

СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПІДТРИМКИ ПРОБЛЕМНИХ РЕГІОНІВ

© 2014 ЯРОШЕНКО І. В.

УДК 332.145

Ярошенко І. В. Світовий та вітчизняний досвід підтримки проблемних регіонів

У роботі здійснено аналіз регіональної політики підтримки соціально-економічного розвитку регіонів країн ЄС та України та визначено роль державного регулювання регіонального розвитку. Визначено основні засади формування регіональної політики країн ЄС та інструменти реалізації регіональної політики, які спрямовані на вирішення конкретних проблем розвитку регіонів. Проведено оцінку досвіду країн ЄС і можливості його адаптації, у даному випадку до умов України. Важливими є не тільки конкретні деталі, наприклад, податкові схеми, критерії вирівнювання, підходи до ідентифікації проблемних регіонів, які в кожній країні визначаються індивідуально, а і загальна ідеологічна платформа регіональної політики, що дозволить уникнути концептуальних помилок. Загалом можна стверджувати, що регіональна політика в країнах ЄС має провідну орієнтацію на зменшення розриву між соціально-економічними показниками в розвитку різних країн та їх регіонів. Першочергова увага приділяється підтримці та стимулюванню розвитку проблемних або депресивних територій. При формуванні регіональної політики головним питанням залишається виявлення проблемних регіонів, які потребують підтримки та допомоги, і в які необхідно спрямувати фінансові ресурси. На основі проведеного дослідження можна констатувати, що на сучасному етапі в Україні вже розроблена нормативно-правова база регулювання розвитку регіонів, проте поки що відсутнє належне правове поле, яке б регулювало проведення моніторингу розвитку територій, і достатні інструменти для забезпечення рівномірного розвитку територій України.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, регіональна політика, державне регулювання, проблемні регіони, депресивні регіони, проблеми розвитку.

Табл.: 3. Бібл.: 25.

Ярошенко Ігор Васильович – науковий співробітник відділу проблем розвитку регіональної економіки, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пл. Свободи, 5, Держпром, 7 під'їзд, 8 поверх, Харків, 61022, Україна)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

УДК 332.145

Ярошенко И. В. Мировой и отечественный опыт поддержки проблемных регионов

В работе проведен анализ региональной политики поддержки социально-экономического развития регионов стран ЕС и Украины, а также определена роль государственного регулирования регионального развития. Определены основные принципы формирования региональной политики стран ЕС и инструменты реализации региональной политики, направленные на решение конкретных проблем развития регионов. Проведена оценка опыта стран ЕС и возможности его адаптации, в данном случае к условиям Украины. Важными являются не только конкретные детали, например, налоговые схемы, критерии выравнивания, подходы к идентификации проблемных регионов, которые в каждой стране определяются индивидуально, а и общая идеологическая платформа региональной политики, что позволит избежать концептуальных ошибок. В целом можно утверждать, что региональная политика в странах ЕС имеет приоритетную ориентацию на уменьшение разрыва между социально-экономическими показателями в развитии разных стран и их регионов. Первоочередное внимание уделяется поддержке и стимулированию развития проблемных или депрессивных территорий. При формировании региональной политики главным вопросом остается выявление проблемных регионов, которые требуют поддержки и помощи, и в которые необходимо направить финансовые ресурсы. На основе проведенного исследования можно констатировать, что на современном этапе в Украине уже разработана нормативно-правовая база регулирования развития регионов, но пока что отсутствует соответствующее нормативно-правовое поле, которое бы урегулировало проведение мониторинга развития территорий, и достаточные инструменты для обеспечения равномерного развития территорий Украины.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, региональная политика, государственное регулирование, проблемные регионы, депрессивные регионы, проблемы развития.

Табл.: 3. Библ.: 25.

Ярошенко Игорь Васильевич – научный сотрудник отдела проблем развития региональной экономики, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пл. Свободы, 5, Госпром, 7 подъезд, 8 этаж, Харьков, 61022, Украина)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

UDC 332.145

Yaroshenko I. V. International and Domestic Experience of Support for the Disadvantaged Regions

The article analyzes the regional policy of support for the socio-economic development of the regions in the European Union countries and in Ukraine, as well as the role of State regulation of the regional development. The basic principles of forming of the regional policy in the EU countries as well as the tools for implementation of the regional policy to address the specific problems of development of the regions were defined. An evaluation of the experience of the EU countries and of the possibility of its adaptation, in this case, to the Ukrainian circumstances, was carried out. Of importance are not only the specific details, as for example, tax schemes, criteria for leveling-off, approaches to identify the disadvantaged regions, which are determined individually in each country, but also the overall ideological framework of the regional policy, so that the conceptual mistakes be avoided. It can be stated in general, that the regional policy in the EU has a priority focus on narrowing the gap between socio-economic indicators regarding the development of different countries and their regions. Priority is given to supporting and stimulating the development of the problematic or depressed territories. In the formation of the regional policy the main issue remains the identification of the problem areas requiring support and assistance, and demanding for submitting of financial resources. On the basis of the study, it may be noted that at the present stage in Ukraine has already developed a legal framework regulating the development of regions, but yet there is not a normative and legal field that would have settled the monitoring of the territorial development, and there are no sufficient tools to ensure uniform development of the territories of Ukraine.

