

УДК 332.14

Ю. В. Гончаров,  
 д. е. н., професор кафедри менеджменту, факультет економіки та бізнесу,  
 Київський національний університет технологій та дизайну  
 А. О. Дворецький,  
 к. е. н., доцент кафедри менеджменту, факультет економіки та бізнесу,  
 Київський національний університет технологій та дизайну

## ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Y. Goncharov,  
 Doctor of Economics, Professor of Management,  
 Faculty of Economics and Business Kyiv National University of Technology and Design  
 A. Dvoret's'kyu,  
 Ph.D., Associate Professor of Management,  
 Faculty of Economics and Business Kyiv National University of Technology and Design

### PROBLEMS OF REGIONAL POLICY IN UKRAINE

*У статті досліджується забезпечення макроекономічної стабілізації регіональної диспропорції, яка сьогодні перетворилася на гальмівний чинник забезпечення високих темпів економічного та соціального розвитку держави. З метою вирішення цієї проблеми серед сукупності цілей економіки регіонів пропонується найбільшу увагу приділити питанням удосконаленню законодавчої бази та повної зайнятості населення і стримування міграційних процесів.*

*In the article the macroeconomic stabilization of regional disparities which today has become a brake factor to ensure rapid economic and social development. In order to solve this problem together among the objectives of regional economies suggested more attention be given to improving the legal framework and full employment and curb migration.*

*Ключові слова: регіональна політика, регіон, соціально-економічний розвиток, міграція, зайнятість.  
 Key words: regional policy, region, socio economic development, migration and employment.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалізації євро інтеграційних прагнень в усіх сферах суспільного розвитку по-новому актуалізує питання державної регіональної політики та підвищує вимоги щодо її ефективності. Незавершеність правового та організаційного оформлення системи державного управління та місцевого самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади не сприяє забезпеченню належних темпів демократизації та розвитку громадянського суспільства у державі.

Актуалізація питань державної регіональної політики в Україні стала закономірною відповіддю на значні соціально-економічні трансформації, що відбулися в регіонах за останні роки, на цілу низку суттєвих протиріч у взаємовідносинах як центральних та регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях управління щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого розвитку.

Відомий український вчений М.І. Долішній вважав, що у разі визначення терміна "регіональна політика" необхідно тлумачити це поняття в широкому та вузькому розуміннях. У першому випадку це означає політику, що

здійснюється державою та регіонами, у межах їх повноважень. У другому випадку мають на увазі державну регіональну політику, тобто приділяють увагу саме діям держави.

М.І. Долішній вважає, що "у широкому розумінні регіональна політика — це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій" [1].

У сьогоденні умовах регіональна політика стає основним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальна, екологічна, науково-технічна). Тільки через механізми регіональної політики як важливого елементу загальнонаціональної стратегії можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів.

Питання регіональної політики в Україні регулюються низкою нормативно-правових актів, найважливішими серед яких є закони України "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Генеральну схему планування території України", "Про державні цільові програми", "Про транскордонне співробітництво", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" тощо. Певні сподівання на упорядкування та удосконалення законодавчої бази у цій сфері були пов'язані із Законом України "Про засади державної регіональної політики" [2], яким визначено, що державна регіональна політика — система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі аспекти регіональної політики України та її проблеми розглядаються в працях Варналія З.С., Данилишина М.І., Дворецького А.О., Дихи М.В., Долішнього М.І., Касич А.А., Максюті А.А., Пили В.І., Стойко О. Стиченка Д.М., Федоряка Р.М., Федулової Л.І., Чумаченка М.Г. та інших дослідників.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є визначення основних напрямів удосконалення діяльності та розвитку регіонів та на цій базі забезпечення високих темпів економічного та соціального розвитку держави.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Серед сукупності цілей економіки найбільш універсальними є:

- економічне зростання;
- повна занятість;
- економічна ефективність;
- стабільний рівень цін;
- економічна свобода;
- справедливий розподіл доходів;
- економічна забезпеченість;
- формування середнього класу;
- економічна, енергетична та екологічна безпека.

Будь-який регіон, будучи складною соціально-економічною системою має багатоцільову спрямованість розвитку, який залежить від конкретних умов: екологічної та демографічної ситуації, рівня зайнятості тощо. Ці умови залежать від природно-ресурсного потенціалу, економіко-географічного положення, розвиненості інфраструктури та ін. [3]. Тому кожний регіон потребує окремого глибокого аналізу та на його основі прийняття відповідних заходів.

Більш прискіпливо оцінимо положення Закону України "Про засади державної регіональної політики". Потрібно погодитись з О. Соїко, що здобутком такого закону стало би чітке визначення процедури затвердження Державної стратегії регіонального розвитку, яка фактично закріплює механізм взаємодії між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування щодо політики регіонального розвитку і в умовах мінімальності політичної кон'юнктури не може визначатися Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що попередні законопроекти у цьому плані були демократичнішими, ніж прийнятий закон [4].

