

## **Фінансове забезпечення державної підтримки розвитку проблемних територій в Україні**

*В статті наведені результати аналізу діючого законодавства України і практики державного регулювання розвитку проблемних територій. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення існуючих методичних положень та практичних рекомендацій із удосконалення стимулювання регіонального розвитку України.*

*In the article the results of analysis of active law of Ukraine and practice of the state adjusting of development of problem territories are resulted. Suggestions are developed in relation to perfection of existent methodical positions and practical recommendations from the improvement of stimulation of regional development of Ukraine.*

**Ключові слова:** угода, регіони, програма, стратегія.

**Вступ.** Подолання депресивності територій та стимулювання їх внутрішнього розвитку передбачає запровадження відповідних системних механізмів санації на основі максимальної концентрації фінансових ресурсів в найбільш кризових точках. При цьому, актуальність дослідження процесів фінансового забезпечення розвитку проблемних територій в Україні зумовлена необхідністю розбудови механізмів вирішення фінансових проблем розвитку депресивних територій. Поряд з цим не менш актуальним є завдання впровадження цих ефективних механізмів управління фінансовими ресурсами з метою генерації джерел їх формування та використання на рівні депресивних територій.

**Постановка завдання.** Способи подолання регіональних відмінностей між рівнями соціально-економічного розвитку, методика визначення ступеня депресивності територій розглядаються у працях В. Гейця [3], М. Данилишина, М. Долішнього, Н. Кизима [9], І. Круп'як [11], А. Новикової [13], Д. Стеценка та ін. Разом з тим у сучасній економічній літературі недостатньо уваги

приділено питанню визначення проблем фінансового забезпечення розвитку проблемних територій в Україні.

Метою статті є аналіз існуючого законодавства і практики державного стимулювання регіонального розвитку України та регулювання розвитку проблемних територій й розробка пропозицій щодо подальшого їх удосконалення.

**Результати.** Реалізація державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів можлива лише за умови дієвої взаємодії відповідальних органів влади (рис. 1). В Законі «Про стимулювання розвитку регіонів» [7] визначено, що організація такої взаємодії забезпечується шляхом укладання угоди щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та кожним регіоном України.



Рис. 1 Схема організаційного забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів

Проведений аналіз практики укладання та реалізації Угод щодо регіонального розвитку, що наведені у роботі [4] та власні розробки автора визначили проблемні питання:

- тривалість процедур розробки і укладання Угод у часі. Так, з моменту підписання протоколу намірів про укладання Угод до моменту їх фактичного підписання пройшло: для Донецької області – трохи менше 1 року; для Львівської області – 1 рік 9 місяців; для Волинської області – 1 рік 5 місяців;

- необхідність залучення широкого кола фахівців для розробки проектів Угоди у кожному регіоні та їх погодження на всіх рівнях;

- розробка проекту Угоди вимагає залучення значних фінансових ресурсів для проведення поглибленого дослідження кожного регіону;

- залежність процедур розробки і укладання Угод від політичної кон'юнктури;

- пріоритет щодо укладання Угод для регіонів з високим та середнім рівнем розвитку, у тому числі через порівняно менший обсяг необхідного державного фінансування проектів в рамках Угоди та можливість залучення місцевого капіталу;- переважне спрямування укладених Угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства, інженерних мереж та локальної інфраструктури;

- різна структура джерел фінансування заходів укладених Угод.

Як свідчить хронологія процесу укладання Угод [4] з моменту прийняття Закону до січня 2010 р. тільки чотири регіони: Донецька, Львівська, Волинська та Вінницька області підписали Угоду щодо регіонального розвитку (табл. 1).

Таким чином, незважаючи на те, що Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» був прийнятий ВР України ще у 2005 р. майже у 85% регіонів України в 2010 р. не мають підписаної Угоди з КМ України щодо регіонального розвитку, а протокол намірів про підписання такої угоди є тільки у 65% регіонів. Серед областей, що навіть не підписали протокол намірів, знаходяться: Житомирська, Закарпатська, Хмельницька, Чернівецька області. Аналіз рівнів соціально-економічного розвитку цих областей [1] свідчить, що серед них є регіони, які можуть бути визначені як депресивні, а тому в першу чергу повинні мати право на підтримку держави задля виходу з цього стану. Аналіз змісту укладених та схвалених Угод регіонального розвитку свідчить, що в жодній з них не йдеться мова про розробку заходів з розвитку депресивних територій, а кошти державного бюджету за Угодами спрямовуються на підтримку поточного стану регіону.

