

*Когда наука достигает какой-либо вершины,
с нее открывается обширная перспектива
дальнейшего пути.*

С. И. Вавилов

Механізм регулювання економіки

УДК 339.92.926

Романюк С. А.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ — ПРОЦЕС РЕФОРМУВАННЯ

The regional policy being pursued in Ukraine and the methods of its realization are considered in the article. The author offers new approaches to solving the regional problems. The fundamental principles of the Concept of state regional policy approved by the Decree of the President of Ukraine are analysed.

З просуванням України шляхом економічних перетворень на перший план дедалі частіше висуюються питання щодо регіональної політики. І це не дивно, оскільки ще з радянських часів відмінності між рівнями економічного та соціального розвитку, природними умовами її регіонів були значними. Новітня історія країни, що починається з 1991 року проголошенням незалежності, відзначається змінами, які суттєво поглибили регіональні відмінності і тим самим змусили органи влади усіх рівнів звернути увагу на цей сегмент політики. З урахуванням того, що формування та реалізація регіональної політики — нелегке завдання навіть для країн з розвинутою ринковою економікою, і труднощі, що виникли з регулюванням територіального розвитку в Україні, важко перебільшити.

Проблема ускладнюється, на погляд автора, ще двома суттєвими обставинами. Сам предмет регіональної політики в Україні трактується доволі широко, а здебільшого — як механічне поєднання територіальних складових, "висмикнутих" з політик центральних органів влади. З іншого боку, існує також певна політизація підходу до неї. Останнє найбільш небезпечно, оскільки легко переходить

досить крихку грань за якою економічна та інституційна складові регіонального розвитку доповнюються політичними вимогами автономії певної території. Певною мірою і першу, і другу обставину можна пояснити, оскільки чітке уявлення в суспільстві про напрямки формування нової регіональної політики остаточно ще не сформовано.

Проте процеси в економічному й соціальному житті на регіональному та місцевому рівнях розвиваються настільки швидко, що подальше затягування з прийняттям нової парадигми регулювання регіонального розвитку ставитиме під загрозу темпи економічного зростання та соціальну стабільність в державі. Тобто політика увійде в протиріччя із життєвими реаліями.

Вузловим питанням, з точки зору автора, є визначення змісту державної регіональної політики на сучасному етапі реформування. Від того, яким чином центральні органи влади в Україні намагатимуться впливати на регіональний розвиток, що залишать у своїй компетенції в сфері регулювання ним, залежить в остаточному підсумку якість та швидкість просування економічних реформ як у регіонах, так і в країні в цілому.

Як правило, державна регіональна політика має справу з вирішенням проблем значних територіальних відмінностей між рівнями економічного та соціального добробуту населення, економічним відродженням територій, які стикаються із складними структурними змінами. Нерідко сферою впливу такої політики є так звані "точки зростання", які є центрами генерації та розповсюдження нових знань, технологій, високотехнологічних товарів та послуг. Емпіричний досвід показує, що в різні періоди економічного становища країн домінує одна із складових регіональної політики: при економічному зростанні акцент робиться на складовій вирівнювання, в кризовий період, навпаки, — на стимулюванні територій із значним "ланцюговим, шлейфовим" ефектом розповсюдження потенціалу зростання. Проте усі ці складові завжди присутні.

Слід також зауважити, що регіональні відмінності не обов'язково негативно впливають на економічне зростання. Фактично ці відмінності наявні в кожній країні, і чим більший їх розмір, тим більша ймовірність виникнення диспропорцій у розвитку окремих її частин. Це стосується як розвинутих, так і слаборозвинутих країн. Водночас у більш розвинутих державах відмінності на першому субнаціональному рівні менш виразні. На цьому рівні статистичні показники, за якими визначаються міжрегіональні відмінності, порівняно з середніми по державі, відрізняються не значно. При зменшенні масштабів територіального порівняння диспропорції зростають. Максимального значення вони набувають при порівнянні найменших територіальних одиниць. З виникненням і розвитком великих метрополій, таких як Лондон, Мехіко, Нью-Йорк суттєві відмінності стають притаманні і їх територіальним частинам. У слаборозвинутих державах диспропорції можуть бути суттєвими, навіть надзвичайно великими, вже на регіональному (першому субнаціональному) рівні.

В умовах структурних змін в економіці, що відбуваються в країні, територіальна диференціація розвитку завжди збільшується, особливо в період відновлення економічного зростання. Це пов'язано з тим, що сприятливі умови для подальшого економічного розвитку зосереджуються лише на окремих територіях (необхідний обсяг фінансів, нові технології, здатна до їх впровадження робоча сила, відповідна інфраструктура). Швидкість їх концентрації в таких "точках зростання" визначається ступенем рухливості капіталу, як внутрішнього (всередині країни), так і зовнішнього (міжнародного).

Чітких універсальних граничних рівнів показників соціальної та економічної диференціації розвитку окремих частин країни, при досягненні яких визначається необхідність втручання держави, не існує. Окремі дослідження показують, що **відхилення від середнього значення певних показників по території країни більш ніж на 50% є тією межею, за якою можливі загрози соціальній та політичній стабільності в державі.** Найбільш поширеним є порівняння міжрегіональних диспропорцій по відношенню до середньої величини показника по країні, визначення територій з максимальними (значними) відхиленнями від середнього та порівняння показників між ними.

Окрім екстремальних випадків впливів на політичну чи соціальну стабільність всередині країни, рівень територіальної диференціації має велике значення з точки зору негативних наслідків, які можуть гальмувати подальший її розвиток.

