

13. Webb C. Knowledge-Based Industries: DSTI/EAS/IND/ SWP, № 5 / C. Webb – Paris : OECD –2000. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.oecd.org/officialdocumentssearch>

УДК: 911.3.30 (477)

Микола Барановський

МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

Проаналізовано існуючу в Україні нормативно-законодавчу базу, яка регламентує механізми визначення депресивних територій різного типу та заходи активізації їх розвитку, коротко охарактеризовано світовий досвід підтримки проблемних територій, встановлено чинники, які перешкоджають розробці ефективних механізмів стимулювання розвитку проблемних регіонів в Україні, визначено рівень фінансування заходів санації депресивних територій, розкрито сутність нових підходів до проблеми активізації розвитку депресивних територій різного типу, проаналізовано змістовну сутність, джерела та обсяги фінансування, пріоритетні цілі та завдання існуючих угод регіонального розвитку, укладених між окремими територіями і Кабінетом Міністрів України, окреслено ймовірні шляхи удосконалення механізмів стимулювання розвитку депресивних територій в Україні.

Ключові слова: депресивні території, регіональна політика, угоди регіонального розвитку, стимулювання розвитку проблемних територій.

Николай Барановский. МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ: ИНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ. Проанализирована существующая в Украине нормативно-законодательная база, которая регламентирует механизмы определения депрессивных территорий разного типа и меры активизации их развития, кратко охарактеризован мировой опыт поддержки проблемных территорий, установлены факторы, которые препятствуют разработке эффективных механизмов стимулирования развития проблемных регионов в Украине, определен уровень финансирования мер санации депрессивных территорий, раскрыта сущность новых подходов к проблеме активизации развития депрессивных территорий разного типа, проанализирована содержательная сущность, источники и объемы финансирования, приоритетные цели и задачи существующих соглашений регионального развития, заключенных между отдельными территориями и Кабинетом Министров Украины, определены вероятные пути усовершенствования механизмов стимулирования развития депрессивных территорий в Украине.

Ключевые слова: депрессивные территории, региональная политика, соглашения регионального развития, стимулирование развития проблемных территорий.

Mykola Baranovsky. MECHANISMS OF DEVELOPMENT STIMULATION OF THE DEPRESSED TERRITORIES OF UKRAINE: INSTITUTIONAL ASPECTS. The existing normative legal base of Ukraine which regulates the mechanisms of defining the depressed areas of different types and measures for their activation is analyzed; the world experience of problem territories support is briefly characterized; the factors that prevent from making efficient mechanisms of development stimulation of problem regions in Ukraine are determined; the level of financing the sanitation actions of the depressed areas are defined; the gist of new approaches to the problem of activating the development of depressed territories of different types is divulged; the essence, sources and volumes of financing, the priority targets and tasks of the existing regional development agreements concluded between some territories and the Cabinet of Ukraine are analyzed; the possible ways of mechanisms improvement of stimulation of Ukrainian depressed areas development are described.

Keywords: depressed territories, regional policy, agreements of regional development, stimulation of problem territories development.

Актуальність дослідження. Постановка проблеми. Проблемні території були і залишаються головним об'єктом державної регіональної політики у більшості країн світу. В Україні становлення регіональної політики ще триває, свідченням чого є відсутність Закону України "Про основи державної регіональної політики", численні вади діючого Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", яким регламентуються критерії виділення та заходи санації депресивних територій. Залишилися нереалізованими цілі та завдання адміністративно-територіальної реформи. Водночас існування в Україні депресивних територій не підлягає сумніву, а тому потреба у розробці заходів стимулювання їх розвитку залишається надзвичайно актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інтерес державних управлінців і науковців до проблематики депресивних територій вирізняється хвилеподібністю. Найбільш значна кількість наукових публікацій, присвячених загальним питанням