Key words: socio-economic development, regional policy, State regulation, problematic regions, depressive regions, problems of development.

Табл.: 3. Bibl.: 25.

Yaroshenko Igor V. – Research Associate of the Department of Regional Economic Problems, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (pl. Svobody, 5, Derzhprom, 7 pidyizd, 8 poverkh, 61022, Ukraine)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Нерівномірність світового розвитку, що характеризується нерівномірністю як розвитку країн, так і територій усередині цих країн, виступає однією з основних проблем сучасності.

Регулювання регіонального розвитку – головний інструмент реалізації регіональної політики. Держава через свої інституції (органи влади, інші її суб'єкти), діючи згідно із законодавством, повинна розробляти та приймати нормативно-законодавчі акти, пов'язані з регіональною децентралізацією по всіх сферах життєдіяльності суспільства та впроваджувати такі механізми її реалізації, які б приводили до збалансованого розвитку як держави в цілому, так і власного самостійного розвитку регіонів. Це є основним напрямком діяльності держави в регулюванні регіональним розвитком. Від управління регіонами державі необхідно перейти до здійснення регулюючого впливу, а саме – створення умов і загальних правил діяльності для самостійного розвитку регіонів, визначення пріоритетів розвитку територій, формування загальнонаціональних інтересів. Основними напрямками регулювання повинно стати: ефективне розмежування повноважень, прав, обов'язків центральних і регіональних органів влади і місцевого самоврядування та створення самодостатніх результативних адміністративно-територіальних одиниць, особливо на базовому рівні (територіальна громада); впорядкування та спрощення територіальної організації відносин у сферах природних ресурсів, фінансів, бюджету, власності та ін., враховуючи особливості та відмінності регулювання цих відносин за змістом і процедурою.

З точки зору прагнення України до європейського простору доцільним уявляється проведення аналізу державних ініціатив щодо формування регіонального розвитку розвинених країн ЄС, визначення основних засад їх формування та інструментів реалізації регіональної політики, спрямованих на вирішення конкретних проблем розвитку регіонів.

Важливо, що при оцінці зарубіжного досвіду та можливості його адаптації, у даному випадку до умов України, важливі не стільки конкретні деталі, наприклад, податкові схеми, критерії вирівнювання, підходи до ідентифікації проблемних ареалів, які в кожній країні визначаються індивідуально, скільки його загальна ідеологічна платформа. Тому зарубіжний досвід, на нашу думку, і становить величезний інтерес, дозволяючи уникнути концептуальних помилок. У цьому сенсі досвід ЄС вельми цікавий і повчальний. Головне в європейському досвіді – цілеспрямований пошук компромісу.

На сьогоднішній день з точки зору рівня розвитку регіональної політики, її глибини і масштабності країни ЄС можна розділити на такі шість великих груп [17]:

– Німеччина, Ірландія і Португалія, в яких регіональні проблеми розосереджені по всій країні, тому вся територія країни розраховує на підтримку ЄС;

– Іспанія і Італія, де населення проблемних регіонів складає 45 – 55% від загальної кількості населення країн;

– Австрія, Бельгія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Люксембург та Об'єднане Королівство, в яких виділяються окремі проблемні регіони; їх населення ста-

новить від 30 до 40% від загальної кількості населення країни;

– Данія, Нідерланди і Швеція, в яких в проблемних регіонах проживає від 13 до 15% населення країни;

– Кіпр, Мальта, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина, де рівень розвитку факторів виробництва можна оцінити як середній, що наближає їх до рівня найбільш розвинених країн – ядра ЄС, зокрема, до Португалії та Греції. У цих країнах в проблемних регіонах сконцентровано від 30 до 50% населення країни;

– Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, в яких на проблемні регіони припадає від 50 до 80% всього населення країни. Поряд з реалізацією загальної регіональної політики Європейського Співтовариства, регіональне управління здійснюється окремо кожною країною-членом ЄС на національному рівні. Аналіз 15 країн Європейського Союзу (ЄС-15), показав, що майже всі країни в регіональній політиці спрямовують зусилля на створення умов і стимулювання найбільш повної реалізації регіонами наявного в них потенціалу, і, як наслідок, збільшення їх внеску в розвиток національної економіки.

