,6	2797,4
Чернівецька	15911	1772	8,5	7906,3	62,3	68,6	1817,2
Чернігівська	23021	1711	10,5	10040,6	94,9	80,2	1756,2
м. Київ	145798	3431	5,8	68411,1	21859,2	7031,9	25821,5
м. Севастополь	8950	2167	6,0	6007,5	162,8	419,9	1653,2

ючих регіонів і територій, що спрямована на зменшення регіональних відмінностей, визнана неефективною. Експерти та вчені стверджують, що політика регіонального розвитку створює середовище для соціально-економічного зростання регіонів на основі ефективного використання ресурсів, потенціалу й потужностей. Отже, політика регіонального розвитку повинна враховувати типологію регіонів і передбачати надання підтримки й допомоги в ефективному поєднанні підходів до регіонального розвитку, пов'язаних із поліцентричним і орієнтованим на полюси зростання аспектом, та зворотної стимуляції міст на периферії [2].

Успішними стають ті регіони, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність і поліпшують ті внутрішні умови (повноваження, спроможність, компе-

тенції та напрямки діяльності, які офіційно чи практично можуть здійснюватися місцевими або регіональними зацікавленими сторонами), які впливають на інвестиції та підтримують їх. Ця спроможність та умови часто пов'язані з тим, як саме регіон визнає та розв'язує свої проблеми, як він намагається розв'язувати їх та використовувати доступні можливості, наприклад, у сфері освіти та навчання, маломасштабного розвитку, вдосконалення іміджу та маркетингу регіону [3].

Очевидно, що існуюча державна регіональна політика України є не ефективною, її інструменти не приносять реального зростання власних фінансових можливостей регіонів. Отже, Україні потрібна нова державна регіональна політика, яка б дала змогу мінімізувати ризики від нинішніх глобальних викликів; перетворити

регіональні відмінності у нові можливості для успішності держави; забезпечити високий рівень якості життя людини, незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей.

Кроком у цьому напрямі було розроблення Міністерством регіонального розвитку та будівництва України за дорученням Кабінету Міністрів України та схвалення Урядом 4 липня 2008 року Концепції державної регіональної політики, що є основою для ухвалення нормативно-правових актів України, необхідних для її реалізації. Особливістю цієї Концепції є новий алгоритм розроблення політики: аналіз викликів – ідентифікація проблем – визначення пріоритетів – вироблення інструментів політики – розроблення стратегій, програм, проєктів, заходів – втілення їх на рівні держави та регіонів – моніторинг виконання заходів, одержання результатів та досягнення впливу – розроблення на цій основі державного реагування – впровадження заходів державного реагування [4].

ВИСНОВКИ

З огляду на це, невідкладними діями держави у цьому напрямку є прийняття Закону про засади державної регіональної політики в Україні. Важливими ланками здійснення нової ефективної державної регіональної політики є визначення стратегічних пріоритетів розвитку регіону з урахуванням потенціалу внутрішнього ринку та максимізації використання переваг міжрегіонального та міжнародного співробітництва регіонів; утворення

регіональних «точок зростання» економіки та розробка дієвих інструментів їх розкриття й стимулювання. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Статистична інформація [Електронний ресурс]. Державний комітет статистики України. Офіційний сайт.– Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

2. Регіональний розвиток в Європейському союзі: уроки для України. [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.ssr.org.ua/index.php?lang=ukr

3. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; за заг. ред. Р. Ткачука.– К.: Леста, 2010.– 224 с.

4. Закон Верховної Ради від 08.09.2005 № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів» // Відомості Верховної Ради України.– 2005.– 15 січня.– № 2.– С. 8.

5. Дeyнека О. Г. Регіональний аспект диспропорцій соціально-економічного розвитку України // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики.– 2009.– № 1(5). [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/.../Deyneka.pdf

6. Долішній М. І., Злупко С. М., Вовканич С. Й. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. М. І. Долішнього.– К.: Наукова думка, 2004.

7. Біла С. Інституційні засади державного регулювання розвитку депресивних територій / С. Біла // Аналітична записка відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень, липень 2009. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/9.htm>

8. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / За ред. С. О. Білої.– К.: НISД, 2011.– 88 с.