управління розвитком територій, методологічним і методичним аспектам виокремлення депресивних територій різного типу, пошуку механізмів стимулювання їх розвитку припадає на кінець 90-х років ХХ ст. і на початок 2000-х років ХХІ ст. Це було викликано обговоренням концептуальних положень нової для України державної регіональної політики та законопроекту "Про стимулювання розвитку регіонів". Ґрунтовні напрацювання з даної проблематики мають Б. Данилишин, М. Долішній, З. Герасимчук, Ф. Заставний, І. Сторонянська, В. Коломийчук, С. Романюк. В останні роки інтерес до проблем регіонального розвитку помітно послабився. Із офіційного сайту Міністерства регіонального розвитку та будівництва зник законопроект "Про основні засади державної регіональної політики", а відтак припинилося його публічне обговорення. У кількох останніх бюджетах України кошти, передбачені чинним законодавством на стимулювання розвитку депресивних територій, не виділяються, офіційний перелік таких територій також відсутній. Разом з тим такий стан справ не знімає з порядку денного питання про ре-

формування в Україні системи управління територіальним розвитком, про розробку дієвих механізмів підтримки проблемних регіонів.

Визначення цілей дослідження. Головним завданням даного дослідження є аналіз існуючої нормативної бази та змістовної сутності угод регіонального розвитку, якими регламентуються процеси управління територіями в Україні, визначення ключових причин, які гальмують реалізацію заходів стимулювання розвитку депресивних територій та окреслення напрямків їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід переконливо доводить, що розробка дієвих механізмів регіональної політики є складним науково-прикладним завданням, яке потребує консолідації зусиль державних структур, науковців, громадськості, бізнесу тощо.

Запорукою успішної боротьби з депресивністю є адекватна вимогам часу нормативно-законодавча база. В Україні вона створена (Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 р., Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”), проте містить численні вади, які не дозволяють визначити офіційний перелік депресивних територій, про що вже йшлося у кількох дослідженнях автора статті [1].

Крім того, залишаються дискусійними й окремі питання щодо змістовної сутності самого поняття “депресивна територія”. На жаль, у роботах управлінців, окремих науковців депресивні території чітко асоціюються лише з поняттям “старопромисловий регіон”. Насправді ж видів депресивних територій досить багато, принаймні навіть у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” виділяють промислові, сільські райони, міста обласного підпорядкування тощо. Ототожнення депресивних територій із старопромисловими регіонами збіднює набір методів стимулювання їх розвитку, залишаючи поза увагою сільські проблемні території чи міста обласного підпорядкування. Взагалі система механізмів санації депресивних територій, яка визначена у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, є настільки аморфною і неконкретною, що важко очікувати хоч якихось позитивних результатів від її реалізації.

У країнах ЄС, США, Канаді накопичено значний досвід використання інструментарію державної регіональної політики щодо розв’язання проблем депресивних територій. Їх фінансування здійснюється переважно за рахунок фондів регіонального розвитку, які є практично у кожній розвиненій країні чи в ЄС загалом. Заходи стимулювання розвитку проблемних територій постійно модернізуються, а тренд їх загальної еволюції полягає у поступовій відмові від прямої фінансової підтримки таких регіонів на користь активізації розвитку їхнього внутрішнього потенціалу. При цьому слід зауважити, що навіть, здавалося б, досконалі проекти “порятунку” тих чи інших проблемних територій, міст не завжди дають позитивний результат.

Другою проблемою, яка перешкоджає формуванню ефективної системи боротьби з депресивними територіями в Україні, є відсутність єдиних підходів

до питання про доцільність чи недоцільність підтримки депресивних або інших типів проблемних територій. Наприклад активним противником політики дотування проблемних територій є “батько” адміністративно-територіальної реформи Польщі Р. Горжелак, на думку якого “... Україні не варто концентрувати зусилля на підтримці депресивних територій... необхідно покращити ендегенний потенціал найбільш багатообіцяючих територіальних одиниць шляхом надання їм допомоги щодо розвитку інфраструктури та здобуття кваліфікації” [2].

Аналогічні проблеми існують у Російській Федерації, де 2008 р. було проголошено нову модель регіональної політики країни, відповідно до якої держава має відмовитися від вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів і перейти до політики “поляризованого розвитку”, яка ґрунтується на підтримці лише “регіонів-локомотивів”. З критикою такого підходу уже виступили відомі російські науковці, які стверджують, що, по-перше, такий підхід посилить поляризацію розвитку регіонів країни, по-друге, сприятиме формуванню цілої смуги депресивних територій, по-третє, підтримки з боку держави потребують як райони-лідери, так і райони-аутсайтери, проте форми такої підтримки мають бути різними [3].