Отже, це є першочерговим завданням регіональної політики країн ЄС. Наявність чіткого зобов'язання по забезпеченню рівності регіонів є суттєвою відмінністю в цих країнах.

Досвід державної підтримки проблемних регіонів в країнах західної Європи може бути дуже корисним для України. Однак не меншу цінність становить аналіз досвіду країн Центральної та Східної Європи. У цих країнах за часів соціалістичного періоду здійснювалося планування регіонального розвитку в межах галузевих програм розвитку економіки. Крім того, країни Центральної та Східної Європи різнилися між собою за ступенем ліберальності економічних систем. У Словенії та Угорщині накопичено досить значний досвід проведення регіональної політики.

Тенденції розвитку державної регіональної політики в цих країнах мають позитивний характер. Цілі підтримки регіонів у цих країнах і завдання регіонального розвитку визначаються зазвичай у вигляді сукупності певних завдань (табл. 1).

Таким чином, у країнах Центральної та Східної Європи політика державної підтримки проблемних регіонів спрямована в першу чергу на скорочення диференціації соціально-економічного розвитку.

Для підтримки розвитку даних регіонів розроблено ряд програм, які діють за напрямками залежно від характеру і специфіки розвитку цільових територій (табл. 2).

Центральним питанням при розробці регіональної політики є визначення проблемних регіонів, яким необхідно надавати допомогу і в які слід направляти кошти в рамках регіональних програм розвитку. При виборі таких регіонів країни – члени ЄС повинні забезпечувати їх відповідність внутрішнім критеріям.

Особлива увага приділяється таким умовам:

- ★ методологія визначення регіону повинна бути ясною і об'єктивною;
- ★ показники, які використовуються мають бути об'єктивними, важливими;

Завдання регіональної політики країн Центральної та Східної Європи [1]

Країна	Загальна концепція / Визначення	Специфічні завдання
Естонія	Регіональна політика проводиться державою з метою створення умов для збалансованого соціально-економічного розвитку всіх регіонів країни з урахуванням як регіональних, так і загальнонаціональних інтересів	Створення прийнятних умов життя в усіх регіонах, у тому числі, через зайнятість, якість та доступність основних видів послуг, екологічний стан; стимулювання оптимального економічного розвитку регіонів; забезпечення безперервного соціально-економічного розвитку; сприяння інтеграції територій у загальнонаціональному масштабі, більш рівномірному розміщенню населення в регіонах, зменшенню трудової міграції
Польща	Чітко виражена концепція та визначення регіональної політики відсутні. Акценти зроблено на реструктуризації старих промислових районів, протидії структурному занепаду сільськогосподарських районів з пріоритетом державної форми власності, економічному відродженні Східної Польщі, конверсії міст, побудованих навколо одного підприємства, співробітництві на міжрегіональному рівні	
Словенія	Регіональну політику спрямовано на підтримку сільських районів і районів з небезпечною демографічною ситуацією	Поліпшення умов життя і роботи у сільській місцевості й протидія зменшенню щільності населення; сприяння виникненню додаткових можливостей одержання доходу в сільській місцевості; створення соціально привабливих умов життя у районах з високим відсотком населення
Угорщина	Загальне завдання – забезпечення ефективності в національному масштабі та пом'якшення нерівності між регіонами. Довгострокове завдання: пропорційний розвиток країни в цілому, підвищення якості життя, збільшення соціально-економічних можливостей і поліпшення інфраструктури, одночасного поліпшення становища у відсталіх регіонах	Сприяння розвитку ринкової економіки в усіх регіонах; створення умов для самостійного розвитку; скорочення нерівності між регіонами, особливо між столицею та іншими регіонами; стимулювання ініціативи на регіональному та локальному рівнях і здійснення їх координації відповідно до загальнонаціональних завдань
Чехія	Чітко виражена концепція та визначення регіональної політики відсутні. Закон № 272 1996 р. визначає завдання регіональної політики в такий спосіб: «... модель інтегрованого економічного й соціального розвитку ... з акцентом на реформуванні промисловості, розвитку виробничих навичок і пріоритетному розвитку сільських регіонів»	

Таблиця 2

Характеристика цільових напрямів розвитку територій ЄС [18]

