

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗВ'ЯЗАННЯ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

**Барановський М.О.,**

доктор географічних наук,  
професор,  
завідувач кафедри географії  
(Ніжинський державний уні-  
верситет імені Миколи Гоголя)

*Визначено найбільш гострі проблеми регіонального розвитку в Україні, охарактеризовано основні цілі та завдання Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р., здійснено аналіз інструментів її реалізації, розкрито джерела фінансування завдань регіональної політики, визначено головні напрями суспільно-географічних досліджень проблем територіального управління з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів країни. **Ключові слова:** регіональний розвиток, регіональна політика, державні цільові програми, фонд регіонального розвитку.*

*Определены наиболее острые проблемы регионального развития в Украине, охарактеризованы основные цели и задачи Государственной стратегии регионального развития Украины на период до 2020 г., осуществлен анализ инструментов ее реализации, раскрыты источники финансирования задач региональной политики, определены главные направления общественно-географических исследований проблем территориального управления с целью обеспечения сбалансированного развития регионов страны. **Ключевые слова:** региональное развитие, региональная политика, государственные целевые программы, фонд регионального развития.*

**Baranovsky M. ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL BASE OF SOLUTION TO MODERN PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE.** *The most acute problems of regional development in Ukraine are defined, the main goals and objectives of National Strategy of Regional Development of Ukraine for the period till 2020 are characterized, the analysis of tools for its implementation is completed, the sources of financing the regional policy objectives are revealed, the key directions of social and geographical researches of problems of territorial governing to ensure balanced development of country's regions are determined. **Key words:** regional development, regional policy, state target programs, regional development fund.*

**Постановка проблеми.** Попри численні заяви щодо необхідності розв'язання найбільш гострих проблем регіонального розвитку, значну кількість наукових досліджень із зазначеної проблематики в Україні важко навести хоча б один приклад успішного їх вирішення на будь-якому ієрархічному рівні. Розпочата ще в середині 2000-х рр. адміністративно-територіальна реформа так і не була реалізована, Україні не вдалося подолати існуючі диспропорції в соціально-

економічному розвитку її регіонів, немає позитивних результатів не те щоб у подоланні стану депресивності окремих територій, а навіть в елементарному визначенні їх переліку. Неоднозначні й суперечливі процеси відбуваються в сільській місцевості, де депопуляція населення, деградація соціальної інфраструктури, депривація сільського соціуму досягли критичної межі.

Після зміни влади в Україні в 2014 р. з новою силою постало питання про

децентралізацію регіонів і фінансових ресурсів, про необхідність прийняття нової державної регіональної політики, яка б стимулювала ефективний і збалансований розвиток окремих територій країни.

Урядом держави зроблено перші кроки для пошуку шляхів розв'язання сучасних проблем регіонального розвитку. Ідеться про затвердження Кабінетом Міністрів України (Постанова від 6 серпня 2014 р. № 385) нової Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. (далі – Державна стратегія). Цей документ потребує ґрунтовного наукового аналізу з метою оцінки її потенційних можливостей щодо вирішення найбільш гострих регіональних проблем сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Априорі вважається, що регіональний розвиток, регіональна політика, управління територіями є тими сферами науки та практики, на яких розуміються всі, хто так чи інакше має відношення до центральних і регіональних органів влади. Саме цим пояснюється величезна кількість публікацій у наукових, періодичних виданнях, засобах масової інформації. Вирішенням зазначених проблем займаються насамперед фахівці з регіональної й аграрної економіки, державного управління, частково представники історичної науки, юриспруденції, соціології тощо. Представники суспільної географії займають центральне місце в рейтингу науковців, які займаються ґрунтовним вивченням проблем регіонального розвитку. У цьому контексті варто відзначити наукові праці Ф. Заставного, Л. Немиць, М. Паламарчука, М. Пістуна, Л. Руденка, О. Топчієва, О. Шаблія. Суспільно-просторова нерівність і поляризація як наслідки та форми прояву

сучасних особливостей регіонального розвитку в Україні детально розкриті в монографічному дослідженні К. Мезенцева, Г. Підгрушного, Н. Мезенцевої [4]. Аналітичний аналіз загальних диспропорцій регіонального розвитку, шляхів і напрямів стимулювання розвитку проблемних територій, у тому числі сільських, здійснено автором цієї роботи [2; 3]. Водночас суспільні географи зазвичай недостатньо уваги приділяють аналізу нормативно-законодавчої бази, організаційно-управлінських заходів, які регламентують процеси регіонального розвитку. Дослідження останніх без урахування інституційних аспектів знижують конкурентоспроможність результатів наукового пошуку суспільних географів.

