

УДК [332.1+338.24] (477)

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

С. Кудин

ЛНУ ім.І.Франка, пр.Свободи,18, 79008

Впродовж усього пострадянського періоду, розвиток вітчизняної економіки відбувався без чітко окресленої комплексної стратегії. Не стала винятком і регіональна політика, в якій державі відводилася переважно пасивна роль, що спричинила диспропорції розвитку між окремими регіонами, спонтанний перерозподіл ресурсів, міграцію робочої сили. Основні зусилля регіональної політики держави були спрямовані на рятування депресивних регіонів.

Лише 2001 року було ухвалено Концепцію державної регіональної політики, багато положень якої мали декларативний характер, та інститути влади часто не враховували цілого комплексу проблем як в регіональному, так і на загальнонаціональному рівні. По суті, регіональна політика не використовувалася як засіб консолідації економіки України, і кризові явища останніх років це чітко продемонстрували.

Проблеми регіонального розвитку України завжди були в центрі уваги вітчизняних економістів, проте відчутна активізація регіоналістики відбулася в останні роки і акцент в дослідженнях змістився в бік гармонізації розвитку регіонів.

Економіка більшості держав формується з різних регіонів за природно-кліматичними умовами, густотою населення, спеціалізацією виробництва, економічним розвитком, інфраструктурним забезпеченням. Кожен регіон – це складний господарський комплекс, розвиток якого підпорядковується певним особливостям. Тому завдання регіональної політики полягає у створенні умов, за яких кожен регіон зможе самостійно вирішувати питання місцевого масштабу, при цьому буде зберігатися політична і економічна єдність країни.

В Україні а державному рівні основними економічними механізмами регулювання регіонального розвитку є: бюджетне вирівнювання, загальнодержавні субвенції та програми соціально-економічного розвитку окремого регіону чи території.

Асиметрії в економічному і соціальному розвитку регіонів України особливо загострилися, починаючи з середини 90-х років. Головною причиною поглиблення диспропорцій є відмінності у можливостях пристосування регіонів з різною структурою економіки до ринкових умов.

Пасивність держави у проведенні бюджетної децентралізації можна пояснити як відсутністю досвіду проведення відповідних реформ, так і необхідністю концентрації на загальнодержавному рівні значного обсягу коштів для регулювання процесу макроекономічних реформ.

Серед основних економічних і соціальних проблем в регіональних господарських системах слід виділити:

- недосконалість галузевої структури більшості регіональних господарських комплексів, їх низька економічна ефективність, і в результаті нераціональне використання місцевих природних ресурсів, трудових ресурсів;
- значні відмінності між регіонами у рівнях соціально-економічного розвитку й істотне відставання деяких регіонів від нормативів розвитку соціальної та виробничої інфраструктури (перш за все сільської місцевості). З кожним роком поглиблюється розрив між рівнем розвитку регіонів. Більш розвинені залучають до себе більше інвестицій і кращі трудові ресурси, тим самим вилучаючи перспективні кадри з інших регіонів;
- залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів. Так, у доходах місцевих бюджетів частка трансфертів із державного бюджету у 2004 році становила 42 %, не краща ситуація була і у 2005 році. У розрізі окремих рівнів місцевих бюджетів місцеві податки і збори складають лише 5-7 % надходжень до міських бюджетів і менше 1 % – до сільських бюджетів. Відрахування від загальнодержавних надходжень складають понад дві третини. Бюджетне вирівнювання і загальнодержавні субвенції є пасивним інструментом регіональної політики, тому позбавляють можливостей розвитку регіонів. це ставить в залежність місцеві бюджети від загальнодержавних трансфертів;
- значна диференціація доходів і витратків місцевих бюджетів (разом із трансфертами) у розрахунку на одного мешканця. У січні–вересні 2005 року такі доходи були максимальними у м. Києві (1634,5 грн), АР Крим (809,9 грн), а мінімальними - у Луганській області (616,6 грн). У цей же період витатки місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця були максимальними у м. Києві (1677,2 грн), АР Крим (754,9 грн) і Луганській області (546,4 грн), тобто відрізнялися у 3,07 рази (без урахування м. Києва - 1,38 рази) [2];
- концентрація більшості соціальних функцій держави на регіональному та місцевому рівнях без

відповідного фінансового забезпечення;

- забруднення довкілля; відставання у комплексному розвитку міст і сіл;
- незадовільна реалізація потенціалу регіонів щодо міжнародної інтеграції України; залучення іноземних інвестицій тощо.

У 70-х роках ХХ ст. світові зміни в економічній структурі та запровадження інноваційних технологій у поєднанні з посиленням міжнародної конкуренції зумовили необхідність пошуку нових підходів до проведення регіональної політики. Розвинулися два головних напрями регіональної політики — активний і пасивний. Перший пов'язаний з необхідністю якісно змінити структуру економіки. Активний напрям застосовується насамперед тоді, коли вважають, що ринкових сил недостатньо для подолання диспропорцій у розвитку. Така політика передбачає, зокрема, підвищення продуктивності праці в регіонах з низьким рівнем розвитку шляхом державного інвестування в освіту й інфраструктуру, інвестування нових виробництв, створення належних умов для організації і функціонування малого та середнього бізнесу.