Напрямок	Зміст	Територія охоплення
1	2	3
НР – 1	Розвиток регіонів з душевим ВВП менше 75% від середнього показника по ЄС, а також регіони, в яких існують серйозні причини для їх зарахування по даному напрям, наприклад, висока чисельність аграрного населення або історичні обставини	Територія Греції, Ірландії та Португалії. Майже вся територія Іспанії. У Бельгії – провінція Ено. П'ять східних земель Німеччини (Бранденбург, Саксонія, Саксонія-Анхальт, Мекленбург-Померанія, Тюрінгія) Східний Берлін та ін. (28% населення країн ЄС)
НР – 2	Розвиток регіонів, які представляють собою зони занепаду місцевої промисловості, яка вимагає структурної перебудови	Північ Франції та Вогези. Південь Шотландії та Уельс у Великобританії, Північ Данії. Регіон Турина і Тоскана в Італії (16,4% населення країн ЄС)
НР – 3	Боротьба в регіонах із застійним безробіттям і безробіттям серед молоді	Франція, Італія, Іспанія, Англія та інші
НР – 4	Сприяння в регіонах адаптації робочої сили до нових умов виробництва з метою обмеження зростання безробіття	Франція, Італія, Іспанія та інші

1	2	3
НР – 5	Розвиток регіонів з відсталим аграрним сектором, які вимагають модернізації виробництва або диверсифікації їх колишньої спеціалізації, проведення сучасної технологічної бази	Південь Франції, Північ Іспанії. Центр і Південь Італії, Велика частина Португалії та Греції та інші (8,8% населення країн ЄС)
НР – 6	Розвиток регіонів з дуже малою щільністю населення (менше 8 осіб на 1 кв. км).	Північ Швеції, Північно-східна територія Фінляндії та інші (0,4% населення країн ЄС)
Зона застосування «політики смичка»	Підтягування рівня розвитку країн та їх окремих територій до історичного «ядра» ЄС і недопущення розколу території співтовариства на «багатий північ» і «бідний південь»	Греція, Ірландія, Іспанія, Португалія

✦ політика має здійснюватися щодо відповідних цілісних територіальних одиниць.
В ЄС слабозрозвинені і депресивні регіони класифіковані на такі групи [16]:

- ✦ відстаючі у розвитку регіони країн ЄС;
- ✦ регіони, які характеризуються занепадом продуктивних сил;
- ✦ регіони з високим рівнем безробіття;
- ✦ слабозрозвинені сільські регіони окремих країн ЄС;
- ✦ регіони з малою чисельністю населення.

Щодо критеріїв вибору регіонів, яким надається підтримка, необхідно відзначити такі:

- ✦ показники, які використовуються в країнах ЄС, розділені на шість великих категорій: рівень безробіття, ВВП на душу населення, структура промисловості, перспективи економічного розвитку, демографічні показники і місце розташування;
- ✦ у таких країнах, як Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Нідерланди й Об'єднане Королівство, велику увагу при виборі проблемних регіонів традиційно відводиться фактору безробіття;
- ✦ у менш розвинених країнах увага приділяється ВВП на душу населення;
- ✦ інші критерії відіграють меншу роль в системі визначення проблемних регіонів.

Число індикаторів, які використовуються, також помітно різняться по різних країнах. У ряді європейських країн (наприклад, Нідерландах) використовуються відповідно до стандартів ЄС всього два індикатори (рівень безробіття і ВВП на душу населення), тоді як у Туреччині їх понад 50. Найчастіше використовується від 10 до 5 індикаторів. Окремі країни виокремлюють одну групу проблемних регіонів, деякі здійснюють градацію регіонів за рівнем проблемності.

Для реалізації регіональної політики в країнах ЄС функціонують потужні структурні інститути – міжнародні фонди, які створені для вирішення таких завдань:

- ✦ надання сприяння розвитку відсталих регіонів;
- ✦ підтримування економічних і соціальних перетворень областей, які відчувають структурні труднощі;
- ✦ підтримування адаптації та модернізації стратегій і систем управління регіональним розвитком.

Сьогодні Європейський Союз має кілька інструментів для проведення регіональної політики, з яких: Фонд єдності (CF) [19], Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) [20] та Європейський соціальний фонд (ESF) [21]. Основні характеристики наведених фондів представлено в табл. 3.

Кожний з перелічених фондів відповідає головним цілям регіональної політики Європейського Союзу, які сформульовані в рамках політики «згуртування» на період 2007 – 2013 рр. із загальним бюджетом більше 300 млрд євро [19].

Ціль 1 – «Конвергенція», в рамках якої повинні реалізовуватися проекти, спрямовані на зменшення диференціації регіонів, усунення диспропорцій в соціально-економічному розвитку та на підтримку проблемних (слабозрозвинених) регіонів. У рамках цієї цілі передбачено прискорення процесу конвергенції держав ЄС і регіонів з найбільшим відставанням у розвитку, при якому створюються кращі передумови для економічного зростання і більшої зайнятості. Метою цих проектів є підвищення показника ВВП на одну особу в проблемних регіонах до 75% від середнього показника по ЄС (за попередні три роки).