**Метою статті** є науковий аналіз цілей, завдань, конкретних механізмів і заходів, які містяться в Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. й можуть слугувати основою для вирішення не лише сучасних проблем країни, а й забезпечення сталого розвитку її територій на перспективу.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняття нової Державної стратегії зумовлене щонайменше двома обставинами: по-перше, завершенням терміну дії аналогічної програми, яка була затверджена в 2006 р. й розрахована на період до 2015 р.; по-друге, ускладненням соціально-економічної й суспільно-політичної ситуації в країні через анексію Криму та бойові дії в частині Донецької й Луганської областей, а також відсутністю реальних результатів у розв'язанні найбільш гострих проблем регіонального розвитку. Крім того, як зазначається в самому документі, стратегія розроблена відповідно до європейських стандартів і на період, що синхронізується з плановими й бюджетними циклами Європейського Союзу (далі – ЄС).

Наявність в Україні низки проблем у розвитку окремих територій є доведеним фактом. Серед найбільш гострих із них можна назвати такі: 1) суттєві диспропорції в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів; 2) посилення процесів поляризації в усіх секторах економіки; 3) дезінтеграція економічного простору; 4) формування промислових депресивних регіонів і монофункціональних міст; 5) утворення значних за розмірами зон сільської депресивності; 6) значна асиметрія за показниками якості життя населення, особливо між містами й сільською місцевістю; 7) гіпертрофований розвиток столиці; 8) відсутність єдиних підходів до розв'язання проблем регіонального розвитку, насамперед депресивних регіонів і міст.

Наведемо лише декілька фактів, які підтверджують вищезазначене.

По-перше, це посилення міжрегіональних диспропорцій у душових

показниках валового регіонального продукту. Якщо в 1997 р. перевищення максимального значення цього показника складало 3,6 раза, то в 2013 р. – 6 разів. Прогнозні розрахунки до 2020 р., проведені з використанням трендового моделювання, показують, що диспропорції будуть зростати й надалі, адже очікуване перевищення максимального значення душового показника валового регіонального продукту над мінімальним буде становити 6,5 раза (рис. 1). У 1997 р. в Україні налічувалося лише сім проблемних регіонів, у 2013 р. їх кількість зросла до 16 одиниць.

По-друге, значні диспропорції простежуються й у виробництві промислової продукції, в інвестиціях в основний капітал. Наприклад, частка Дніпропетровської області в обсягах реалізованої промислової продукції України в 2013 р. становила 18,2%, тоді як Чернівецької – лише 0,4%.