Як реальна модель таких наслідків може розглядатися ситуація в незалежних державах, які

виникли після розпаду Радянського Союзу. В період існування СРСР рівень розвитку кожної з республік (насамперед, середньоазіатських), яка входила до його складу, "підтягувався" до середнього шляхом спрямування до них капіталовкладень, направлення на роботу висококваліфікованих спеціалістів з республік з більш розвинутою економікою, навчання місцевої молоді у столичних вузах, кооперації виробництва підприємств, розташованих по всій території СРСР. Саме таким чином намагалися "усереднити" рівень кваліфікації праці, управління та технології. Після розпаду Союзу, беручи до уваги значне зменшення не місцевих спеціалістів, відсутність примусової виробничої кооперації та інші фактори, навіть при загальному економічному спаді за останнє десятиріччя у всіх колишніх республіках СРСР, диференціація їх розвитку почала стрімко зростати. За таких умов економічний обмін між ними значно скоротився. Найбільше його падіння спостерігається між економічно слаборозвинутими новоствореними державами. Справі не допомогла навіть утворена СНД. В подальшому поглиблення диспропорцій у розвитку колишніх союзних республік об'єктивно обмежить рух робочої сили та товарів між ними, у першу чергу у високотехнологічному секторі, оскільки для такого руху не буде існувати необхідних умов — відносно однакового рівня розвитку. Виключення будуть складати сировинні та напівсировинні галузі.

Підставою для такого прогнозу може бути аналіз світових інвестиційних потоків. "Лєвова" їх частка (60%) припадає на найбільш розвинуті країни, які взаємно інвестують власні економіки, перш за все, її високотехнологічні сегменти. З економічної точки зору, це об'єктивно обумовлено відносно однаковим рівнем розвитку капіталу, науки, кваліфікації праці. Інвестиційні потоки між розвинутими та слаборозвинутими країнами обмежені і стосуються, насамперед, високоліквідних сировинних та пов'язаних з переробкою сировини галузей (нафто-, газовидобувна, металургійна).

Те ж саме стосується і найменш розвинутих територій в межах країни, які без державного впливу приречені на "відносну економічну ізоляцію", як і слаборозвинуті країни. Виключно ринкові механізми та глобалізаційні процеси постійно витіснятимуть такі регіони на периферію розвитку. Така периферійність відтворюватиметься через ланцюг: брак необхідних ресурсів для розвитку — відсутність оновлення капіталу — випуск неконкурентних товарів та послуг — обмеженість ринку збуту — обмеженість доходів населення та юридичних осіб — занедбаність території — інвестиційна її непривабливість — брак ресурсів для розвитку. Поява значних слаборозвинутих ареалів в кінцевому рахунку

все більше гальмуватиме розвиток країни в цілому, оскільки вони вимагатимуть більш значних витрат на реалізацію державної соціальної політики.

З іншого боку, надмірна концентрація виробництва в більш розвинутих регіонах стає дедалі менш результативною, з проблемними ефектами агломерації, що призводить до посилення негативних наслідків (високих цін, перенаселеності, негнучкості виробничих ресурсів).

Отже, регіональна політика існує як необхідний засіб розв'язання широкого спектру системних питань, яких не можна вирішити за допомогою окремих секторальних політик.

Протягом останніх десятиліть теоретичні підходи та практичні заходи регіональної політики зазнали істотних змін. У 50-х роках у західних промислово розвинутих країнах в центрі уваги регіональної політики перебували, як правило, питання подолання регіональних криз, пов'язаних з проблемами окремих галузей, зокрема вугільної, металургійної, суднобудування. Здебільшого застосовувався підхід "згори — донизу", тобто вирішення проблем за допомогою прямих державних інвестиційних вливань у виробничу сферу з конкретними стимулами та пільгами, що були розраховані на підтримку підприємств тієї чи іншої галузі. Цей підхід виявився більш (Франція) чи менш (Італія) ефективним, проте успіх визначався обмеженням конкурентного середовища всередині країни, штучною підтримкою конкурентоспроможності таких підприємств на світовому ринку.

У 70-х роках зміни в економічній структурі та запровадження інноваційних технологій у поєднанні з посиленням міжнародної конкуренції змусили до пошуку нових підходів. Наслідком динамічного зростання на базі поширення інновацій стало те, що ефективність діяльності дедалі більшою мірою пов'язувалася з територією впровадження нових технологій. Підхід "згори — донизу" не дуже відповідав цій ситуації і поступився місцем **горизонтальному підходу**, за яким основними ставали умови, що забезпечують ефективну діяльність підприємств: наявність відповідної інфраструктури та її якість, рівень обслуговування тощо. Зростання рівня інтеграційних процесів, взаємопов'язаності ринків також сприяло зменшенню підходу "згори — донизу", що ґрунтувався на прямих державних інтервенціях.

Зазначені зміни розвинулися у два основні напрями регіональної політики — "активну", яка пов'язана з необхідністю якісно змінити структуру економіки. Вона застосовується насамперед тоді, коли вважають, що ринкових сил недостатньо для вирішення проблем диспропорцій у розвитку. Така політика передбачає, зокрема: підвищення рівня

продуктивності праці в регіонах з низьким рівнем розвитку шляхом державного інвестування в освіту та інфраструктуру, забезпечення умов економії за рахунок збільшення масштабів діяльності шляхом створення стимулів щодо зайнятості та інвестування нових виробництв, заохочення зусиль щодо місцевого розвитку, спрямованих на забезпечення належних умов для створення і функціонування малого та середнього бізнесу.

Мета другого напряму — "пасивної" регіональної політики — полягає в поліпшенні регіонального розвитку з впровадженням заходів, які сприятимуть більш ефективній роботі ринкових механізмів через усунення бар'єрів для рухливості робочої сили та капіталу й забезпечення кращого обміну інформацією та технологіями між регіонами.

Як правило, більшість країн застосовує поєднання **активної та пасивної політики**.