Ціль 2 – «Регіональна конкурентоспроможність і зайнятість». Основна увага зосереджується на проведенні та підтримці соціально-економічних реформ, впровадженні та використанні інновацій, розвиток соціальної сфери діяльності для підвищення рівня економічної привабливості територій (регіонів), які не потрапили до переліку підтримки в межах першого завдання. Націлено на створення в проблемних регіонах нових робочих місць, зокрема, за рахунок структурних фондів, по 19 країнах передбачається створення 2 мільйонів робочих місць. Створення нових робочих місць в інноваційному секторі економіки є перспективним напрямком.

Ціль 3 – «Європейське територіальне співробітництво», направлена на розширення та збільшення міжрегіонального та трансграничного співробітництва, розвиток загальної інфраструктури, мереж компаній малого і середнього бізнесу, посилення їх економічних зв'язків. Базується на програмі INTERREG.

Для досягнення поставлених завдань велика увага приділяється розвитку сучасних швидкісних транспортних магістралей, здатних прискорити рух товарів і людей. Проводиться диверсифікованість джерел енергії, включаючи розвиток альтернативних (тих, що викори-

Основні фонди ЄС як засоби реалізації регіональної політики вирівнювання розвитку територій

Назва фонду та основні цілі	Призначення коштів фонду	Параметри держав, що підпадають під діяльність фонду
CF – Фонд Єдності – створений, щоб зменшити економічну й соціальну напругу у відсталих держав-членів, стабілізувати їх економіку	– Транс'європейські транспортні мережі, особливо проекти пріоритетного європейського інтересу; – навколишнє середовище. Фонд Єдності може також підтримати проекти, пов'язані з енергетикою або транспортом, які сприяють поліпшенню навколишнього середовища, такі як енергоефективність, використання відновлюваних джерел енергії, розвиток залізничного транспорту, підтримка міжрегіональних перевезень, зміцнення громадського транспорту і т. п.	Держави-члени, валовий національний дохід яких (ВНД) на душу населення становить менше 90% від середнього по Співдружності
ERDF – Європейський фонд регіонального розвитку – спрямований на посилення економічної й соціальної єдності в Європейському Союзі, вирівнюючи нерівномірність між країнами-членами	– Пряма інвестиційна допомога компаніям для створення стійких робочих місць; – інфраструктури, пов'язані, зокрема, з дослідженням та інноваціями, телекомунікація, охорона навколишнього середовища, енергетики та транспорт; – фінансові інструменти для підтримки регіонального і місцевого розвитку та зміцнення співробітництва між містами і регіонами; – технічні заходи з надання допомоги	Економічно, екологічно та соціально проблемні міста, природно неблагополучні райони з географічної точки зору (віддалені, гірські або малонаселені райони)
ESF – Європейський соціальний фонд – спрямований на збільшення зайнятості та поліпшення умов праці в Європейському Союзі	– Адаптація працівників і підприємств: розробка та розповсюдження інноваційних робочих організацій; – забезпечення роботою безробітних, жінок і мігрантів; – соціальної інтеграція знедолених людей і боротьба з дискримінацією на ринку праці; – зміцнення людського капіталу шляхом реформування системи освіти та створення мережі навчальних закладів	Усі країни – члени ЄС

стовують енергію вітру, води тасонця), впроваджуються енергозберігаючі технології і створюються нові енергетичні мережі та комунікації. Активно застосовуються можливості із використанням Інтернет, стимулюється розвиток інформаційних технологій, телекомунікаційних мереж, електронної торгівлі. Посилена увага приділяється застосуванню новітніх систем професійного навчання на підприємствах, ефективності виробництва, покращенню систем управління, маркетингу.

Створення і розвиток підприємств малого та середнього бізнесу, забезпечення їм спрощеного доступу до фінансових ресурсів, розвиток туристичного бізнесу і бізнесу, пов'язаного з культурою регіонів, є одним з найважливіших напрямків довгострокової інвестиційної політики. Пріоритетними залишаються питання охорони навколишнього середовища та зниження екологічних ризиків, створення нових робочих місць у природоохоронній сфері.