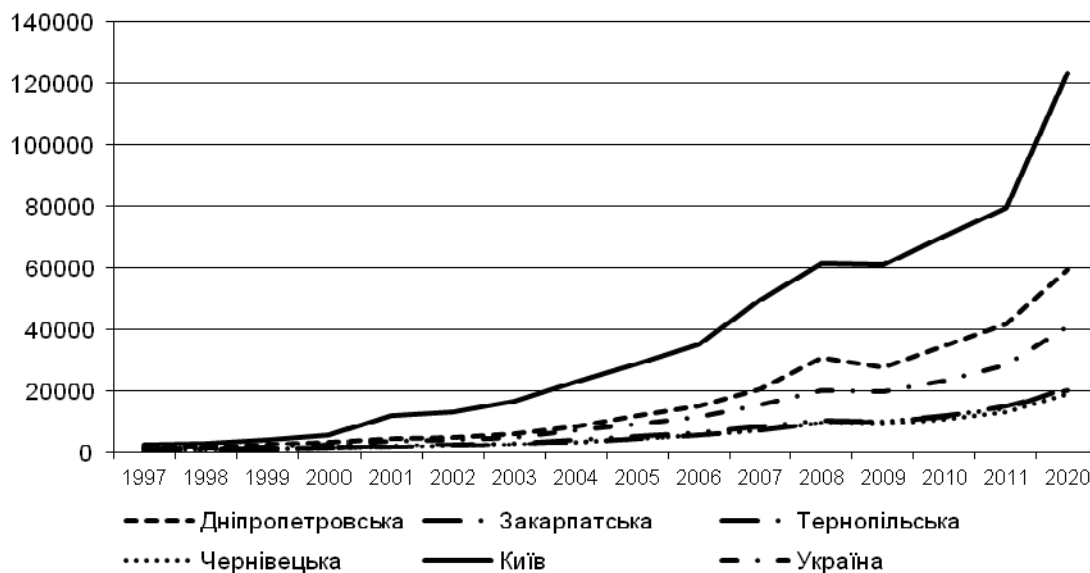


Рис. 1. Динаміка душових показників валового регіонального продукту окремих регіонів України впродовж 1997–2013 рр. з прогнозом до 2020 р.

Негативні тенденції спостерігаються в структурі промислового виробництва

регіонів України, свідченням чого є домінування в більшості з них однієї чи двох

низькотехнологічних галузей. У Вінницькій, Тернопільській областях і навіть у м. Києві такою галуззю є харчова промисловість, у Дніпропетровській області – гірничодобувна промисловість і чорна металургія. Загалом порівняно з початком 90-х рр. ХХ ст. в Україні помітно зросла частка сировинноємких галузей.

По-третє, досить неоднозначними трендами розвитку характеризується аграрний сектор. Відновлення сільськогосподарського виробництва йде вибірково, на провідні позиції виходять ті території, які характеризуються кращими природними передумовами для виробництва аграрної продукції й залучення інвестиційних ресурсів. Диспропорції найбільш рельєфно проявляються не на рівні регіонів, а на рівні адміністративних районів. Є сільські райони, де на одного жителя виробляється близько 100 грн сільськогосподарської продукції, а є такі, де ці показники становлять понад 50 тис. грн (Канівський район).

По-четверте, усе чіткіше проявляються диспропорції й у розвитку міських поселень. Великі міста, насамперед обласні центри, стають головними осередками концентрації економічного потенціалу, людських ресурсів, інвестиційного капіталу. Саме вони отримують лівову частку як внутрішніх, так і іноземних інвестицій. Наприклад, частка Харкова в загальному обсязі інвестицій однойменного регіону становить 53,3%, Запоріжжя – 64,1%, Одеси – майже 68%. Зазначені проблеми потребують першочергового вирішення шляхом проведення ефективної державної регіональної політики.

Принципова відмінність нової Державної стратегії від попередньої полягає в тому, що вона ґрунтується на інших концептуальних підходах до вирішення проблем подолання

регіональних диспропорцій. Зокрема, замість політики вирівнювання, патерналістських підходів, основна увага зосереджується на необхідності активізації розвитку внутрішнього потенціалу регіонів.

Усвідомлення на державному рівні необхідності жорсткої економії фінансових ресурсів зумовлює той факт, що в новій Державній стратегії ключовими визначено лише три цілі.

Перша ціль – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, що передбачає розробку низки заходів, які мають посилити інвестиційну привабливість і конкурентоспроможність територій і міст країни. Перелік цих заходів є досить значним: починаючи від розвитку інфраструктури й економічного потенціалу міст, завершуючи активізацією транскордонного співробітництва й підвищенням ефективності використання внутрішнього потенціалу регіонів (людського, наукового, природно-ресурсного тощо). Ця мета чітко узгоджується з новими концептуальними положеннями Державної стратегії щодо подолання патерналістських настроїв під час вирішення проблем розвитку окремих регіонів.

