

УДК 332.021

Л.Г. Чернюк, д-р екон. наук, професор

О.М. Ярош, канд. екон. наук, ст. науковий співробітник

П.А. Швець, канд. екон. наук, ст. науковий співробітник

Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, м. Київ, Україна

НАПРЯМИ ТА ЗАХОДИ ПОДОЛАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ НЕРІВНОСТІ В УКРАЇНІ ЗГІДНО З ВИКЛИКАМИ СЬОГОДЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню проблем регіональної нерівності соціально-економічного розвитку України, виявленню причин й наслідків та обґрунтуванню напрямів і комплексу заходів щодо її подолання в найближчій перспективі.

Статья посвящена исследованию проблем регионального неравенства социально-экономического развития Украины, выявлению причин и последствий та обоснованию направлений и комплекса мероприятий по его преодолению в ближайшей перспективе.

The article examines issues of the regional inequality in the social-economic development of Ukraine, identifies its causes and effects as well as substantiates ways and a range of efforts aimed at overcoming this problem in the near future.

Постановка проблеми. Регіональна нерівномірність соціально-економічного розвитку є об'єктивним явищем, яке зумовлене різноманітним складом продуктивних сил, сформованих господарських комплексів, відмінністю умов та механізмів забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. На нашу думку, регіональна нерівність проявляється через різні рівні соціально-економічної результативності розвитку територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оцінці сучасного стану, проблемам виникнення та подолання негативних наслідків регіональної диференціації присвячено наукові праці таких учених, як: О.А. Алімова, Е.Б. Балацького, С.І. Бандури, І.К. Бистрякова, М.П. Бутка, В.М. Гейця, Б.М. Данилишина, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, Т.А. Заяць, А.О. Єпіфанова, Е.М. Лібанової, А.С. Лисецького, Я.Б. Олійника, М.М. Паламарчука, В.І. Пили, В.А. Поповкіна, О.П. Сологуб, М.І. Фащевського, Л.Г. Чернюк, О.С. Чмир, М.Г. Чумаченка.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. При значному рівні дослідженості проблем регіональної нерівності, поки що недостатньо вивченими залишаються комплексні науково-прикладні аспекти цієї проблеми.

Мета статті. Метою цієї роботи є визначення комплексних теоретичних та практичних аспектів явища регіональної нерівності і розробка напрямів щодо її пом'якшення.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивно зумовлена регіональна нерівність проявляється через диференціацію показників результативності соціально-економічного розвитку регіональних господарських систем та її темпи. Так, у 2009 році міжрегіональні відмінності за показником валового регіонального продукту на одну особу, між максимальним значенням у Дніпропетровській та мінімальним у Чернівецькій областях, становили майже 3 рази. Причому, за останні п'ять років вона поступово зростала (у 2004 році вона складала 2,7 рази). Схожа ситуація спостерігається ще у ряді значень, таких як: продукція сільського господарства – з 3,5 до 4,7 разів; інвестиції у основний капітал – з 3,8 до 4,4; прямі іноземні інвестиції – з 10,9 до 34,3 разів тощо. Одночасно за окремими показниками за останні п'ять років спостерігалось поступове пом'якшення міжрегіональних відмінностей: реалізована промислова продукція зменшилась з 14,5 до 9,3 разів; середня заробітна плата – з 1,8 до 1,5 разів.

Протягом тривалого періоду досліджень цієї проблематики та практики регіонального розвитку виявлено ряд ключових причин, що зумовлюють регіональну нерівність. Їх можна об'єднати у такі групи:

- неефективна система регіонального управління;
- відсутність ефективних фінансових механізмів забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів;
- відсутність довгострокових (стратегічних) комплексних програм соціально-економічного розвитку, низька ефективність програм стимулювання регіонального розвитку на державному рівні.

Слід зазначити, що останнім часом помітні деякі позитивні зрушення у цій сфері – дещо розширилися повноваження територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування в управлінні соціально-економічним розвитком регіонів, проте існуюча система регіонального управління у сфері соціального захисту населення загалом є неадекватною для вирішення основних проблем і суперечностей розвитку українського суспільства. Відсутність комплексної стратегії розвитку держави на загальнонаціональному і регіональному рівнях та справжньої децентралізації не тільки стримує поступ, але й створює безпосередню загрозу стабільності, територіальній цілісності та національній безпеці країни. Аналіз у регіональному вимірі сучасного стану соціально-економічного розвитку свідчить про значні диспропорції, нерівномірність рівня та якості життя населення, що створює передумови для соціальної напруги в суспільстві.