Таким чином, країни ЄС різняться між собою за цілями, завданнями та інструментами державної політики підтримки проблемних регіонів. Загалом можна стверджувати, що регіональна політика в країнах ЄС має провідну орієнтацію на зменшення розриву між соціально-економічними показниками в розвитку різних країн та їх регіонів. Для цього першочергову увагу необхідно приділяти підтримці та стимулюванню проблемних або депресивних територій. Отже, метою підтримки проблемних регіонів в ЄС (регіональ-

ної політики «згуртування») є усунення або зменшення регіональних диспропорцій і запобігання виникненню регіональних дисбалансів. При цьому в ЄС діє «принцип субсидіарності» [16], за яким кожна держава має власними силами вирішувати притаманні їй проблеми регіонального розвитку за напрямками, що потребують першочергового втручання з боку держави. Завданнями національної регіональної політики можуть бути такі:

- ✦ ліквідація відмінностей між показниками соціально-економічного розвитку – усунення диспропорцій розвитку;
- ✦ розвиток інфраструктури як джерела покращення умов виробництва та життєдіяльності населення в регіонах;
- ✦ залучення інвестиційних коштів і створення нових робочих місць.

Отже, на основі проведеного дослідження регіональної політики країн ЄС можна зробити такі **висновки**:

- ✦ країни світу, зокрема ЄС, та їх регіони мають значні диспропорції в економічному розвитку;
- ✦ регіональна економічна політика є складовою частиною загальної макроекономічної політики в більшості розвинених країн і країнах світу, що розвиваються;
- ✦ найважливішою метою регіональної економічної політики в ЄС виступає згладжування регіональних диспропорцій, що забезпечує рівномірний економічний розвиток країн у цілому;

- ✦ при формуванні регіональної політики головним питанням залишається виявлення проблемних регіонів, які потребують підтримки та допомоги, і в які необхідно направити фінансові ресурси;
- ✦ у різних країнах світу застосовуються різні інструменти регіональної політики.

Водночас, слід відзначити, що в Україні протягом років незалежності питанням регіональної політики приділялась недостатня увага. Нормативно-правова база державного регулювання регіонального розвитку в Україні почала формуватися тільки протягом 2001 – 2009 рр. у результаті прийняття Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України ряду нормативно-правових актів [1 – 13].

Формування української регіональної політики починається з дня ухвалення Указу Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» – 25 травня 2001 р. [8]. Загалом цей документ мав більш теоретично-методичний характер і не містив головного – способу та параметрів моніторингу його виконання, а механізми реалізації державної регіональної політики не мали інноваційного характеру. Проте Концепція дала поштовх формуванню нормативно правового забезпечення державної регіональної політики.

У вересні 2005 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [1]. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів. Також у Законі зазначено, що державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів.

Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» урегулюється процес взаємовідносин центральних і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів на основі підписання угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами і виконуються відповідно до цього Закону та інших актів законодавства.

На основі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку, що була затверджена Постановою Уряду від 21 липня 2006 р. [9].

Ці нормативні акти мали служити розробленню регіональних стратегій розвитку та угод між Урядом України та українськими регіонами в особі обласних рад (Верховної Ради АРК).

Серед пріоритетних завдань реалізації Стратегії на першому етапі було вказано питання запровадження на державному та регіональному рівнях моніторингу між-регіональної та внутрішньорегіональної диференціації; проведення моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для визначення депресивних територій.

На другому етапі заплановано проведення моніторингу існуючих інструментів стимулювання розвитку регіонів, результатів реформ на предмет їх ефективності та доцільності коригування з метою визначення державних пріоритетів регіонального розвитку на наступну довгострокову перспективу. Цей період став підготовчим до розроблення наступної державної стратегії регіонального розвитку [4].

У даному нормативно-правовому акті зазначається, що результати реалізації Стратегії визначаються шляхом проведення моніторингу виконання угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності окремих територій, інших заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Фактично Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» не містить інноваційних інструментів для вирішення проблем асиметрії розвитку регіонів, а «угоди щодо регіонального розвитку», особливо в умовах відсутності для таких угод цільового фінансування, не вирішують проблеми державної регіональної політики.

Ще одна проблема регіонального розвитку, яка мала б вирішуватися цим законом, – подолання депресивності окремих територій у регіонах – також залишається невирішеною. Сьогодні немає реального інструмента для її вирішення, оскільки програми подолання депресивності так і не стали реальністю, а визначених джерел фінансування для таких програм закон не передбачає.

Державна регіональна політика, яка до недавнього часу в Україні сприймалася виключно як допомога бідним регіонам, себе не виправдала. Асиметрії у регіональному розвитку не пом'якшуються, натомість постійний перерозподіл ресурсів від економічно більш спроможних регіонів до менш спроможних призводить до міжрегіональної напруженості та позбавляє регіони стимулів до економічного зростання [24]. У межах держави не відбувається вирівнювання не лише з точки зору валового регіонального продукту, а й, передусім, у регіональному індексі людського розвитку, що вкрай загрозово для згуртованості регіонів та єдності нації.