Протилежні до тих заходів санації розвитку депресивних територій, які викладені у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, пропозиції висловлював у свій час і міністр регіонального розвитку та будівництва України В. Яцуба, вказуючи на сумнівність політики прямої фінансової підтримки проблемних територій. Водночас існування в Україні якщо не депресивних, то принаймні проблемних територій не викликає сумнівів, про що зокрема вказується і у виступах управлінців, і в наукових публікаціях учених.

Зрештою третім чинником, який гальмує реалізацію заходів боротьби з депресивністю в Україні, є невиконання норм Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, відповідно до якого на активізацію розвитку депресивних територій щорічно має виділятися 0,2% доходної частини державного бюджету. За усі роки дії зазначеного закону необхідний обсяг фінансових ресурсів не виділявся. Якби норми закону витримувалися, то у 2012 р. на вирішення цих завдань можна було б скерувати близько 745 млн. грн.

Серед низки заходів, які виписані у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” щодо державної підтримки депресивних територій (цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, сприяння зайнятості населення, цільові програми перекваліфікації тощо), важлива роль відводиться також укладанню угод регіонального розвитку. Власне кажучи, такі угоди є заключним ланцюгом у загальній схемі системи заходів державної регіональної політики: державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 р. – стратегії соціально-економічного розвитку окремих регіонів України – угоди регіонального розвитку.

Останні укладаються між Кабінетом Міністрів України та окремими територіями (регіонами).

Як зазначається у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, угода регіонального розвитку передбачає формування спільних заходів центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування з реалізації у регіоні державної стратегії регіонального розвитку. Ініціаторами її розробки виступають здебільшого регіональні органи влади, які розробляють проект угоди, який далі узгоджується із Кабінетом Міністрів України.

За часи дії норм Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2006-2012 рр.) було підготовлено і затверджено Кабінетом Міністрів України лише шість угод регіонального розвитку – з Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Херсонською та Івано-Франківською областями. Переважна більшість із них були затверджені 2010 р. Додатково у 2011 р. були внесені корективи до угоди регіонального розвитку між Донецькою областю та Кабінетом Міністрів України.

Таблиця 1

Пріоритетні завдання та обсяги фінансування угод щодо регіонального розвитку

Регіони, з якими укладено угоди	Дата підписання угоди	Обсяги фінансування	Пріоритетні завдання
Донецька область	15.09.2007 р.	Обсяг фінансування 3 510 405,2 тис. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 2 900 165,3 тис. грн., місцевих бюджетів – 235 982,5 тис., інших джерел – 374 257,4 тис. грн.	Розвиток та реструктуризація в регіоні вугільної галузі; надійне та ефективне функціонування всіх систем життєзабезпечення у населених пунктах; створення ефективної системи в галузі охорони навколишнього природного середовища; розбудова та модернізація інфраструктури
Львівська область	17.06.2009 р.	Орієнтовний обсяг фінансування спільних заходів становить 3255,893 млн. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 1842,003 млн., місцевих бюджетів – 1339,081 млн., інших джерел – 74,809 млн. грн.	Реструктуризація та розвиток базових галузей промисловості; розвиток системи життєзабезпечення населених пунктів; створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища; збереження історико-культурної спадщини
Волинська область	12.01.2010 р.	Орієнтовний обсяг фінансування спільних заходів становить 1941,806 млн. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 1179,968 млн., місцевих бюджетів – 296,71 млн., інших джерел – 465,128 млн. грн.	Розбудова транспортної інфраструктури; розвиток транскордонного співробітництва, прикордонної інфраструктури на кордоні з Республікою Польща і Республікою Білорусь; розвиток туристичної та курортно-рекреаційної сфер; створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища; упровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій; розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва
Вінницька область	26.01.2010 р.	Орієнтовний обсяг фінансування спільних заходів становить 2852,005 млн. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 624,964 млн., місцевих бюджетів – 497,641 млн., інших джерел – 728,901 млн. грн.	Упровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій в системі життєзабезпечення населених пунктів; розбудова та модернізація об'єктів соціальної та туристично-рекреаційної інфраструктури; розвиток агропромислового комплексу на основі сучасних інноваційних технологій; розбудова транспортної та прикордонної інфраструктури
Херсонська область	19.10.2010 р.	Орієнтовний обсяг фінансування спільних заходів становить 1 113 250 тис. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 173 445 тис., місцевих бю-	Розвиток зрошувального землеробства; модернізація транспортної інфраструктури; водопостачання сільських населених пунктів області;