Неефективність системи регіонального управління зумовлена:

- відсутністю чіткого визначення функцій регіональних органів влади та місцевого самоврядування;
- практикою делегування повноважень між органами влади та самоврядування;
- неефективною системою контролю результативності виконання функцій та повноважень органами влади та місцевого самоврядування;
- низьким рівнем ресурсного забезпечення виконання покладених функцій та наданих повноважень.

На сьогодні принципи побудови регіонального управління, механізми діяльності регіональних органів влади й місцевого самоврядування та їх взаємодії із загальнодержавним управлінням залишаються майже незмінними. Так, основоположними законодавчими документами у цій сфері залишаються Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий у 1997 році, та Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий у 1999 році. Зміни та доповнення, що вносяться до вказаних нормативно-правових актів, стосуються переважно їх адаптації до нових законодавчих документів, однак не змінюють їх загальної побудови. Прийняті Закони України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) та «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.) побудовані на принципах, закладених у двох попередніх документах.

Пріоритетними напрямками вдосконалення регулювання регіонального розвитку, особливо у сфері нормативно-правового забезпечення, є:

- проведення адміністративно-територіальної реформи з метою оптимізації структури регіонального управління;
- чітке законодавче визначення функцій та повноважень органів влади та місцевого самоврядування;
- реалізація принципу субсидіарності, оптимального розподілу функцій між державними і регіональними органами влади;
- забезпечення самодостатності регіональних органів управління;
- удосконалення кадрового забезпечення органів регіонального управління;

– підвищення рівня відповідальності за виконання функцій та повноважень, покладених на регіональні органи управління шляхом формування дієвого механізму моніторингу та контролю.

Ще однією важливою проблемою у цій царині є низька ефективність фінансових механізмів забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, що в першу чергу пов'язано з недосконалістю бюджетних механізмів.

Основним недоліком фінансового забезпечення регіонального розвитку є значна дефіцитність регіональних та місцевих бюджетів, високий ступінь їх залежності від державного бюджету і це залишається не вирішеними навіть з прийняттям нового Бюджетного кодексу України (2010 р.). Основні фінансові ресурси залишаються на центральному рівні, а їх перерозподіл здійснюється центральними органами влади відповідно до їх інтересів, без раціонального врахування регіональних потреб.

Для пом'якшення регіональної нерівності та стимулювання розвитку регіонів, починаючи з 2007 року, у Державному бюджеті України закладено субвенції місцевим бюджетам. Субвенції спрямовуються на фінансування окремих заходів, передбачених програмами соціально-економічного розвитку за пріоритетними напрямками, що визначені у Державній стратегії регіонального розвитку, у тому числі й на розбудову і модернізацію виробничої та соціальної інфраструктури, розвиток соціально-культурної сфери, охорони здоров'я та покращення екологічної ситуації.

На практиці реалізація цього механізму супроводжується певними проблемами. Так, перевіркою Міністерства регіонального розвитку і будівництва встановлено, що в переважній більшості областей мають місце суттєві порушення у використанні коштів, наданих державою. В більшості областей не затверджені переліки об'єктів будівництва, що фінансуються за рахунок субвенцій. Таким чином, невідпрацьованість необхідних технічних документів є однією з головних причин, що гальмують надання субвенцій регіонам.

Головними завданнями, що потребують першочергового вирішення, у напрямі формування та реалізації ефективного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку є: забезпечення формування самодостатніх регіональних бюджетів з реалізацією принципу додатковості державних ресурсів, які можуть бути спрямовані на вирішення регіональних проблем розвитку; посилення правової відповідальності державних і місцевих органів влади за використання бюджетних ресурсів, спрямованих на виконання їх зобов'язань щодо регіонального розвитку; стимулювання регіональних органів влади для ефективного використання коштів з метою розвитку місцевих бюджетів.