Перебування України вже тривалий час на узбіччі європейських інтеграційних процесів не лише не дозволяє залучати в Україну значні європейські кошти, а й призводить до неефективного використання українських бюджетних ресурсів, оскільки інструменти регіональної політики, що застосовуються в Україні, далекі від тих, що позитивно зарекомендували себе не тільки в європейських державах – членах ЄС, а й у державах-кандидатах [22].

Отже, зрозуміло, що Україні потрібна нова державна регіональна політика, що має базуватися на нових

інноваційних і водночас перевірених в розвинених ринкових державах інструментах її проведення [22 – 25].

Тому сьогодні в Україні відбувається процес подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення моніторингу регіонального розвитку. Про це свідчать такі законопроекти.

Проект Концепції державної регіональної політики [13] має стати базовим концептуальним документом, у якому формулюється політика держави щодо реагування на зовнішні та внутрішні виклики, які постали перед Україною та її регіонами. У новій Концепції по-новому ідентифіковано головну мету державної регіональної політики: забезпечення високого рівня 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, підвищення конкурентоздатності регіонів і територіальних громад.

Для реалізації Концепції державної регіональної політики був прийнятий Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» [12]. Згідно з Проектом державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей її регіонів, їх етнічної і культурної своєрідності.

Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [25].

Реалізація нової державної регіональної політики потребує нових інструментів у відповідних сферах: фінансово-економічного забезпечення; підвищення конкурентоспроможності територій та сприяння інноваційному розвитку; інституційного забезпечення; інтеграції регіонів та партнерства.

Фінансово-економічне забезпечення реалізації державної регіональної політики здійснюється через систему фінансових інструментів [14, с. 53 – 54]: бюджетне вирівнювання; міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам; об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіонального розвитку, міжнародних інституцій; цільові державні інвестиції; фінансування державних і регіональних цільових програм, у тому числі програм подолання депресивності територій; угоди щодо регіонального розвитку; фінансування програм і проектів регіонального розвитку через Державний фонд регіонального розвитку, який є концентрованим, орієнтованим на Державну стратегію регіонального розвитку механізмом.

На основі проведеного дослідження можна констатувати, що на сучасному етапі в Україні вже розроблена нормативно-правова база регулювання розвитку регіонів, проте поки що відсутнє належне правове поле, яке б урегулювало проведення моніторингу розвитку територій та достатні інструменти для забезпечення рівномірного розвитку територій України. Це пояснюється тим, що сьогодні ще відсутні фундаментальні підходи до формування правових засад моніторингу регіонального розвитку, які б базувалися на чіткій науковій концепції державного регулювання розвитку регіонів.

Крім того, не зважаючи на низку законодавчих актів у сфері регіональної політики, досі не досягнута основна її мета: формування збалансованого розвитку регіонів, що підтверджує необхідність удосконалення механізму державного регулювання диспропорцій регіонального розвитку.

Основною проблемою регіональної політики в Україні є декларативний характер прийнятих законодавчих документів, відсутність реально діючих механізмів реалізації регіональної політики, чітко визначених фінансових ресурсів, які спрямовуються на регіональний розвиток, відсутність моніторингу та оцінки стану реалізації затверджених державних і регіональних програм розвитку.

Проведений аналіз дозволяє узагальнити основні принципи державної підтримки проблемних регіонів, що існують в зарубіжних країнах та Україні:

1. Дієва законодавча база є необхідною передумовою вироблення та реалізації ефективної підтримки соціально-економічного розвитку проблемних регіонів.

2. У більшості країн світу державна підтримка соціально-економічного розвитку проблемних регіонів спрямована на його збалансування та усунення міжрегіональних диспропорцій.

3. У розвинених країнах світу фінансування державної підтримки розвитку проблемних регіонів здійснюється за рахунок спеціальних фондів, які є одним з основних елементів державної регіональної політики.

4. Процеси утворення проблемних регіонів в Україні мають багато спільних рис з іншими країнами-сусідами, проте в Україні ці процеси є більш гострими внаслідок відсутності дієвого механізму державної підтримки соціально-економічного розвитку таких регіонів.

5. Кожний з регіонів України потребує окремого підходу щодо визначення проблем соціально-економічного розвитку та заходів з його підтримки. Це передбачає проведення постійного моніторингу як основних індикаторів соціально-економічного розвитку, так і поглибленого аналізу рівнів економічного та соціального розвитку за відповідними інтегральними показниками. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., № 2850-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
2. Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352.