До істотної зміни у підходах до політики регіонального розвитку призвела зміна у ставленні до поняття "територія" чи "region". Раніше поняття "територія" вживалося для позначення конкретного місця, де відбувається діяльність. З еволюцією уявлень з'явилися нові концепції, зокрема "**поляризований простір**" та "**простір планування**". Посилення конкуренції та глобалізації призвело до подальших змін у поглядах на регіони та їхню роль. Регіони стали набувати власної ідентичності не лише як адміністративно-територіальні одиниці, а і як активні партнери на загальнодержавному та міжнародному рівнях. Регіони сприяли створенню бази для формування нового підходу до питань розвитку, яка характеризується такими чинниками:

людські ресурси — якість, вміння та мобільність робочої сили, включаючи їх здатність адаптуватися до технологічних та організаційних змін;

інституції — здатність організаційних структур оволодівати сучасним управлінням в умовах постійних змін;

нематеріальні чинники, такі, як соціальний капітал, що поєднує в собі складне переплетіння консолідованого знання та культури, інноваційної поведінки, підприємницького духу, спроможності створювати мережі.

Отже, територія вже розглядається не просто як реципієнт, де різні агенти діють незалежно один від одного, а й водночас як чинник, що впливає на розвиток. На базі такого підходу було ґрунтовно переглянуто регіональну політику, акцентуючи увагу на **ендогенних чинниках розвитку**.

До того ж виявилось, що підхід "згори — донизу", як правило, заохочує місцеву владу до пасивної поведінки, пошуку "ренти" (домагання пільг), що стало однією з причин дедалі меншої ефективності державної політики.

З переходом до більш "горизонтального підходу" державні видатки на досягнення цілей регіональної політики дедалі частіше передаються на регіональний та місцевий рівні.

Найчастіше використовуються такі **інструменти**:

фінансове стимулювання у формі прямих грантів чи субсидій на відсоткові ставки, гарантії чи позики;

створення спеціальних фондів з конкретною метою для підтримки малого та середнього бізнесу, інновацій, регіонального розвитку, реструктуризації тощо;

надання різноманітних послуг і допомоги залежно від сфери використання та найважливіших потреб: маркетинг, інформація про технології та інновації, менеджмент тощо.

Зазначений підхід до регіональної політики приводить до підвищення відповідальності місцевих органів влади за майбутню територію, необхідності пошуку ними нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави для подолання наслідків структурних змін.

Україна має населення понад 48 млн. чоловік і загальну площу близько 604 тис. км². Адміністративно-територіальну структуру на регіональному рівні складають: Автономна Республіка Крим, 24 області та міста із спеціальним статусом — Київ і Севастополь. Українські регіони відповідають рівню NUTS 2 адміністративно-ієрархічної структури номенклатурних територіальних одиниць Євросоюзу з середньою чисельністю мешканців 1,85 млн. та площею 22 359 тис. км² [1].

Перш ніж оцінювати економічний розвиток регіонів України, порівняємо її рівень розвитку з країнами ЄС. ВВП на душу населення в Україні у 1999 році за паритетом купівельної спроможності склав 3 458 дол. США, що було у 12 разів менше, ніж в Люксембурзі — країні, в якій цей показник найвищий у світі, і у 4 рази менше по відношенню до економіки таких країн, як Португалія чи Греція. В цілому ж середній рівень ВВП на душу населення України складав 15,5% середнього показника по ЄС. ВВП на душу населення країн-кандидатів — Угорщини, Польщі, Чехії — від 2,4 до 3,3 рази більший за офіційний український показник. Починаючи з 2001 року в Україні спостерігається реальне зростання ВВП. За підсумками 2001 року він склав 9%, за 11 місяців 2002 року — 4% порівняно з попереднім роком [1]. Проте якісних змін у вищенаведених співвідношеннях з країнами Європи звичайно ж не відбулося.

У більшості розвинутих країн різниця в економічному розвитку регіонів вимірюється за допомогою регіонального валового продукту на душу населення з урахуванням паритету купі-

вельної спроможності. Стосовно країн з перехідною економікою, до яких належить і Україна, то цей показник, як свідчать емпіричні дослідження, не відображає істинної картини диспропорцій у розвитку з декількох причин. Дані про ВВП на душу населення в них у регіональному розрізі часто не відповідають Системі національних рахунків і тому існує ймовірність суттєвих неточностей. Крім того, є проблеми, пов'язані з розподілом продукції, виробленої державними компаніями, яка не враховується при розрахунках. Велику роль у прибутковості окремих видів економічної діяльності відіграють державні субсидії виробникам та їх звільнення від сплати податків. Як наслідок, ВВП без врахування непрямих податків та субсидій значно відрізняється від ВВП в обчисленні за ринковими цінами. Можливо, саме з цих причин в Україні ВВП на душу населення в регіональному розрізі офіційною статистикою не вираховується. Тому **більш коректними є міжрегіональні порівняння за показником валової доданої вартості (ВДВ) на душу населення** (що підраховується державною статистикою, починаючи з 1996 року).

Динаміка цього показника впродовж 1996 – 2000 років свідчить про зростання регіональних відхилень від середнього його значення. Так, якщо рівень контрастності у 1996 році становив 2,68, то у 2000 році — вже 4,2. У 8 регіонах (45% населення країни) показник ВДВ протягом усіх 5 років спостереження був більшим за середній по Україні. 15 регіонів (41% населення країни) у 2000 році мали цей показник на рівні, нижчому, ніж 80%, тоді як у 1996 році — 8 регіонів (21% населення країни). Три регіони, де проживають 7% населення країни, упродовж п'ятирічного періоду мали ВДВ на душу населення менший за 65% [1].