Підводячи підсумок слід зауважити, що не чітко виписана процедура розробки та визначення відповідальності уповноважених сторін в Угодах регіонального розвитку є недоліком існуючого організаційного забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів та чинить негативний вплив на практичні результати формування й використання сучасних механізмів фінансової підтримки з боку держави проблемних регіонів.

## Стан та хронологія процесу укладання Угод щодо регіонального розвитку

	Затвердження Стратегії розвитку до 2015 року	Підписання протоколу намірів	Схвалення проекту Угоди	Підписання Угоди
АР Крим	30.08.2007 <sup>1</sup>	10.03.2006 <sup>2</sup>	-	-
Вінницька	12.10.2005	-	-	26.01.2010 <sup>7</sup>
Волинська	10.12.2004	04.07.2008 <sup>3</sup>	-	12.01.2010 <sup>7</sup>
Дніпропетровська	-	06.03.2006	-	-
Донецька	23.03.2007	30.09.2006	11.09.2007	15.09.2007
Житомирська	25.09.2008	-	-	-
Закарпатська	28.12.2006	-	-	-
Запорізька	06.06.2008	-	-	-
Івано-Франківська	20.02.2007	-	-	-
Київська	30.03.2007	-	-	-
Кіровоградська	24.11.2006	-	-	-
Луганська	25.09.2008	25.03.2009 <sup>4</sup>		
Львівська	13.03.2007	06.09.2007	27.08.2008	17.06.2009
Миколаївська	30.10.2007	12.11.2008 <sup>5</sup>	-	-
Одеська	09.11.2007	-	-	-
Полтавська	29.11.2006	-	-	-
Рівненська	29.12.2006	-	-	-
Сумська	16.09.2004	-	-	-
Тернопільська	27.05.2008	31.10.2008 <sup>3</sup>	-	-
Харківська	-	06.03.2006	-	-
Херсонська	28.11.2008	-	-	-
Хмельницька	15.09.2004	-	-	-
Черкаська	27.04.2007	-	-	-
Чернівецька	28.12.2006	-	-	-
Чернігівська	26.01.2007	-	-	-
м. Київ	29.11.2004	-	-	-
м. Севастополь	27.07.2006 <sup>6</sup>	-	-	-

<sup>1</sup> Державна програма соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України

<sup>2</sup> Постановою Ради Міністрів АРК створено робочу групу та затверджено протокол намірів, але не підписано обома сторонами

<sup>3</sup> Ініційовано укладання Угоди

<sup>4</sup> Створено робочу групу, розроблено проект Угоди

<sup>5</sup> Створено робочу групу

<sup>6</sup> Програма сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України

<sup>7</sup> Доповнено автором

Досліджуючи причини низького рівня опрацювання та практичного втілення Угод регіонального розвитку слід зазначити, що у відповідності до існуючої нормативної бази державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України кожен регіон повинен проводити оцінку депресивних територій з метою її врахування у програмах та стратегіях соціально-

економічного розвитку регіонів. У табл. 2 наведені результати проведеного автором аналізу програм та стратегій соціально-економічного розвитку регіонів України, відповідно з якими визначено чотири області (Харківська, Житомирська, Івано-Франківська та Закарпатська області), у яких чітко визначені підстави щодо формування загрози перетворення у депресивні території.