		джетів – 123805 тис., інших джерел – 816000 тис. грн.	поліпшення житлових умов населення області
Івано-Франківська область	6.10.2010 р.	Орієнтовний загальний обсяг фінансування спільних заходів становить 1 060633,88 тис. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 594315,5 тис., місцевого бюджету – 237678,38 тис., інших джерел – 228640 тис. грн.	Реструктуризація промислового комплексу для підвищення екологічної безпеки регіону; розбудова і модернізація транспортної та соціальної інфраструктури; запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій

Складено автором за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

Аналіз змістовної сутності угод регіонального розвитку, які уже затверджені Кабінетом Міністрів України, свідчить про те, що, по-перше, має місце суттєва диференціація структури фінансових ресурсів, які виділяються на стимулювання розвитку регіонів, наприклад, у Херсонській області частка державного бюджету у фінансуванні угоди складає 15,6%, у Донецькій – 82,6%; по-друге, пріоритетні завдання, що містяться в угодах, майже повністю дублюють ключові завдання, визначені для реалізації у кожному із регіонів відповідно до “Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.”; по-третє, навіть з урахуванням тієї обставини, що майже у кожному із зазначених регіонів є

депресивні райони, в угодах відсутні заходи, спрямовані на подолання стану депресивності та активізацію їх розвитку; по-четверте, заходи угод зорієнтовані переважно на вирішення окремих галузевих проблем, а не на подолання регіональних диспропорцій чи вирішення гострих проблем територіального розвитку. Зрештою угоди регіонального розвитку, попри нібито чітко визначені джерела та обсяги фінансування, повною мірою не виконуються. За результатами звітів про виконання угод регіонального розвитку пересічне значення рівня їх фінансування у 2011 р. склало 61%, у т.ч. із фондів державного бюджету 65,9%, регіональних фондів – 42% (табл. 2).

Таблиця 2

Виконання угод регіонального розвитку за 2011 р.

Області України	Рівень фінансування угод регіонального розвитку, %			
	Усього	у тому числі за рахунок коштів		
		державного бюджету	місцевих бюджетів	інших джерел
Волинська	68,0	97,5	111,1	0,7
Львівська	96,4	106,3	36,3	більше в 11 разів
Івано-Франківська	49,6	105,6	42,8	3,5
Херсонська	68,1	22,8	1,7	92,3
Донецька	49,6	43,5	27,9	537,4
Вінницька	34,3	19,4	32,6	69,1
Пересічне значення	61,0	65,9	42,0	-

Складено автором за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

Диференціація рівнів фінансування угод регіонального розвитку є надзвичайно високою, причому як у галузевому, так і в територіальному аспектах. Наприклад, у Львівській та Івано-Франківській областях обсяги фінансування із державного бюджету виконані повністю, тоді як у Херсонській та Вінницькій областях – лише на 22,8 і 19,4% відповідно. У кожному із регіонів, окрім Волинської області, рівень фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів не виконаний навіть на половину, а в Херсонській області він складає лише 1,7%. Відтак заходи стимулювання розвитку регіонів, які містяться в угодах регіонального розвитку, зважаючи на їх направленість і рівень фінансування, не можуть вирішити проблем депресивності окремих територій чи міських поселень України.

Попри те, що в останні роки інтерес управлінців і науковців до вирішення проблем депресивних територій поступово згасає, потреба у

пошуку ефективних механізмів стимулювання їх розвитку є нагальною. Прикладом останнього слугують засідання комітетських слухань “Нові підходи в розвитку депресивних регіонів України”, які були проведені у Верховній Раді України 21 квітня 2010 р.

Крім традиційної констатації уже відомих фактів щодо існуючих критеріїв виокремлення депресивних територій, їх типів, норм Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, які переважали у виголошених доповідях представників владних структур, у виступах і опублікованих матеріалах окремих науковців, на нараді були висловлені цікаві пропозиції щодо боротьби з регіональною депресивністю. У цьому контексті варто відзначити доповідь “Розвиток економічно депресивних територій України: світовий досвід”, виголошену представником Фонду економічного управління [4]. У ній зазначається, що для вирішення проблем депресивних територій може використовуватися кілька

стратегій (сегментація населення, розвиток малого та середнього бізнесу, ринкові рішення та моделі, соціальна мобілізація і фонд розвитку депресивної території, розвиток сільського господарства, розвиток кластерів, залучення компаній та інвестицій), вибір яких залежить від ґрунтовної оцінки реального стану розвитку регіону і причин його депресивності.