Значним стримуючим фактором прискорення темпів соціально-економічного розвитку регіонів є відсутність довгострокових (стратегічних) комплексних програм соціально-економічного розвитку регіонів та низька ефективність програм стимулювання регіонального розвитку на державному рівні. Це зумовлено:

- 1) невизначеністю довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку держави та визначення місця та ролі регіонів у цьому процесі;
- 2) відсутністю довгострокової державної регіональної політики;
- 3) відсутністю дієвих інструментів та засобів впливу державного та регіонального управління на перебіг соціально-економічних процесів на регіональному рівні;
- 4) низьким рівнем ефективності виконання запроваджених програм соціально-економічного розвитку регіонів;
- 5) низьким рівнем ресурсного забезпечення реалізації програм розвитку на регіональному рівні.

На сьогодні в Україні відсутня дієва законодавча база у сфері довгострокового розвитку регіонів. Серед існуючих документів слід відзначити ухвалену у 2008 році «Концепцію державної регіональної політики», Закони України «Про стимулювання розвит-

ку регіонів» (2005 р.) та «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.). Розроблявся та вносився на розгляд Верховної Ради України Закон України «Про основні засади державної регіональної політики» (2008 р., 2010 р.), однак прийнятий він так і не був.

Концепцією державної регіональної політики передбачається створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України в 2006 р., передбачає пом'якшення регіональної нерівності із застосуванням кількох основних інструментів: Угод щодо регіонального розвитку, Програм подолання депресивності окремих територій, Державних цільових програм. Стратегією затверджено пріоритетні напрями розвитку для кожного регіону, виходячи із загальнодержавних інтересів та особливостей ресурсного потенціалу регіонів.

Серед інших видів програм регіонального соціально-економічного розвитку слід відзначити Концепцію та Проект «Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік», прийняті на весні 2011 року, в яких з метою підвищення ефективності ресурсного забезпечення, підвищення ефективності регіонального розвитку та подолання регіональної нерівності ініційовано створення Державного фонду регіонального розвитку, особливості формування та діяльності якого на сьогодні поки що не визначені на законодавчому рівні.

Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", прийнятий у 2006 р., визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики з метою забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу.

Реалізація зазначеного Закону повинна здійснюватися шляхом:

1) запровадження договірних засад у відносинах між Урядом та органами місцевого самоврядування через підписання Угод з регіонального розвитку щодо реалізації в регіонах спільних заходів, визначених державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;

2) забезпечення державного стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розроблення та виконання Програм подолання депресивного стану територій і надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери та охорони довкілля.

Практичне запровадження зазначених інструментів стимулювання розвитку регіонів потребувало розроблення й затвердження низки методичних документів. Зокрема, у 2007 р. постановою Уряду затверджено Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку. Цей документ визначає процедуру ініціювання, підготовки та підписання угоди щодо регіонального розвитку, а також проведення моніторингу її виконання. Затверджено також Типову угоду щодо регіонального розвитку – важливий методичний документ, що визначає структуру, обов'язкові компоненти й форму угоди.

Для практичного запровадження програм подолання регіональної нерівності у 2006 р. затверджено Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними. Цим документом передбачено щороку здійснювати моніторинг соціально-економічного розвитку територій у розрізі низових адміністративних районів і міст на підставі даних державних статистичних спостережень з метою підготовки пропозицій щодо подолання нерівності рівня життя населення регіонів.

У період 2006-2008 років у співпраці між науковими установами, державними та регіональними органами влади розроблювались програми економічного та соціального розвитку областей України на тривалу перспективу. Однак, як і у попередньому випадку, вони не отримали відповідного ресурсного забезпечення, що значно гальмує їх виконання.

В цілому слід відзначити, що в Україні відсутні дієві та ефективні механізми регулювання соціально-економічного розвитку регіонів у напрямі подолання їх нерівності. Особливо це стосується нормативно-правового, управлінського та ресурсного аспектів цієї проблеми. Відсутність довгострокової політики розвитку, узгодженості загальнодержавних та регіональних інтересів у цій сфері зумовлює ситуативний характер регулювання соціально-економічних процесів на регіональному рівні. Надмірна централізація влади та фінансових ресурсів на центральному рівні, досить часто зумовлює декларативний характер розроблених та реалізованих програм регіонального розвитку. Це в цілому дає підстави стверджувати, що за такої ситуації неможливе швидке та ефективне подолання регіональної нерівності розвитку.