Таблиця 2

Аналіз програм та стратегій соціально-економічного розвитку регіонів України\*

	Аналіз тенденцій соціально-економічного розвитку регіону	Оцінка депресивності території регіону	Пріоритетні напрями розвитку регіону	Механізм реалізації Стратегії					Укладання угоди між КМУ та обласною щодо регіонального розвитку	Моніторинг внутрішньо-регіональної диференціації	Визначення заходів подолання депресивності	Цільові програми		Ранг
				нормативне забезпечення	організаційне забезпечення	фінансове забезпечення	інвестиційне забезпечення	науково-методичне забезпечення				державні	регіональні	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Вінницька	++	-	+/-	-	-/+	-/+	-/+	-	-	-	-/+	-	-	13
Волинська	++	-/+	++	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	7
Донецька	++	-/+	-/+	-	-/+	-/+	-/+	-	-	-	-	-/+	-/+	7
Дніпропетровська	++	-	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24
Житомирська	++	-	++	-/+	-/+	-/+	-	-/+	++	++	-/+	++	++	2
Закарпатська	++	-/+	++	-/+	-/+	-/+	-/-	-/+	-/+	-	-/+	++	++	4
Запорізька	++	-	++	-	-/+	-/+	-	-/+	-	-	-/+	-	-	10
Івано-Франківська	++	++	++	-/+	-/+	-/+	-	-/+	-/+	++	++	-/+	-/+	2
Кіровоградська	++	-/+	-/+	-	-/+	-/+	-	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	5
Київська	++	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-		++	16
Луганська	++	-/+	++	-	-	-	-	-	-	-	++	-	-	13
Львівська	++	+/-	++	-	-	-	-	-	-	-	++	-	-	13
Миколаївська	++	-/+	-	-	-	-	-	-	-	-/+	-/+	-	-	20
Одеська	++	-	++	-	-	-	-	-	-	-	++	-/+	-/+	10
Полтавська	++	-	++	-/+	-	-	-	-	-	-	-/+	-	-	16
Рівненська	++	-	-/+	-	-	-	-	-	-	-	-/+	-	-	23
Сумська	++	-	++	-	-	-	-	-	-	-/+	-/+	-	-	16
Тернопільська	++	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-/+	-	-/+	16
Харківська	++	++	-/+	-/+	-/+	-/+	-/-	-/+	++	++	++	++	++	1
Херсонська	++	-/+	++	-	-	-	-	-	-	-	++	-	-/+	10
Хмельницька	++	-/+	++	-	-	-	-	-	+/-	+/-	++	-	-	7
Черкаська	++	-	++	-	-	-	-	-	-	-/+	++	++	++	6
Чернівецька	++	-	++	-	-/+	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Чернігівська	++	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-/+	-	-	20

\* ++ – наявність інформації у програмі та стратегії, відповідно

Ще у чотирьох областях (Кіровоградська, Запорізька, Донецька та Вінницька області) визначено механізм реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіонів. Інші шістьнадцять областей України приділили дещо меншу увагу питанням визначення чинників розвитку ознак депресивності території та сконцентрували увагу, переважно, на аналізі

тенденцій соціально-економічного розвитку, загальних пріоритетних напрямках розвитку регіону та відповідних загальних заходах щодо вирішення поточних існуючих проблем.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що Українська законодавча база і сучасна практика державного регулювання розвитку регіонів України знаходяться на низькому рівні. Отже доцільно продовжити наукові дослідження питань з формування теоретичного та методичного забезпечення управління проблемними територіями та визначити напрямки удосконалення державної регіональної політики з цього питання в цілому і зокрема державної фінансової підтримки розвитку проблемних регіонів в Україні.

Фінансове забезпечення регіонального розвитку та державна підтримка депресивних територій відбуваються з використанням прямих і непрямих засобів державного впливу, серед яких важливе місце належить специфічним бюджетним механізмам. Інструменти останніх з певною умовністю можна поділити на дві основні групи: нормативно-розрахункові методи й особливі бюджетні режими (рис. 2).