Головною в Державній стратегії є друга ціль, а саме територіальна соціально-економічна інтеграція та просторовий розвиток, оскільки її реалізація найтісніше пов'язана з вирішенням ключових проблем регіонів. Серед низки заходів, які передбачається здійснити в межах реалізації другої мети, варто акцентувати увагу на тих із них, які направлені на запобігання збільшенню диспропорцій, на стимулювання створення «точок зростання» й підтримки проблемних територій, створення умов для продуктивної зайнятості населення, модернізацію системи освіти, підвищення стандартів життя

в сільській місцевості. Окремо в другій цілі вказується на необхідність виконання завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблем розвитку Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

Третя ціль – ефективно державне управління у сфері регіонального розвитку – більше стосується проблем удосконалення нормативно-законодавчої бази, оскільки положення багатьох із чинних базових документів містять суттєві недоліки, що ускладнює їх імплементацію. У цьому контексті варто звернути увагу на Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», недосконалість положень якого досі не дає можливості визначити на офіційному рівні перелік депресивних регіонів, промислових, сільських районів і міст обласного підпорядкування. Це у свою чергу не дозволяє розпочати про-

цедуру санації депресивних територій, існування яких є однією з ключових проблем регіонального розвитку в Україні. Одним із завдань Державної стратегії визначено децентралізацію влади й реформування місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою. Нагальною проблемою залишається також удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку.

Окремо варто зупинитися на характеристиці інструментів реалізації завдань Державної стратегії та джерел їх фінансування.

Щодо перших, то їх перелік залишається фактично незмінним із середини 2000-х рр. ХХ ст. (рис. 2). Практика показала, що, по-перше, використовуються не всі інструменти, по-друге, ефективність зазначених інструментів залишається низькою.



Рис. 2. Інструменти реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р.

Регіональні стратегії розвитку окремих територій були розроблені для кожного з регіонів України відповідно до прийнятої в 2006 р. Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. Фактично в них конкретизувалися завдання для кожного з регіонів, виходячи із

загальнодержавних інтересів. У більшості випадків виконати поставлені завдання не вдалося, як не вдалося й досягти прогнозованих макроекономічних показників. Після прийняття нової Державної стратегії в регіонах триває розробка відповідних програм на період до 2020 р.

Великі надії науковці та практики покладають на такий інструмент реалізації завдань державної регіональної політики, як угоди щодо регіонального розвитку. Їх формування передбачає виконання низки процедур, а головне – чітке узгодження дій центральних і регіональних органів влади. Укладаються такі угоди між Кабінетом Міністрів України й обласними державними адміністраціями. У них чітко визначені не лише конкретні програмні завдання, а й джерела фінансування. Упродовж 2007–2014 рр. було розроблено, узгоджено й затверджено до виконання лише шість угод щодо регіонального розвитку (Донецька, Вінницька, Івано-Франківська, Херсонська, Волинська та Львівська області). Детальний аналіз реалізації завдань уже підписаних угод щодо регіонального розвитку показав, що вони не виконані в жодній з областей. Ідеться насамперед про їх фінансування, рівень виконання якого в 2011 р. склав лише 61%, у тому числі 65,9% із фондів державного бюджету та 42% із регіональних фондів [1, с. 29]. Отже, підписання, здавалося б, узгодженої на всіх рівнях угоди не є гарантією її успішного виконання.

Державні програми подолання стану депресивності окремих територій поки що можуть розглядатися лише як гіпотетичний інструмент реалізації завдань державної регіональної політики, оскільки недоліки законодавчої бази не дозволяють на офіційному рівні визначити їх перелік.

Найбільш поширеною формою трансграничного співробітництва, яка діє ще із середини 90-х рр. ХХ ст., є євро регіони. Наразі в Україні офіційно функціонує 10 євро регіонів, у межах яких реалізується низка різноманітних проектів. Разом із цим варто визнати, що в них не повною

мірою реалізуються потенційні можливості, які передбачені їх статутами.

Свої проблеми й особливості реалізації мають також галузеві (соціально-економічні) і територіальні цільові програми. Таких програм у кожному з регіонів забагато («Власний дім», «Демографія» тощо), що призводить до розпорошення фінансових ресурсів. Їх виконання значною мірою залежить від субвенцій із державного бюджету, що в умовах його дефіциту створює перешкоди для реалізації поставлених завдань.

Ще в середині 90-х рр. ХХ ст. в Україні було розроблено кілька державних цільових програм розвитку окремих територій, зокрема «Полісся», «Поділля», «Карпати» тощо. Ініціаторами створення таких програм були центральні органи влади, виконавцями – обласні державні адміністрації, Рада по вивченню продуктивних сил України, Інститут регіональних досліджень Національної академії наук України. Через брак фінансових ресурсів жодна з програм не була виконана.