3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 25. – Ст. 195.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів» від 20 травня 2009 р. № 476 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ovu.com.ua/articles/1279-pro-zaprovadzhennya-otsinki-mizhregionalnoyi-ta-vn>

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ» від 2 квітня 2009 р. № 288 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1164.293.0>

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106 «Про порядок розроблення, погодження подання для затвердження та виконання державних цільових програм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» від 24 червня 2006 р. № 860 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=860-2006-%EF>

8. Постанова КМУ «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя» / Кабінет Міністрів України від 20.06.07, № 833 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 46. – С. 10.

9. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року / Кабінет Міністрів України від 21.07.2006, № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36.

10. Постанова КМУ «Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України» / Верховна Рада України від 15.05.2003 № 782-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31.

11. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України від 06.08.2014, № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

12. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dbn.at.ua/publ/3-1-0>

13. Проект Концепції державної регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

14. Варналій З. С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова, О. Ф. Романюк, С. А. Романюк / Національний ін-т стратегічних досліджень / [За ред. З. С. Варналій]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

15. Бабаєв В. М. Сучасні політичні практики країн Європи: досвід для формування регіональної політики в Україні / В. М. Бабаєв // Державне будівництво – 2007. – № 1, ч. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/01.pdf

16. Офіційний сайт Європейської комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

17. Офіційний сайт Європейської комісії (Євростат) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/>

18. Eurostatfigures: Eurostatyearbook 2011. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 699 p.

19. Eurostatregionalyearbook 2010 / Statisticalbooks. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 264 p.

20. Eurostatregionalyearbook 2012 / Statisticalbooks. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 220 p.

21. Eurostatregionalyearbook 2013 / Statisticalbooks. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 284 p.

22. Біла С. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) / С. Біла [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/9/htm>

23. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 514 с.

24. Кизим Н. А. Неравномерность регионального развития в Украине: теоретико-методические основы и инструментальной оценки : монографія / Н. А. Кизим, Е. В. Раевнева, А. Ю. Бобкова. – Х. : ФЛП Либуркина Л. М.; ИД «ИНЖЭК», 2011. – 200 с.

25. Кизим Н. А. Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах страны : монографія / Н. А. Кизим, В. В. Узунув. – Х. : ИД «ИНЖЕК», 2007. – 204 с.

REFERENCES

Babaiev, V. M. "Suchasni politychni praktyky krain I Evropy: dosvid dlia formuvannia rehionalnoi polityky v Ukrain" [Modern Political Practice in Europe: the experience to form Regional Policy]. kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/01.pdf

Bila, S. "Instytutsiine zabezpechennia derzhavnoi rehionalnoi polityky (dosvid krain IES)" [Institutional support for State Regional Policy (EU experience)]. <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/9/htm>

Dolishnii, M. I. *Rehionalna polityka na rubezhi XX – XXI stolit: novi priorytety* [Regional policy in the late XX – XXI centuries: new priorities]. Kyiv: Naukova dumka, 2006.

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=860-2006-%EF>

Europeinfigures: Eurostat year book 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

Eurostat regional year book 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

Eurostat regional year book 2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Eurostat regional year book 2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

Kizim, N. A., Raevneva, E. V., and Bobkova, A. Yu. *Neravnomenost regionalnogo razvitiia v Ukraine: teoretiko-metodicheskie osnovy i instrumentarii otsenki* [Uneven regional development in Ukraine: the theoretical and methodological framework and assessment tools]. Kharkiv: FLP Liburkina L. M.; INZhEK, 2011.

Kizim, N. A., and Uzunov, V. V. *Programmno-tselevoiy podkhod k gosudarstvennomu upravleniiu sotsialnoy napriazhennosti v regionakh strany* [Program approach to governance of social tension in the country]. Kharkiv: INZhEK, 2007.

[Legal Act of Ukraine] (2014). www.rada.gov.ua

[Legal Act of Ukraine]. <http://dbn.at.ua/publ/3-1-0>

[Legal Act of Ukraine]. http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

[Legal Act of Ukraine] (2005). <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1164.293.0>

[Legal Act of Ukraine] (2007). <http://www.ovu.com.ua/articles/1279-pro-zaprovadzhennya-otsinki-mizhregionalnoyi-ta-vn>

[Legal Act of Ukraine] (2007). http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

[Legal Act of Ukraine] (2004). http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

[Legal Act of Ukraine] (2000). http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

[Legal Act of Ukraine] (2006). http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

[Legal Act of Ukraine] (2003). http://www.adm.gov.te.ua/files/toda_p51_Proekt%20konsepsiiregion%20politiki.doc

Ofitsiyni sait levropeiskoi komisii (IEvroat). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/>

Ofitsiyni sait levropeiskoi komisii. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Varnalii, Z. S. et al. *Rehiony Ukrainy: problemy ta priorytety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku* [Regions of Ukraine: problems and priorities of socio-economic development]. Kyiv: Znannia Ukrainy, 2005.