Аналіз ВДВ за секторами економіки у регіональному розрізі свідчить, що питома вага сільського господарства залишається значною і коливається від 6% у найбільш промислово розвинутому регіоні — Донецькій області — до 32,7% у Волинській, з найбільшою часткою сільського господарства. Лише два регіони мають частку послуг у ВДВ більшу за 65%.

Аналогічне збільшення диспропорцій у регіональному розвитку відбувається і за іншими параметрами. Зокрема, поглиблюється регіональна асиметрія за інвестиціями в основний капітал. Коефіцієнт варіації за цим показником на душу населення дорівнює 9. Такі ж тенденції характерні і для прямих іноземних інвестицій: за підсумками 10 останніх років середнє їх значення на душу населення в Україні складає 90 дол. США (станом на початок 2002 року) з максимальним та мінімальним значенням по регіонах відповідно 577 та 11 дол. США.

Третина усіх прямих іноземних інвестицій зосереджена у столиці країни. Понад 70% цих інвестицій спрямовані у металургію, торгівлю, добувну, хімічну, харчову промисловості, сільське господарство [1]. За своїм походженням це кошти, які, швидше за все, були раніше вивезені з України, оскільки поки що присутність всесвітньо відомих компаній обчислюється одиницями.

З цього стислого огляду можна зробити висновок, що **між рівнями економічного розвитку регіонів України існують суттєві відмінності і що ці відмінності з часом зростають**. Найбільше непокоїть те, що з економічним зростанням, яке спостерігається у всіх регіонах з 2001 року, якісних змін в економічній регіональній структурі не відбулося, конкурентність регіонів на зовнішніх ринках обмежена: майже половина експорту традиційно припадає на незначну їх кількість; їх експорт на 90% складається із експорту руди, металопродукції та продукції хімічної промисловості. Збільшення зерна на світовому ринку за останні два роки не тільки не поліпшило, а, навпаки, погіршило економічний стан господарств України у тих регіонах (переважно сільськогосподарських), які спеціалізуються на вирощуванні зернових, оскільки експортом зерна в країні займається обмежена кількість іноземних трейдерів.

За більш ніж десятирічний період державна регіональна політика України не мала цілеспрямованого, системного характеру. **В ній домінував ситуативний підхід**. Існуючі механізми державного регулювання регіонального розвитку успадкували і продовжують використовувати принципи централізованої системи відносин "зверху — донизу". У той же час можливості цієї системи вичерпані. Про це свідчить аналіз результативності інструментів державного регулювання розвитком регіонів.

За останні роки частка фінансування інвестицій із державного бюджету у сукупних інвестиціях в основний капітал, здійснених у регіонах, скоротилася з 21,1% у 1995 році до 6,1% у 2002 році. Змінилися і державні територіальні пріоритети їх розміщення. Так, якщо у 1995 році державні інвестиції склали більше третини інвестицій в Автономній Республіці Крим, Волинській, Житомирській, Київській, Чернігівській областях, то у 2000 році налічувалося лише дві області (Київська та Житомирська), частка державних інвестицій в яких перевищувала 20%. У 2001 році лише Луганська область мала частку державних інвестицій — більше 20% [1]. Переважно вони спрямовуються на вирішення критичних проблем життєдіяльності того чи іншого регіону і не можуть якісно вплинути на підвищення інвестиційної привабливості регіону чи подолання депресивності окремих територій. Крім того, слід зазначити, що територіальне розпорощення інвестицій свідчить

про відсутність державних пріоритетів на регіональному рівні.

З початку 90-х років за існуванням домінуючої на цей час у наукових поглядах точки зору, з подальшим регіональним розвитком України вважалося доцільним поділити територію держави на укрупнені економічні райони за принципом формування на їх базі територіально-господарських комплексів. За ініціативою уряду були розроблені комплексні програми соціально-економічного розвитку економічних районів Карпатського регіону, Полісся, Поділля, Українського Причорномор'я та Придніпровського регіону на період 1996 – 2000 рр. Вартість цих програм у цінах 1996 року складала понад 60 млрд. грн., у тому числі 24 млрд. грн. фінансування із Державного бюджету [1]. Передбачалося створити на державному рівні спеціальні органи управління, які б здійснювали реалізацію програм. Проте жодна програма органами влади областей, що були включені до економічних районів, затверджена не була. Урядом вони були теж відхилені.

Слід зазначити, що ідея створення в країні великих економічних районів з'являється під час дискусій майбутнього державної регіональної політики. Не заглиблюючись у теоретичні дебати з цього приводу, зазначимо, що об'єктивних умов для виділення в Україні великих економічних районів, принаймні зараз, не існує. Про це свідчить і різна їх кількість, що пропонується різними прихильниками **економічного районування**. Натомість мова йде про **механічне укрупнення областей**.

З середини 90-х років місцеві органи влади почали пропонувати уряду для підтримки **власні довго- та середньострокові програми соціально-економічного розвитку**. Дев'ять таких програм рішеннями уряду було схвалено, зокрема по Автономній Республіці Крим, м. Севастополь, Великій Ялті, м. Київ, Донецькій, Луганській, Херсонській областях, м. Львів, гірській Рахівщині. Лише дві останні носили цільовий характер, решта стосувалася комплексного вирішення соціально-економічних регіональних проблем. Урядові рішення зі схвалення програм містили прямі завдання органам виконавчої влади щодо вирішення окремих питань розвитку, які стосувалися їх компетенції. Фінансування їх з Державного бюджету передбачалося в межах можливостей останнього.