Як основні заходи щодо подолання вказаних негативних причин у цій сфері необхідно:

- розробити, прийняти та реалізувати стратегічну державну регіональну політику;
- розробити та забезпечити програми щодо стимулювання розвитку регіонів;
- забезпечити взаємоузгодження державних і регіональних інтересів у сфері регіонального соціально-економічного розвитку;
- забезпечити координацію діяльності центральних і місцевих органів влади з вирішення проблем регіонального розвитку;
- розробити та реалізувати довгострокові програми соціально-економічного розвитку всіх регіонів.

Основоположною проблемою, що гальмує практичне запровадження ефективних інструментів стимулювання регіонального розвитку впродовж багатьох років, залишається нерозуміння сутності міжрегіональних відносин у державі. В Україні постійно відбувається ескалація напруження відносин між «сильними» й «слабкими» регіонами. Це обумовлено, з одного боку, об'єктивними обставинами – необґрунтованою фінансовою й організаційною централізацією, що обмежує можливості місцевих органів влади регулювати економічні процеси в регіонах. З другого боку, діє суб'єктивний чинник – це загострення міжрегіонального протистояння політичними силами у зв'язку з наявністю чіткого регіонального розподілу політичних орієнтацій населення. Політики постійно провокують дискусії щодо «годування» одних регіонів іншими.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу проект концепції державної регіональної політики, розроблений робочою групою провідних фахівців і вчених у цій царині у 2008 році. У ньому сформульовано таку мету державної регіональної політики – «поліпшення якості життя людини незалежно від місця її проживання через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку країни, інтеграції територій в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимального використання їхнього потенціалу з урахуванням усіх особливостей». Іншими словами, регіональні відмінності маємо перетворити на можливості. Але цей проект так і залишається не прийнятим.

В Україні, на відміну від ЄС, регіональна політика спрямована на підтримку індустріально розвинутих областей, де знаходяться привабливі галузі й багаті бізнес-еліти, здатні пролобіювати дорогі і перспективні проекти на найвищому рівні – Кабінету Міністрів України чи Верховної Ради України. В ці регіони залучаються значні інвестиції (як іноземні, так і внутрішні) і створюються робочі місця. Менша увага приділяється аграрним регіонам, що призводить до зростання нерівності в якості життя і доходах людей у «багатих» і «бідних» регіонах.

Як свідчать офіційні статистичні дані, у 2009 році 11 регіонів і м. Севастополь (переважно північні та західні області) мали менше 2 % від загального обсягу інвестицій в

основний капітал, ще 7 (переважно південні та центральні області) – від 2 до 4 %, у той же час Львівська, Полтавська, Харківська, Київська, Одеська, Донецька, Дніпропетровська області та м. Київ – отримали 64 % всіх коштів.

Як свідчить європейська практика, найефективнішим інструментом усунення нерівності економічних диспропорцій є створення спеціального фонду для надання фінансової допомоги бізнесу в економічно слабких регіонах. В Україні вже пробували законодавчо оформити цю ідею. У лютому 2011 року до порядку денного парламентської сесії включили законопроект “Про засади державної регіональної політики”. Основна його ідея – заснування Державного фонду регіонального розвитку як частини спеціального фонду держбюджету. Для управління цією структурою передбачено створити бюро; функції адміністрування проектів, підтриманих нею, пропонують покласти на агенції регіонального розвитку. Головним джерелом наповнення фонду, згідно з планом, буде податок на прибуток підприємств. Відрахування туди мають становити 5 % цього збору, за винятком податку з підприємств комунальної форми власності. З огляду на Прогноз показників зведеного бюджету України на 2010-2012 роки надходження до фонду за рахунок спрямування туди 5 % податку на прибуток мали б становити 2011-го – 4,1 млрд. грн, 2012-го – 4,97 млрд. грн.

Однак запропонована модель Державного фонду регіонального розвитку дуже уразлива як перед корупцією, так і перед лобіюванням бізнес-інтересів. Автори законопроекту посилаються на досвід Євросоюзу, але забувають, що основною метою функціонування Фонду розвитку ЄС є вирівнювання економічно найслабших регіонів. До цієї категорії зараховують адміністративно-територіальні одиниці, де рівень ВВП на особу менший за 75 % загального показника євроспільноти. Натомість запропонований варіант Фонду регіонального розвитку може призвести до “розпилювання” 4-5 млрд. грн в інтересах не областей та районів, а обраних “реципієнтів”. Не враховано й важливих механізмів, які в ЄС сприяють використанню коштів саме для розвитку регіонів.