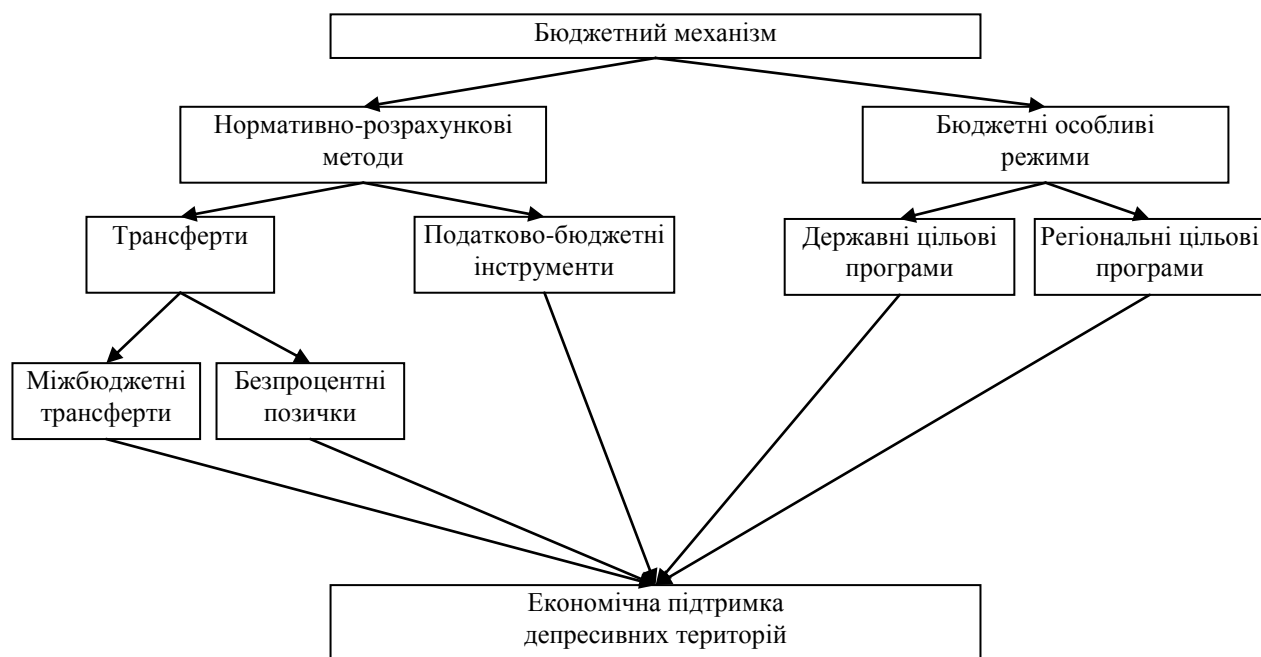


Рис. 2 Загальна схема використання бюджетного механізму підтримки депресивних територій

На думку автора розв'язання найважливіших проблем розвитку України, окремих галузей економіки, проблемних регіонів України має здійснюватися на підставі формування державних й регіональних цільових програм з

використанням коштів Державного бюджету України, що регламентується Законом України «Про державні цільові програми» [6].

Саме використання державних цільових програм є ефективним засобом державної підтримки розвитку регіонів України. Але постає питання щодо визначення чинників неефективності використання державних коштів за такими програмами, адже фінансові можливості держави обмежені, а кількість програм з кожним роком зростає (рис. 3).