Пошук реальних механізмів і джерел фінансування заходів регіональної політики є важливим завданням, від якого значною мірою залежить успішність їх реалізації. Практика виконання завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. показала, що кошти державного й місцевих бюджетів не є надійним джерелом їх фінансування. Світовий досвід переконливо доводить, що для вирішення територіальних проблем головним джерелом фінансових ресурсів є Державний фонд регіонального розвитку. У країнах ЄС створено єдиний фонд для всього об'єднання.

У Бюджетному кодексі України, прийнятому Верховною Радою України 8 липня 2010 р. (Постанова № 2456-IV), нарешті було вирішено питання про створення

фонду регіонального розвитку й у нашій країні. У ст. 24 Бюджетного кодексу України зазначається, що його кошти будуть спрямовуватися на виконання державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку окремих територій, державних цільових та інвестиційних програм, угод щодо регіонального розвитку, програм транскордонного співробітництва тощо. Обсяг державного фонду регіонального розвитку має складати не менше 1% прогнозованого обсягу доходів загального фонду Державного бюджету України за рік. Відповідно до норм Бюджетного кодексу України 70% фінансових ресурсів державного фонду має розподілятися між регіонами України залежно від кількості населення, а 30% фінансових ресурсів повинні скеровуватися в регіони з найбільш гострими проблемами соціально-економічного розвитку.

Крім фінансів Державного фонду регіонального розвитку, заходи нової Державної стратегії будуть фінансуватися за рахунок коштів галузевих (міжгалузевих) державних цільових програм і бюджетних програм центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються на розвиток відповідної сфери в регіонах, субвенцій, інших трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, коштів місцевих бюджетів, коштів технічної допомоги ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій, коштів інвесторів, власних коштів підприємств.

Позитивним явищем варто вважати той факт, що Україна починає все активніше використовувати кошти структурних фондів ЄС для подолання проблем регіонального розвитку. Так, із 2013 р. в Україні виконується програма ЄС «Підтримка реалізації політики регіонального розвитку в Україні», бюд-

жет якої становить 20 млн євро. Готується до реалізації ще одна програма, зокрема «Місцевий розвиток, орієнтований на громадськість – етап III», індикативний бюджет якої становитиме 23,8 млн євро.

З урахуванням рівня значущості та складності заходів у Державній стратегії пропонується основну частину фінансових ресурсів (65%) скерувати на виконання вищезазначеної першої мети (рис. 3).

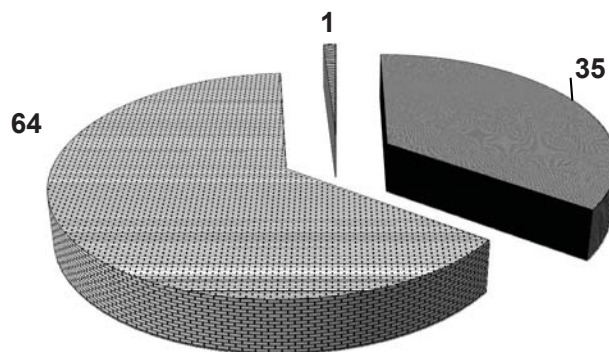
Затверджена Кабінетом Міністрів України Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р., безперечно, є дуже важливим документом. За відсутності в Україні відповідного закону норми й положення зазначеного документа фактично регламентують проведення державної регіональної політики в нашій країні на середньострокову перспективу.

Як уже зазначалося, суспільні географи досить плідно працюють над вирішенням проблем регіонального розвитку в Україні. Прийняття нової Державної стратегії створює сприятливі передумови для активізації наукового аналізу цієї проблематики, розширення предметного поля досліджень суспільної географії.

Найбільш широкі можливості щодо залучення наукових здобутків суспільних географів до розв'язання проблем регіонального розвитку розкриваються за реалізації другої стратегічної цілі – територіальної соціально-економічної інтеграції та просторового розвитку. Слабка політика структурних реформ, відсутність реальних джерел її фінансування, недоліки нормативно-законодавчої бази, неправильно обрана практика фінансової підтримки проблемних територій спричинили не скорочення, а наростання регіональних диспропорцій, посилили поляризацію простору. З урахуванням названих вище проблем завдання

суспільної географії полягають у поглибленні наукового аналізу територій країни з метою визначення ключових точок росту, найбільш доцільних видів і форм господарювання, пошуку альтернативних видів економічної діяльності,

делімітації різних типів проблемних регіонів і міст, розробки програм подолання стану депресивності окремих територій, удосконалення структури зайнятості населення тощо.



- Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів
- ▣ Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція та просторовий розвиток
- ▣ Ціль 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку

Рис. 3. Розподіл фінансових ресурсів за цілями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.

Важливими є також обґрунтування механізмів активізації розвитку міст завдяки інноваційній діяльності, диверсифікації структури економіки, соціальної сфери, покращанню транспортної доступності, що посилять їх вплив на прилеглі території. Актуальним завданням залишається пошук тих галузей і видів діяльності в поселеннях різної людності, на окремих територіях, які можуть стати осередками ендogenous розвитку.

Практичне застосування можуть мати напрацювання суспільних географів щодо реформування місцевого самоврядування та проведення адміністративно-територіальної реформи.

Сформована в Україні практика розробки різноманітних програм, які стосуються проблем регіонального розвитку, без залучення експертного середовища

суспільних географів є хибною. Водночас самі географи мають переглянути тематику наукових досліджень, спрямовувати свої зусилля на розробку власної стратегії територіальної організації суспільства й державної регіональної політики.

**Висновки.** Проведений аналіз організаційно-інституційних засад розв'язання проблем регіонального розвитку в Україні дозволяє сформулювати певні висновки.

1. Основним нормативним документом, який регламентуватиме реалізацію завдань державної регіональної політики на найближчу перспективу, є затверджена в 2014 р. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р. Вона прийнята з урахуванням позитивного досвіду європейських країн, базується на їх стандартах і розроблена на



період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС.

2. Принципова відмінність нової Державної стратегії від попередньої полягає в тому, що вона ґрунтується на інших концептуальних підходах до вирішення проблем подолання регіональних диспропорцій. Зокрема, замість політики вирівнювання, патерналістських підходів основна увага зосереджується на необхідності активізації розвитку внутрішнього потенціалу регіонів.

3. У новій Державній стратегії визначено три ключові цілі, досягнення яких сприятиме вирішенню низки проблем регіонального розвитку. Крім цього, вона містить чітко сформульовані інструменти реалізації завдань державної регіональної політики та джерела їх фінансування. Уперше під час прийняття таких програм головним джерелом фінансування визначено Державний фонд регіонального

розвитку, обсяг якого має складати не менше 1% доходної частини Державного бюджету України на відповідний рік. Левову частку коштів, які будуть зібрані з різних джерел, передбачається скерувати на виконання завдань другої цілі, зокрема територіальної соціально-економічної інтеграції та просторового розвитку.

4. Прийняття нової Державної стратегії створює сприятливі передумови для активізації наукового пошуку щодо проблем регіонального розвитку, розширення предметного поля досліджень суспільної географії. Знання нормативно-законодавчої бази, організаційно-управлінських заходів, які регламентують процеси управління територіями, уміння застосовувати їх на практиці сприятимуть, з одного боку, вирішенню проблем регіонального розвитку, з іншого боку, зростанню авторитету суспільно-географічних досліджень в експертно-науковому середовищі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Барановський М. Механізми стимулювання розвитку депресивних територій України: інституційні аспекти / М. Барановський // Часопис соціально-економічної географії. – 2012. – Вип. 13(2). – С. 26–30.
2. Барановський М. Наукові засади суспільно-географічного вивчення сільських депресивних територій України: [монографія] / М. Барановський. – Ніжин: ПП Лисенко М.М., 2009. – 396 с.
3. Барановский Н. Поляризация пространственного развития Украины: глубина, причины, следствия, пути преодоления / Н. Барановский // Национальная и региональная экономика: текущие научные проблемы Восточной Европы: [монография] / под ред. Э. Милош. – Lublin: Politechnica Lubelska, 2013. – С. 48–61.
4. Мезенцев К. Регіональний розвиток в Україні: суспільно-просторова нерівність і поляризація: [монографія] / К. Мезенцев, Г. Підгрушний, Н. Мезенцева. – К.: ДП «Прінт Сервіс», 2014. – 132 с.