Іншим напрямом регіональної політики є посилення фінансової бази місцевого самоврядування. Йдеться не про “розширення повноважень влади на місцях”, а про фінансову та матеріальну основу життя громад.

Наступним кроком в Україні у сфері подолання регіональної нерівності передбачається запровадження системи мотивацій (передусім податкових) для виведення підприємств із великих міст у містечка, селища й села, реєстрації нових компаній на території депресивних районів. Новим Податковим кодексом України запроваджено збір на нерухоме майно громадян. Однак за умовами, що визначені Кодексом, бюджети сіл, селищ і містечок від цього податку матимуть копійки, натомість найбільше одержать Київ, Севастополь, обласні центри. Така система видається абсолютно нераціональною.

Таким чином, найважливішим завданням подолання нерівності на регіональному рівні є підвищення рівня та якості життя громадян, сприяння їх динамічному і гармонійному розвитку, досягнення соціальної справедливості й зниження рівня бідності, що забезпечить українському суспільству політичну і соціальну стабільність, стійке зростання людського розвитку в загальноукраїнському та регіональному вимірі, створення єдиного українського простору, зменшення диспропорції між регіонами тощо.

Відповідно, державна політика у сфері пом’якшення та подолання регіональної нерівності має враховувати такі базові положення:

– координація взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, суспільства і територіальних громад у забезпеченні загальнодоступності високих стандартів соціального захисту, подолання його диспропорції за регіонами країни, у т. ч. створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів територій, а на регіональному – інтересів громад;

– орієнтація на універсальність показників рівня життя в кожному регіоні країни для всіх верств населення, в т. ч. збалансованість розподілу фінансових коштів (із урахуванням відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) задля досягнення цілей соціальної справедливості в суспільстві;

– диференційний підхід до різних соціально-демографічних груп залежно від ступеня їх економічної самостійності, працездатності та можливості отримання доходів (тобто між платниками податків та особами, що перебувають на утриманні держави) з метою найповнішого задоволення потреб громадян та цільового використання коштів місцевих бюджетів;

– реалізація прав кожного громадянина на працю, у т. ч. й на депресивних територіях, та отримання гарантованого мінімуму доходів, достатнього для нормальної життєдіяльності працюючої особи та її сім'ї.

Висновки і пропозиції. Таким чином, з метою подолання нерівності соціально-економічного розвитку регіонів необхідним є реалізація таких заходів, як:

1) реформування, реструктуризація та активізація системи регіонального управління за рахунок формування нових модернізованих і дієвих його ланок залежно від особливостей і характеру виробничої, соціальної та інфраструктурної діяльності регіонів, функціонального вектора розвитку в напрямі забезпечення їх самодостатності, посилення фінансової бази місцевого самоврядування;

2) удосконалення дієвої законодавчої бази у сфері довгострокового розвитку регіонів країни. Виконання основних завдань, закладених у «Концепції державної регіональної політики», Законах України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про транскордонне співробітництво». Доопрацювання для законодавчого закріплення Закону України «Про основні засади державної регіональної політики»;

3) усунення дефіцитності регіональних та місцевих бюджетів, зниження їх залежності від державного бюджету, забезпечення його раціонального перерозподілу центральними органами влади з урахуванням регіональних потреб, зокрема західних областей, а також перерозподіл джерел надходжень у напрямі підвищення рівня наповнення регіональних бюджетів;

4) раціоналізація структурних зрушень в економіці регіональних господарських систем, посилення базових положень галузей спеціалізації на основі використання їх конкурентних переваг та активізація міжрегіональних відносин на основі більш повної реалізації сукупного потенціалу;

5) прискорення адміністративно-територіальної реформи, реалізація регіонально-орієнтованого підходу до розвитку територій, зміцнення та спрощення системи територіального управління і регіональної збалансованості, інтеграція у глобальні структури.

Результатом реалізації запропонованої системи заходів має стати активізація та оптимізація системи регіонального управління, підвищення дієвості фінансових механізмів забезпечення регіонального розвитку, підвищення позитивних темпів економічного зростання регіональних господарських систем, що у свою чергу забезпечить пом'якшення та подальше подолання нерівності соціально-економічного розвитку регіонів.

Список використаних джерел

1. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за 2009 рік. – К.: Міністерство економіки України, 2010. – 159 с.
2. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Офіційний сайт Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.