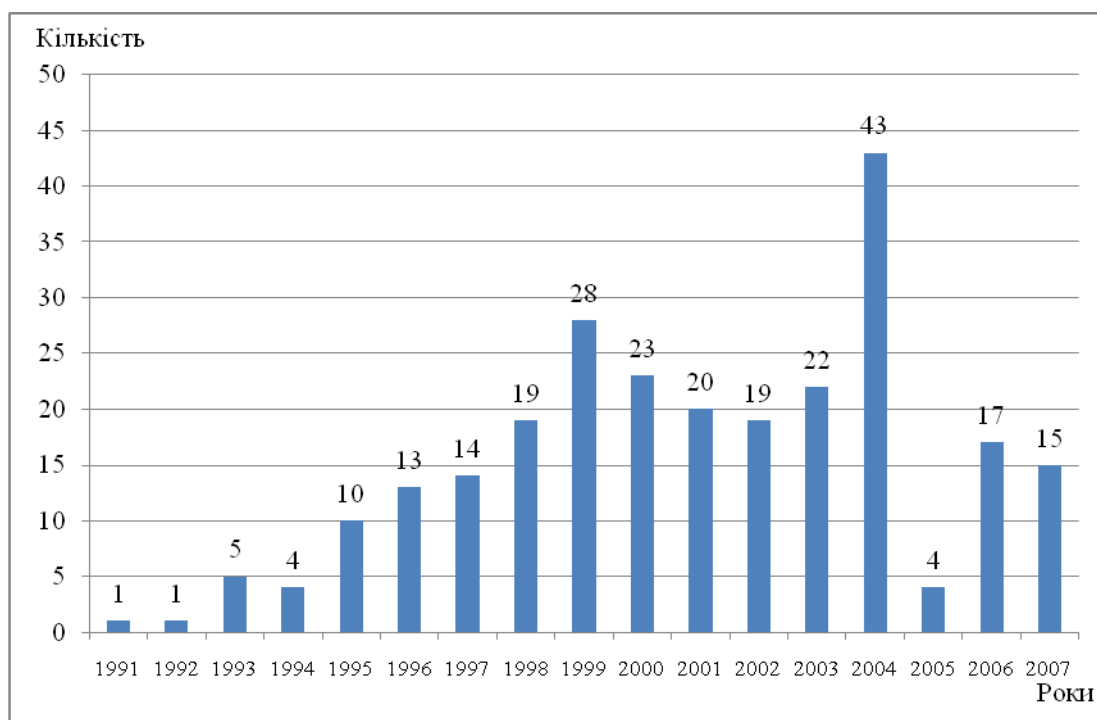


Рис. 3 Динаміка розробки та затвердження державних цільових програм в Україні [9, с. 51]

За результатами оцінки вітчизняних дослідників [3, с. 15], за 2003-2006 рр. державні цільові програми затверджувались нормативно-правовими актами різного рівня: законами України затверджено 25 програм, постановами Верховної Ради України – 5, указами президента України – 35, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України – 5 програм. Це свідчить про відсутність єдиного підходу до ухвали рішень про необхідність реалізації програм. Внаслідок такої практики чисельність програм постійно зростає, а ефективність реалізації діючих програм у відповідних сферах діяльності погіршується, а самі програми недофінансуються. Так, наприклад, в Харківській області станом на кінець 2008 року [14] діяло 98 цільових програм державного та регіонального рівнів, що спрямовані на економічний і соціальний розвиток регіону, з них понад 17% недофінансовані.

Низька ефективність державного регулювання розвитку проблемних регіонів на підставі державних цільових програм пов'язана з відсутністю єдиного механізму їх розробки. На думку автора, доцільно більш широко використовувати механізм розробки державної цільової програми, який запропонований у роботах Н. А. Кизима та В. В. Узунова [8, 9]. Згідно з рекомендаціями цих вітчизняних економістів, розробка державної цільової програми повинна розпочинатися з визначення мети її реалізації. Таким чином, стосовно розробки державної цільової програми щодо стимулювання розвитку депресивних регіонів можна запропонувати наступну логічну модель, представлену на рис. 4.

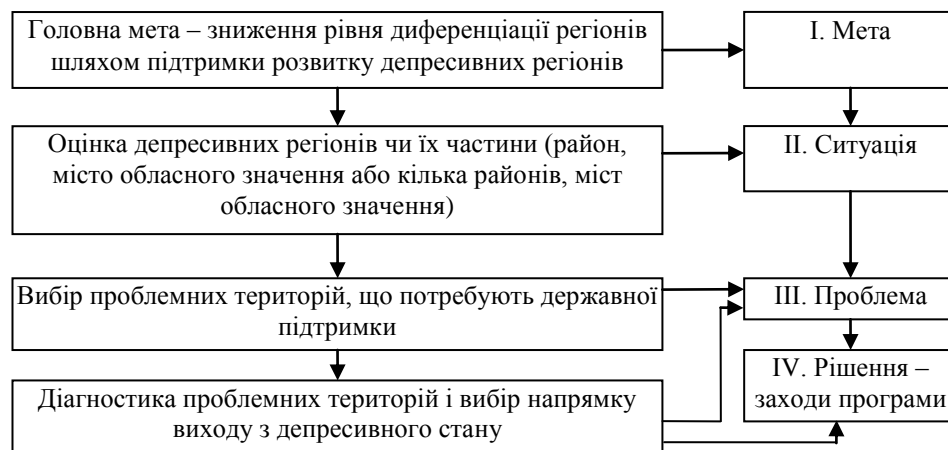


Рис. 4 Логічна модель процесу розробки цільових програм подолання депресивності регіонів