Результати виконання цих програм свідчать про те, що жодна з них до кінця не реалізована, фінансування запланованих заходів як з Державного бюджету, так і з місцевих джерел здійснювалося від 10 до 50% до запланованих обсягів. В результаті значна частина об'єктів, перш за все комунальних, будівництво яких розпочато, перетворені у довгобуду. За відсутності чітких критеріїв результатив-

ності виконання програм системно оцінити їх вплив на поліпшення становища в регіонах практично немає можливості.

У кінці 90-х років запроваджуються інструменти впливу на регіональний розвиток із **застосуванням податкових пільг на окремих територіях країни**. З 1998 року прийнято 9 законів України та 8 указів Президента України зі створення спеціальних зон різних типів (СЕЗ) та запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку (ТПР). В межах СЕЗ та ТПР впроваджено пільги для інвесторів, які передбачають, за певних умов, звільнення від окремих податків на певний термін. Законодавчо дозволено створити 11 СЕЗ та запровадити спеціальний режим на територіях Автономної Республіки Крим та 8 областей. До ТПР віднесено одну область (в цілому), понад 90 адміністративних районів та міст, що складає 10% території країни. Головна мета запровадження спеціального режиму інвестування на цих територіях полягала в тому, щоб залучити інвестиції у найбільш депресивні регіони, де виникають гострі соціальні проблеми у зв'язку із структурними змінами, що відбуваються, а також у ті, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи. Вільні зони повинні підвищити насамперед експортну орієнтованість виробництва на певних територіях та створити сприятливі умови для розвитку країни як транзитної держави.

З початку діяльності у СЕЗ і ТПР залучено інвестицій понад 825 млн. дол. США. За попередніми даними, темпи приросту інвестицій тут більш ніж вдвічі перевищують середньоукраїнські. Частка інвестицій в рамках реалізації проектів на спеціальних територіях зростає вдвічі і становить 11% загальних вкладень в основний капітал по країні. Понад 80% інвестицій припадає на обробну промисловість, перш за все металургійну, хімічну та харчову промисловості. Питома вага у загальноукраїнському випуску на спеціальних територіях становила у 2002 році 3%. Частка експорту у загальному випуску в середньому складає 25% і поступово зростає [2].

Проте такий інструмент регіональної політики не можна застосовувати беззастережно. Протягом більш ніж двох років до десяти територій пріоритетного розвитку (15% загальної їх кількості) та двох СЕЗ інвестиції не залучені. В Автономній республіці Крим 90% всіх інвестицій припадає на ТПР "Велика Ялта", а в Донецькій області — на 6 міст з 21 — 73% інвестицій [2]. Таким чином, **капітал, у першу чергу, надходить на ті території, де є відповідні умови**, прийнятна інфраструктура, відносно чисте навколишнє середовище. Практика засвідчує і справедливості тези про взаємозалежність між рівнем технологій, що залучаються, і рівнем розвитку тери-

торій. Частка випуску високотехнологічної продукції на спеціальних територіях не перевищує 5%. Ринкові умови розвитку "відсіюють" неконкурентоспроможні території. Держава в цих випадках повинна застосовувати інші важелі впливу на їх розвиток.

До головних ризиків існування СЕЗ та ТПР слід також віднести можливі втрати надходжень до бюджету, загрозу негативного впливу на підприємства, які розташовані в інших регіонах, з точки зору викривлення конкурентних умов, стихійного перерозподілу інвестиційних потоків по регіонах у зв'язку з існуючими преференціями. Держава повинна створювати загальноекономічні умови сприятливого інвестиційного клімату в цілому в країні, адже **у вільну зону всю країну перетворити неможливо**. Крім того, на даний час не формалізовані критерії, за якими тій чи іншій території надаються пільги в оподаткуванні, що призводить до масових звернень про надання статусу пріоритетної значній кількості територій. За останні два роки їх було понад 20.

У 1999 році за наполяганнями місцевих органів виконавчої влади, які аргументувалися необхідністю ефективного впливу на акціонерні товариства із державною часткою акцій у їх статутному фонді, що розташовані у регіонах, уряд прийняв рішення щодо **передачі в управління обласним державним адміністраціям біля 1 200 державних пакетів акцій акціонерних товариств**. Як показали дослідження, ця передача не супроводжувалася підвищенням результативності роботи цих товариств. Працівники місцевих адміністрацій не можуть забезпечити управління на належному рівні. **Функції з управління передаються ними комерційним структурам**.

Одним із ключових інструментів впливу на вирішення економічних і соціальних проблем регіонів є місцеві бюджети та міжбюджетні трансферти. За десятирічний період як порядок формування місцевих бюджетів, так і порядок визначення трансфертів, що передаються на регіональний та місцевий рівні, неодноразово змінювалися. Починаючи з 1992 року, щорічно вносилися законодавчі зміни, що стосувалися джерел формування місцевих бюджетів. Одне з таких джерел — місцеві податки і збори, що самостійно запроваджуються органами самоврядування, — складає мізерну частку місцевих бюджетів — від 3 до 8%. Решта утворюється із часток державних податків і зборів, що передаються у місцеві бюджети (за різних часів вони носили різну назву — закріплені, регульовані). При цьому змінювалися як перелік податків, що залишалися у місцевих бюджетах, так і нормативи їх відрахувань. В період значних обсягів негрошових форм розрахунків суб'єктів господарювання як між собою, так і з бюджетами — Державним та місцевим (1996 — 1999 рр.), до 20% виконання бюджетів здійснювалося за рахунок проведення

взаємозаліків, вексельних розрахунків зі сплати податків та обов'язкових платежів. Це викривляло як ціну державних послуг та послуг органів самоврядування, так і формувало прихований дефіцит місцевих бюджетів. Саме на цей період припадає нагромадження заборгованості по зарплаті працівникам бюджетної сфери. З прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу розмежовані доходи і видатки Державного і місцевих (обласних, районних, міст обласного значення) бюджетів, сформовані принципи і запроваджені механізми формування міжбюджетних трансфертів. Одночасно розробляються зміни до законодавства, пов'язані із повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо надання послуг, які узгоджуються із Бюджетним Кодексом. За умови сталих "правил гри", встановлених державою, існує реальна можливість для місцевих бюджетів розпочати і формування задекларованих законодавчо ще у 1998 році **бюджетів розвитку**.