Мета другого напрямку — пасивної регіональної політики — впровадження заходів, які сприяють більш ефективній роботі ринкових механізмів шляхом усунення бар'єрів для рухливості робочої сили і капіталу, забезпечення кращого обміну інформацією та технологіями між регіонами. Як правило, більшість країн застосовує поєднання активної та пасивної політики.

Для здійснення ефективної регіональної економічної політики в Україні важливим питанням є проведення економічного виміру регіонального розвитку.

При визначенні потенціалу розвитку регіонів у вітчизняній практиці використовується показник валової доданої вартості (ВДВ). Починаючи з 2001 року, ВДВ у всіх регіонах країни зростала, проте регіональні диспропорції поглибилися. Так, у 2001 році співвідношення між максимальним (м.Київ) та мінімальним (Чернівецька область) значеннями ВДВ на одну особу складало 5,9 рази, а у 2003 році - 6,1 рази [2].

Найвищого рівня розвитку серед регіонів досягнуто в м. Києві (валова додана вартість у фактичних цінах на одну особу у 2001-2005 роках утричі перевищувала середнє значення по Україні), а найнижчого, за підсумками 2005 року, у Тернопільській області (на 51% менше середнього рівня). У цілому з 27 регіонів лише у п'яти (м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька та Полтавська області) частка валової доданої вартості, що припадала на одну особу, була вища за середню по Україні. На ці п'ять регіонів припадає 48% усієї ВДВ. Концентрація економічного потенціалу в зазначених регіонах значно впливає на рівень і темпи розвитку країни в цілому [3].

Найбільш розвиненими промисловими регіонами є Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Полтавська і Харківська області та м. Київ, на які припадає понад 70% загальнодержавного обсягу реалізованої промислової продукції.

Іноземні інвестори надають перевагу регіонам урбанізованим, з розвинутою інфраструктурою, з наявністю кваліфікованих трудових ресурсів. У 2005 році основна частина прямих іноземних інвестицій припадала на м. Київ (22,1%) та Дніпропетровську область (10,5%), у той час як питома вага кожного другого регіону (Вінницька, Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька і Чернігівська області, м. Севастополь) не перевищує 1% загального обсягу по країні [2].

В контексті проведення регіональної політики для України цікавим є досвід європейських країн, котрі в останні десятиліття часто зустрічалися з проблемами регіонального розвитку.

У розвинених країнах світу останнім часом спостерігаються дві тенденції: до зростання політичної ваги регіонів і до примноження кількості регіональних ініціатив в економічній сфері. Модель регіонального розвитку Європейського Союзу ґрунтується на стратегічному партнерстві між центральним урядом і місцевими органами влади, бізнесом і громадськими організаціями.

Індустріально розвинені країни із змішаною економікою у проведенні регіональної політики базуються на неоліберальних поглядах, в основі яких лежить ідея цілісності і комплексності розгляду проблем економічної сфери без надання переваги тому чи іншому рівню господарської системи, механізму та суб'єкту регулювання господарських процесів. Методи, що застосовуються в проведенні державної регіональної політики можна класифікувати за такими критеріями: за сферою взаємодії суб'єктів регіональних відносин, цільовою спрямованістю, формою їх застосування і об'єктом впливу [5, с. 25-26]

При необхідності розв'язання окремих проблем слаборозвинених чи структурно слабких територій застосовується індивідуальний підхід. Одним із важливих принципів регіональної політики ЄС - програмність: центр не просто фінансує регіон, а виділяє кошти на спеціально розроблені програми регіонального розвитку, що фінансуються через надання грантів на відповідні проекти, які справляють вплив на розвиток усього регіону. На відміну від України, коли регіон стає дотаційним і вирішення проблеми відтягується в часі.

В Європі слаборозвинені райони характеризуються як кількісними, так і якісними показниками. З одного боку, це величина ВВП на душу населення (не вище 75% від середнього рівня по ЄС), а з іншого - масштабність проблем території. Структурно слабкі території - кризові промислові і сільськогосподарські райони, міські території - характеризуються тільки кількісними показниками, серед яких високий рівень безробіття, зниження зайнятості, висока частка зайнятих у сільському господарстві та рибальстві. Крім того, визначення критеріїв проблемних регіонів відбувається за принципом порівняння із середніми показниками по Євросоюзу: наприклад, рівень безробіття має бути вищим за середній (понад 110%), частка зайнятих у сільському господарстві - принаймні вдвічі вищою [4].