Слід підкреслити, що кожен блок запропонованої моделі є комплексом науково-дослідних, техніко-економічних, фінансових, соціальних й екологічних розробок, на підставі яких приймаються відповідні рішення щодо визначення мети, ідентифікації ситуації, формування проблем й чинників її виникнення. Таким чином, можна підвести підсумок, що проведені дослідження викривають низьку ефективність державної політики щодо стимулювання розвитку проблемних регіонів України. Це пов'язано з наступними визначеними недоліками:

1. У законодавстві України, що стосується регіонального розвитку, не визначені джерела фінансування державної підтримки депресивних територій та не зафіксована їх структура, що призводить до диспропорцій при розподілі



державних коштів, значна частина яких спрямовується на підтримку більш розвинених регіонів;

2. Відсутні чіткі механізми розробки і реалізації державної і регіональних цільових програм підтримки депресивних регіонів. Це призводить до того, що найбільша частина державних коштів спрямовуються на підтримку поточного стану регіону, а не подолання його депресивності.

**Висновки.** З метою нівелювання визначених вище недоліків, автором пропонується вдосконалити існуючі науково-методичні положення та практичні рекомендації щодо стимулювання регіонального розвитку України, а саме:

- з метою підвищення ефективності використання коштів державного бюджету доцільно розробити методику ідентифікації проблемних регіонів та діагностики причин виникнення проблем в соціально-економічному розвитку регіонів, що дозволить формувати та спрямовувати державні цільові програми на вирішення чітко визначених проблем кожного регіону;

- визначити строки та зобов'язати відповідальні сторони проводити розробку та затвердження довгострокових стратегій соціально-економічного розвитку регіонів;

- визначити строки та зобов'язати відповідальні сторони активізувати роботу щодо підписання протоколу намірів, схвалення проекту Угоди та підписання Угоди регіонального розвитку;

- в структурі типової Угоди регіонального розвитку передбачити обов'язковий розділ, у якому визначаються пріоритети розвитку регіону з точки зору подолання депресивності або зменшення диспропорцій розвитку регіону;

- запровадити типову структуру програм подолання стану депресивності території, що включатиме коротку характеристику депресивної території, аналіз причин депресивного стану; заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строк їх здійснення, обсяги фінансування з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством; порядок здійснення моніторингу виконання програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання; загальну оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми.

## Література

1. Гейман О. А. Нелинейность экономики и неравномерность развития регионов: монография. – Х.: ИД «ИНЖЭК», 2009. – 428 с.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [електронний ресурс] / Постанова КМУ від 12 липня 2006 р. №1001. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF&myid=4/UMfPEGznhhM2N.ZiwXMzkmHdlhMsFggkRbI1c>
3. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / за ред. В. М. Гейця. – К.: Наукова думка, 2008. – 384 с.
4. Жук В. Підвищення ефективності реалізації угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами / Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/18.htm>
5. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 25, ст.195
6. Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N25, ст.352
7. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 51, ст.548
8. Кизим М. О. Стратегія розвитку підприємства в умовах кризи: монографія / М. О. Кизим, В. С. Пономаренко, О. М. Тридід. – Х.: ВД «ИНЖЕК», 2003. – 328 с.
9. Кизим Н. А. Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах страны: монография / Н. А. Кизим, В. В. Узунов. – Х.: ИД «ИНЖЕК», 2007. – 204 с.
10. Концепція державної регіональної політики // Затверджено Указом Президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001
11. Круп'як І. Концептуальні підходи до визначення депресивних територій та оцінки фінансового забезпечення їх розвитку / Наука молода. – №11. – 2009. – С. 13-18.
12. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [електронний ресурс] / Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 N224. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.322.0>

13. Новікова А. М. Депресивні території: Європейський досвід та проблеми України [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nisp.gov.ua/vydanna/panoramaissuu.php>
14. Цільові програми / Програми економічного і соціального розвитку Харківської області, які діють у 2008 році [електронний ресурс] / Харківська обласна державна адміністрація – Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=14137>