Проте загальний стан місцевих бюджетів, особливо на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення залишається надзвичайно складним. За даними досліджень, які проводилися центральними органами виконавчої влади протягом 2002 року, існує суттєва диференціація на міжрегіональному та внутрішньорегіональному рівнях як в доходах, так і у видатках. Контрастність за обсягами закріплених доходів бюджетів на одного мешканця сільських територіальних громад становить 52 (Донецька і Закарпатська області), за власними доходами — 7,5 (ті ж області), за видатками, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, — 5,8 (ті ж області), за видатками, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, — 50 (Донецька і Львівська області) [1]. Така диспропорційність свідчить про значні відмінності в економічному розвитку сільських, селищних територіальних громад. З іншого боку, вона свідчить про те, що незважаючи на певні кроки з бюджетного вирівнювання, яке здійснено завдяки впровадженню положень Бюджетного кодексу, значна різниця в економічному розвитку різних територій країни продовжує суттєво впливати на їх бюджетні надходження, а відповідно і витрати. Тим самим, кількість та якість громадських послуг, що надаються мешканцям різних територій, ще тривалий час залишатимуться також диференційованими за територіальною ознакою.

Здійснення стислого огляду основних інструментів впливу держави дають підстави констатувати, що вони не змогли вплинути на зменшення регіональних диспропорцій, не були зосереджені на стимулюванні "точок росту". З іншого боку, вони помітно не вплинули на системне вирішення проблем депресивних територій, вирівнювання соціаль-

них диспропорцій на регіональному рівні. Водночас об'єктивна необхідність змін у державній регіональній політиці диктується кардинальними змінами в інституціональній структурі економіки України. Логіка розвитку демократії, ринкової економіки, побудови відкритого суспільства вимагає формування державної регіональної політики на нових засадах, залучення до цього процесу суб'єктів суспільних відносин на регіональному і місцевому рівнях, у тому числі територіальних громад, органів виконавчої влади, суб'єктів підприємництва, недержавних організацій, громадськості.

Саме такий підхід запропонований у **Концепції державної регіональної політики**, схваленої Указом Президента України від 25 травня 2001 року.

Ідеологія Концепції полягає у наступному. Політика щодо підтримки регіонального розвитку спрямовується на **активізацію всього ресурсного потенціалу регіонів як основи зміцнення їх конкурентності. Це стає ключовим напрямком регіональної політики.**

Під конкурентністю регіону розуміється його спроможність створювати кращі умови для розвитку, яка базується на здатності суб'єктів регіональних відносин — місцевих органів влади, недержавних організацій, підприємств — спільно формувати і реалізовувати стратегію розвитку, залучати до цього процесу кращі інтелектуальні, технічні, технологічні та інші ресурси і краще їх використовувати.

Зміцнення конкурентності відноситься до всіх регіонів, як сильних, так і слабких. Кожний регіон повинен намагатися підвищувати свій економічний потенціал та може розраховувати на державну підтримку в залежності від наявних можливостей і умов, які існують для економічного зміцнення території.

При цьому державна підтримка слугуватиме додатковим, а не основним джерелом фінансування для ресурсів, що залучатимуться на регіональному та місцевому рівнях. У той же час існування найбільш слабких регіонів ставить їх у нерівні умови з іншими.

Усунення ізоляції таких регіонів вимагає втручання держави з метою вирівнювання, а точніше, згладжування умов регіонального розвитку. В іншому випадку у цих регіонах поглиблюватиметься занепад, а це загрожуватиме процесом дезінтеграції суспільства та держави.

Фундаментом регіонального розвитку є самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансувати заходи для їх реалізації, перш за все, за рахунок власних джерел та залучених інвестицій.

Здійснення підтримки регіонального розвитку відбуватиметься за умов визначення на законодав-

чому рівні чітких критеріїв її надання, концентрації ресурсів як державних, так і регіональних. При цьому забезпечуватиметься координація діяльності різних суб'єктів, що зацікавлені у розвитку регіонів, у тому числі міжнародної технічної допомоги.

На центральному та регіональному рівнях вже запроваджується стратегічне планування розвитку. В стадії розробки — Державна стратегія регіонального розвитку до 2011 року. Подальше планування державою стратегії регіонального розвитку повинне наближатися за періодичністю до європейських термінів. Буде введено стимулювання розвитку територій, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території), шляхом запровадження спеціальних механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій, визначення термінів надання їм статусу депресивних. У даний час завершена розробка відповідного законопроекту.

Модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій в Україні, що пропонується у цьому законопроекті, має за мету вирішити наступні завдання:

сконцентрувати обмежені державні ресурси на вирішенні регіональних проблем із врахуванням державних пріоритетів просторового розвитку держави та завдань регіонального розвитку, що формуються місцевими органами влади;

забезпечити стабільність відносин між місцевими органами влади та центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку;

запровадити принцип додатковості, коли державні ресурси щодо вирішення регіональних проблем розвитку розглядаються як додаткові до ресурсів, що акумулюються регіоном самостійно;

встановити правову відповідальність як центрального уряду, так і місцевих органів влади за виконання взятих ними зобов'язань щодо регіонального розвитку;

запровадити партнерські, рівноправні стосунки між центральним урядом та місцевими органами самоврядування щодо спільного вирішення завдань регіонального розвитку;

запровадити стимулювання регіональних органів влади щодо ефективного використання з метою розвитку коштів місцевих бюджетів;

скоординувати діяльність центральних і місцевих органів влади щодо вирішення проблем регіонального розвитку;

сформулювати принципи визначення територій, яким надається статус депресивних, визначити порядок надання такого статусу, інструменти дер-

жавної та регіональної підтримки розвитку цих територій;

визначити фінансовий механізм стимулювання регіонального розвитку в умовах жорстких бюджетних обмежень.