Певну надію на покращання ситуації з фінансуванням розвитку проблемних територій дають норми нового Бюджетного кодексу України, відповідно до яких (стаття 24) в Україні передбачено створення державного фонду регіонального розвитку. Його обсяг має становити 1% від доходів загального фонду державного бюджету України за відповідний рік. Причому 70% його надходжень мають розподілятися між регіонами відповідно до чисельності їх населення, а 30% – скеровуватися на підтримку тих регіонів, де душевий показник валового регіонального продукту становить менше 75% від пересічного для країни показника. Поряд із вирішенням традиційних питань, ці кошти мають використовуватися на фінансування угод регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій. Майже одночасно з прийняттям Бюджетного кодексу, КМ України було розроблено та затверджено “Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку” (постанова КМ України №656 від 4 липня 2012 р.). Ознайомлення з переліком об’єктів, які будуть фінансуватися у 2012 р. за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (постанова КМ України №243-р від 25.04.2012 р.), свідчить про те, що кошти спрямовуються переважно на будівництво, ремонт і реконструкцію закладів соціальної сфери (школи, дитячі садочки тощо). Це дуже важливо, проте дані заходи мають лише дотичне відношення до вирішення проблем депресивних територій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає підстави для таких узагальнень. По-перше, в Україні поступо-

во, хоч і надто повільно, формується сучасна нормативно-законодавча база, якою регламентуються процеси регіонального розвитку. Основними її документами є: “Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 р.”, Стратегії соціально-економічного розвитку окремих регіонів країни, “Бюджетний кодекс України”, Закони України “Про стимулювання розвитку регіонів”, “Про державні цільові програми”, “Моніторинг показників соціально-економічного розвитку районів і міст ... для визнання територій депресивними” тощо. По-друге, низька ефективність заходів боротьби з регіональною депресивністю обумовлюється вадами нормативно-законодавчої бази, відсутністю єдиних підходів щодо політики підтримки проблемних територій та хронічним недофінансуванням практично усіх програм, що реалізуються як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. По-третє, угоди регіонального розвитку, які розглядаються як нові інструменти стимулювання розвитку регіонів, укладені лише із кількома областями України, заходи, задекларовані у них, практично не мають прямого відношення до боротьби з депресивністю територій. По-четверте, в Україні нарешті створено державний фонд регіонального розвитку, частина фінансових ресурсів якого може бути скерована на стимулювання розвитку проблемних територій, хоча процедура розподілу його коштів ще потребує уточнення. По-п’яте, сценарії боротьби з депресивними територіями мають ґрунтуватися на детальному аналізі стану їх соціально-економічного розвитку, причин формування явищ депресивності і бути селективними для різних типів проблемних територій.

Розв’язання ключових проблем депресивних територій залишається важливим науково-практичним завданням, до вирішення якого мають долучитися і суспільні географи. Перспективними є дослідження щодо удосконалення методики делімітації різних типів проблемних територій та формування дієвої системи заходів стимулювання їх розвитку, особливо на рівні низових адміністративних утворень.

Список використаних джерел:

1. Барановський М.О. Депресивність сільських територій України: методи оцінки, регіональні відмінності та шляхи їх подолання / М.О. Барановський // *Економіка України*. – 2010. – № 11. – С. 57-69.
2. Горжелак Г. Конкурентоздатні регіони у глобальній економіці / Г. Горжелак // Презентація виступу на IV щорічному форумі “Стратегії конкурентоздатності регіонів в умовах глобалізації: український та закордонний досвід”. – [Електронний ресурс]: режим доступу: www.rgd.org.ua.
3. Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики / В.Е. Селиверстов // *Эко. – Всероссийский экономический журнал*. – 2008. - № 4. – С. 78-94.
4. *Економічне розв’язання депресивних територій України: мировая практика* // Нові підходи в розвитку депресивних регіонів України. – Матер. засід. коміт. слухань у Верховній Раді України. – К., 2010. – С. 78-84.