У Західній Європі за останні 20 років відбулася зміна парадигми регіональної політики, яка полягала у переході від традиційної регіональної політики до нової, яка базується на теоріях поліцентричного функціонального розвитку та спирається на принцип ефективності [1, с. 255]. Факторами, що стимулювати таку трансформацію регіональної політики у Європі були: забезпечення національної стабільності, забезпечення більш рівномірного розподілу національного багатства та стандартів добробуту населення різних регіонів. Центральні уряди почали втрачати монополію на проведення заходів регіональної політики. І це відбулося через формування активної позиції регіональних органів влади, залучення їх до процесів формування стратегій розвитку на національному рівні. При переході на нову парадигму регіональної політики у Європі основний акцент робився на децентралізацію, координацію та взаємодію органів регіонального управління. Соціально-економічним ядром такого нового підходу є формування у регіонах економіки знань, нового способу мислення населення про регіональний розвиток

Європейський досвід показує, що спеціалізовані професійні позаполітичні інститути регіонального розвитку - оптимальна мережа для налагодження міжрегіональної співпраці. Складність реформаційних процесів у Центральній Європі якраз пояснюється недостатньо розвиненою мережею партнерських зв'язків між бізнесовими, громадськими, торговими інституціями, що, безперечно, може слугувати уроком для України.

Наступним кроком в напрямку державного регулювання місцевого розвитку стало прийняття у вересні 2005 року Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", який передбачає нову форму відносин між центром і регіонами на основі угод щодо регіонального розвитку. відповідно до зазначеного закону стимулювання розвитку регіонів — комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Окрім того, цей закон визначає як об'єкт державної підтримки особливу категорію т. зв. "депресивних територій" - периферійних, відсталіх, слабозрозумітих, які поділяються на три групи: промислові райони (райони, де частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві), сільські райони (тут частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку тих, хто працює в промисловості) та міста обласного значення. Для кожної з груп встановлено особливі критерії депресивності. За результатами щорічного моніторингу Кабінет Міністрів буде визначати територію, якій надається статус депресивної (терміном до 7 років).

Можна виділити такі чинники, що зумовлюють депресивний стан територій:

- історичний чинник (занепад основних галузей, демографічна криза);
- висока частка сільського господарства в структурі економіки;
- віддаленість від великих населених пунктів і шляхів сполучень;
- неефективність регіональної політики центральних органів влади;
- неефективність діяльності регіональних (місцевих) органів влади [4, с. 76]

Основою поглиблення співробітництва регіонів України має стати економічна складова. Саме зміцнення міжрегіональних господарських зв'язків на основі поглиблення регіональної і галузевої спеціалізації дозволяє якнайповніше розкрити і задіяти внутрішній потенціал територій, а також забезпечити повноцінне інтегрування регіонів України у єдиний соціально-економічний комплекс. За таких умов міжрегіональна економічна інтеграція потребує розробки заходів на державному рівні, які прискорять взаємовигідне співробітництво регіонів, забезпечать розвиток внутрішнього ринку та конкурентні позиції на зовнішніх ринках.

Стратегічними пріоритетами державної регіональної політики України на сучасному етапі є:

- підвищення якості життя людини як реального критерію дієвої регіональної політики;
- суспільно-політична та соціально-економічна консолідація регіонів з метою забезпечення єдності політичного простору і досягнення на цій основі цілісності гуманітарного та економічного простору;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів;
- забезпечення збалансованості децентралізації управління і „єдиновладдя”;
- реформування міжбюджетних відносин відповідно до потреб кожного регіону і держави загалом [2].

Розвиток міжрегіонального співробітництва в Україні можливий насамперед за умови адекватних зусиль самих учасників цього процесу, а також відповідної державної підтримки. Важливо об'єктивно оцінити економічний потенціал окремих регіонів і виявити спектр взаємних інтересів розташованих у них суб'єктів господарювання та адміністративно-територіальних одиниць у цілому. Україні необхідно використовувати місцеві ресурси, отримувати переваги від територіального поділу праці.

Події останніх років засвідчили загальну проблему відсутності в суспільстві загально визнаних цінностей, які б рівною мірою поділялися у всіх регіонах України. Відтак на часі усвідомлення необхідності пошуку державою тих системних кроків, які б сприяли усталенню в Україні загальнонаціональної єдності, створенню політичної нації, українського народу як сукупності громадян усіх національностей, як це зазначено в Конституції України [4].

Подолання негативних дезінтеграційних тенденцій можливе лише за допомогою ретельно зваженої, консолідованої і консолідуючої політики держави та взаємодії конструктивних сил суспільства.

1. Максимчук М. Регіональний розвиток України в міжнародному контексті // Регіональна економіка.-2004.- №3 - С. 254-260
2. Послання президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року».
4. Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку. / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. Ю. Тищенко. - К., 2006. - 332 с.
5. Уманець Т. Методологічні аспекти управління економічним розвитком регіону // Регіональна економіка. - №1. – 2006. – С. 22-35

THE MAIN PROBLEMS OF UKRAINIAN REGIONAL POLICY

Solomiya KUDYN

Ivan Franko National University of L'viv

The problems of Ukrainian regional development are researched in the article. A special attention is paid to analysis of influence state regional political. Ways of improvement of regional consolidation of Ukraine are recommended.

Key words: region, regional policy, regional economy, asymmetric of development.