В законопроекті з метою інституціалізації цієї моделі запропоновано наступне.

1. Депресивна територія визначена як регіон або його частина — територія у межах району, міста або їх сукупності. Встановлено коло показників економічного і соціального становища, які протягом певного проміжку часу повинні відповідати законодавчо певним критеріям на території, яка розглядається, з метою надання статусу депресивної.

Запропоновано державне стимулювання розвитку депресивних територій здійснювати з метою реалізації таких цілей:

ціль №1 — підтримка регіонів з низьким рівнем розвитку. Об'єктами такої підтримки можуть бути лише регіони;

ціль №2 — підтримка регіонів, які переживають структурні зміни. Об'єктами такої підтримки визначені одиниці системи адміністративно-територіального устрою — райони та міста або їх сукупності за такою класифікацією:

промислові райони, в яких частка зайнятих у промисловості в загальній чисельності зайнятих перевищує частку зайнятих у сільському господарстві;

аграрні райони — в яких частка зайнятих у сільському господарстві у загальній чисельності зайнятих перевищує частку зайнятих у промисловості;

міста обласного значення.

Райони та міста, які знаходяться в межах території регіонів, що визначені об'єктами підтримки за ціллю №1, не розглядатимуться для підтримки за ціллю №2.

Запроваджуються програми подолання стану депресивності території.

Програми подолання стану депресивності території розробляються центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики разом з Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, відповідними органами місцевого самоврядування окремо по кожній депресивній території.

Програмою визначаються:

заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з подолання стану депресивності території, термін їх здійснення, обсяги фінансування з Державного, місцевих бюджетів, інших джерел;

граничні рівні показників соціального, економічного та екологічного розвитку, за якими визначається результативність виконання програми;

порядок здійснення моніторингу виконання програм, форм, термінів та переліку показників, за якими він здійснюється.

Зміни у програми можуть вноситися виключно рішенням Кабінету Міністрів України за погодженням з **Державною комісією з питань регіонального розвитку**. Порядок внесення змін до програм визначається Кабінетом Міністрів України.

Особливістю є те, що перелік критеріїв може змінювати лише парламент, а їх кількісне значення встановлюється і переглядається урядом в залежності від спроможності Державного бюджету щодо здійснення фінансової підтримки депресивних територій. Статус депресивної законодавчо надається території на певний термін. Місцеві органи влади розробляють програму подолання депресивного стану.

Законопроектом визначаються інструменти, що застосовуються державою з метою підтримки депресивних територій, які спрямовані на залучення ресурсів усіх центральних органів, стимулювання активності всіх суб'єктів господарювання, недержавних організацій, населення з метою подолання депресивного стану.

Серед них:

встановлення спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, що реалізують проекти в пріоритетних сферах економіки, створюють нові робочі місця, відновлюють екологічно безпечні умови життєдіяльності;

спрямування цільових державних інвестицій в основний капітал у розвиток виробничої та соціальної інфраструктури;

впровадження підтримки, у тому числі фінансової, малого бізнесу, створення інфраструктури розвитку підприємництва на засадах партнерства з місцевими органами влади;

здійснення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку людських ресурсів;

спрямування міжнародної технічної допомоги на підготовку та перепідготовку фахівців з розвитку підприємництва, вирішення соціально-економічних та екологічних проблем депресивних територій;

здійснення пріоритетного розміщення державного та регіонального замовлення серед суб'єктів господарювання, що зареєстровані як юридичні та фізичні особи і сплачують податки до місцевого і Державного бюджетів на території, що одержала статус депресивної;

розробка та впровадження спеціальних заходів щодо сприяння зайнятості, розвитку соціальної сфери, зокрема житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля;

надання державної фінансової підтримки розвитку депресивної території на поворотній основі; стимулювання трудової міграції.

2. З метою стимулювання розвитку регіонів запропонована **контрактна система відносин між центральним урядом та обласними радами** (як органами самоврядування регіонального рівня). Контракт передбачає визначення заходів, які мають державний пріоритет і фінансуються із Державного бюджету. Органи самоврядування визначають свої зобов'язання щодо участі у цих заходах. Те ж стосується і заходів регіонального розвитку, що створюються регіональною владою.

Контрактна система вводиться одночасно із запровадженням стратегічного планування просторового розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях. Стратегічне планування, укладання контракту на строк 4 – 5 років повинно забезпечити стабільність відносин між центральною і регіональною владами. Передбачається, що для виконання контракту центральний уряд може делегувати ряд власних повноважень на регіональний рівень.

Передбачено також, що уряд може укласти один контракт одночасно із кількома регіонами, якщо державні пріоритети визначені в межах кількох регіонів (це стосується невеликих регіонів, прикордонних регіонів). Це дозволить опрацювати підходи щодо моделей майбутньої зміни адміністративно-територіального устрою. У підготовці контракту беруть участь, з одного боку, всі центральні органи виконавчої влади, з іншого, — органи місцевого самоврядування регіону.

3. Кошти, що спрямовуються на підтримку депресивних територій, а також передбачені у контрактах, щорічно передбачаються у Державному бюджеті країни. Вони не включають трансферти, що передбачені державним бюджетом для фінансового вирівнювання у міжбюджетних стосунках.

4. З метою узгодження дій, прозорості у визначенні депресивних територій, врахування інтересів регіонів та центральної влади в плануванні регіонального розвитку запропоновано створення спеціальної Державної комісії з питань регіонального розвитку, яка виступає в державі своєрідним арбітром у вирішенні проблемних питань.

У цілому запропонована модель наближена до принципів, за якими здійснюється регіональна політика в країнах ЄС та в інших європейських країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

Підсумовуючи вищесказане зробимо ґрунтовні висновки.

По-перше, в період трансформаційних зрушень посилення диспропорцій на регіональному рівні — процес об'єктивний, обумовлений низкою факторів і відбувається завжди. Це підтверджується досвідом держав, які переживали або переживають трансформаційні зміни, і Україна при цьому не є винятком. Тому у державній регіональній політиці головний акцент повинен робитися на підтримці "точок зро-

стання", а не замикатися на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до "вирівнювання усіх в бідності".

По-друге, об'єктивна необхідність змін у державній регіональній політиці диктується кардинальними змінами в інституціональній структурі економіки України: виробництво двох третин товарів і послуг у половині регіонів забезпечується недержавним сектором економіки, зникли важелі прямого втручання влади у діяльність господарюючих суб'єктів. Пряма бюджетна підтримка всіх регіонів унеможливлена, джерела зростання потрібно шукати на регіональному та місцевому рівнях, спираючись на територіальні громади, їх об'єднання, місцеве самоврядування, підприємницькі структури, формуючи для них сприятливі умови вирішення проблем розвитку. Отже, регіони, територіальні громади повинні перетворюватися із об'єктів у суб'єктів розвитку.

Звідси, по-третє, реформу податкової системи, міжбюджетних відносин, адміністративну, територіального устрою потрібно здійснювати з урахуванням завдань регіонального та місцевого розвитку. **Політика розвитку повинна спрямовуватися територіально, а не галузеву.**

По-четверте, державна регіональна політика повинна будуватися з **урахуванням впливу процесів, що відбуваються у світовому вимірі.** Глобалізація, інноваційна спрямованість розвитку, посилення конкуренції у залученні капіталу стосуються не тільки країн, світовими акторами розвитку стають окремі міста і регіони. Ці чинники призводять до посилення поляризації розвитку.

По-п'яте, процес регіоналізації в Україні повинен спрямовуватися на досягнення створення потенціалу для економічного зростання регіонів, що базується на мобілізації власних економічних, перш за все **людських, ресурсів** і мереж всередині та поза межами регіону, регіональних, місцевих зв'язках, вдосконаленні інфраструктури, що підвищуватиме регіональний економічний потенціал. У даному контексті економічне відродження регіонів може відбутися лише шляхом концентрації зусиль бізнесу, управлінської еліти, місцевого самоврядування, організованої громадськості і не повинно зводитися до забезпечення автономії регіону від держави. Основною метою цього процесу є активізація "соціального капіталу". Регіоналізація не повинна послаблювати ролі базових територіальних громад.

По-шосте, різноманіття інструментів регіонального розвитку, що застосовуються у європейських країнах, зокрема Агентства регіонального розвитку, контрактна форма взаємовідносин між центральним урядом та регіональною владою є потужним джерелом досвіду для України. Він повинен бути адапто-

ваним до вимог і умов здійснення реформ в Україні, якщо вона не хоче залишатися вічним потенційним кандидатом на вступ до Європейського Союзу.

Таким чином, тільки системна робота з підготовки до вступу до ЄС дозволить отримати бажані результати.

Література: 1. Статистичний щорічник України за 2001 рік / Державний комітет статистики України: За ред. О. Г. Осаулєнка. — К.: Техніка, 2002. — 596 с. 2. Міжнародний інвестиційний форум: "Вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку України". — Харків: Майдан, 2002. — 164 с. 3. Волошин В., Трегобчук В. Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України // Регіональна економіка. — 2002. — №1. — С. 7–22. 4. Герасимчук З. Класифікація соціально-проблемних регіонів та напрямки формування у них політики сталого розвитку // Регіональна економіка. — 2001. — №2. — С. 77–84. 5. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. — М.: ТУ ВШЭ, 2000. — 496 с. 6. Гутман Г. В., Мироедов А. А., Федін С. В. Управление региональной экономикой. — М.: Финансы и статистика, 2001. — 176 с. 7. Долгосрочный прогноз социально-экономического развития Украины / И. В. Кононенко, В. Л. Лисицкий, А. С. Пономарев, В. И. Алахин. — Харьков: Тов. "Хартія", 1999. — 176 с. 8. Коломийчук В. С., Шевчук Л. Т., Щульц С. Л. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону (методологія, методи, практика). — Тернопіль: Укрмедкнига, 2002. — 276 с.

Стаття надійшла до редакції
11.09.2003 р.

УДК 338.4(477.54)

Колесников А. А.

ПРИОРИТЕТНЫЕ ОТРАСЛИ ЭКОНОМИКИ ХАРЬКОВСКОГО РЕГИОНА

The analysis of branch development dynamics enables to draw the conclusion that the priority branch for Kharkiv region is industry. The indicators, which characterize all branches of the region, are based on data of 1995 – 2002 years. Qualitative and quantitative analyses are presented.

По економічному розвитку Харківський регіон займає одне з ведучих місць в Україні [1]. Численність населення України становить 48,5 млн. чоловік, а Харківського регіону — 2,89 млн. чоловік, що становить 6%. Основні галузі економіки Харківщини дають наступний вклад в економіку України: всього по економіці — 6,3%, в тому числі: промисловість — 6,7%, будівництво — 5,7%, сільське господарство — 6,4%, виробництво послуг — 5,8% [2].