Законом передбачена наступна процедура: Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики;

— повідомляє через засоби масової інформації про початок роботи над проектом Державної стратегії регіонального розвитку України та визначає для суб'єктів регіонального розвитку термін і форму подання пропозицій;

— проводить (за потреби) консультації із суб'єктами регіонального розвитку для узгодження позицій;

— оприлюднює звіт про результати розгляду пропозицій суб'єктів регіонального розвитку до проекту Державної стратегії регіонального розвитку України (ст. 8);

— уряд її затверджує разом із планом заходів щодо її реалізації (ст. 12, п. 2). Статті 14 і 15 відносять до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад та відповідних державних адміністрацій лише погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України.

Насправді врахування ініціативи органів місцевого самоврядування не відбувається внаслідок відсутності правових механізмів їх впливу на змістовні частини державних документів у сфері регіональної політики. При цьому існує суттєве обмеження реальних можливостей органів місцевого самоврядування щодо реалізації власного бачення регіональної стратегії розвитку, що закріплене формулюванням ст. 15 цього Закону. В статті 15 зазначено, що зміни можуть бути внесені лише за умови відповідності положенням Державної стратегії регіонального розвитку України.

Ще одним негативним аспектом є формулювання ст. 19, де зазначається, що органи самоврядування не є бюджетними установами, оскільки це опосередковано формує засади централізації фінансування.

Також окремі положення даного закону не узгоджені з існуючою законодавчою базою України, зокрема ст. 8 встановлює семирічний термін прогнозування Державної стратегії регіонального розвитку України, що суперечить ст. 6 Закону "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України", де встановлено п'ятирічний термін.

Таким чином, цей закон не лише не вирішує проблеми децентралізації, а й створює низку перепон на цьому шляху.

Крім того, не враховуються ціла низка політичних та етнічних проблем. Так, такий тип регіональної політики хоча й доцільно використовувати в поліетнічних державах, однак він створює передумови до втрати культурної самобутності як населенням, так і конкретною територією.

У той же час основні проекти Європейського Союзу спрямовані на зменшення економічних, соціальних та територіальних диспропорцій у розвитку регіонів, що плануються здійснювати через інновації, розвиток цифрових технологій, підтримку малих та середніх підприємств та розвиток енергозберігаючих технологій.

Невідомим залишається механізм реінтеграції тимчасово окупованих територій України, особливо у частині їхнього фінансування, оскільки уніфікації політики щодо усіх регіонів за такої ситуації не відбудеться. А за відсутності досконалої інструментарію визначення ефективності здійснених витрат та відповідності місцевих програм встановленим цілям це буде створювати додаткове напруження між окремими регіонами.

Які ж проблеми зостаються нагальними і потребують термінового вирішення? В першу чергу, повна зайнятість населення. Тобто забезпечення роботою усіх хто бажає і здатний працювати. Не можна сказати, що це нове питання. Кілька Урядів працювало над його вирішенням. Але не прийняття кардинальних заходів з боку держави дають змогу як Російській Федерації, так і країнам ЄС проводити політику щодо залучення трудових ресурсів з України. З 2014 року на польському ринку праці спостерігається постійне збільшення

кількості українців. Про це повідомляє TVN24 з посиланням на дослідження Національного банку Польщі. Автори дослідження відзначають, що нова хвиля трудової міграції з України, що розпочалася у 2015-го році має іншу структуру в порівнянні до 2014 року. Значно більшу частину складають чоловіки (57,9% проти 32,9%), переважають молоді люди (середній вік 32,8 років проти 42,8 років у більш ранній хвилі міграції). Повідомляється, що збільшилася кількість громадян України, які прибули зі східних областей, та з тих регіонів, які у небезпеці через збройний конфлікт (28,4% проти 6,3 відсотка). З 2014 року спостерігається постійне, динамічне зростання кількості запрошень від польських працедавців для українців. Рекордним у цьому відношенні був 2015 рік, коли було зареєстровано 760 тис. заяв для громадян України. Ця цифра більше ніж удвічі вище (104,5 відсотка) у порівнянні з 2014 роком. У дослідженні також йдеться про те, що більшість громадян України виконують некваліфіковану фізичну. Працюють українці в основному в домашніх господарствах (37,6%), будівництві та в галузі ремонтно-оздоблювальних робіт (23,6%) і сільському господарстві (19,3%). "В середньому українці працюють 54 години на тиждень, тобто набагато більше, ніж поляки (близько 41 годин), а їх середня місячна зарплата складає близько 2,1 тис. злотих" [5].

У Росії працює 40% усіх трудових мігрантів з України, причому кожен п'ятий — без будь-яких правових підстав. Про це йдеться у статті Юлії Самаєвої для DT.UA. "Так, конфлікт на Сході позначився на лояльності українців до агресивного сусіда, з 2014 р. кількість наших співгромадян, які відвідують РФ, скорочується. 2013-го понад 6 млн українців відвідали РФ, 2015-го — уже трохи більше 4 млн. Але все одно це друга за відвідуваністю українцями країна", — йдеться у статті. За даними Міграційної служби РФ, на території Росії перебуває 2,1 млн українців працездатного віку. Як відмічає Ю. Самаєва, останнє дослідження трудової міграції в Україні проводилося 2012-го Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи і Держстатом. Мігрант, який шукає роботу в РФ, — це чоловік, переважно з сільської місцевості (понад 60%), зайнятий важкою фізичною працею, який часто працює нелегально (понад 20%) і виїжджає на заробітки на кілька місяців. Найчастіше це житель однієї із західних областей (понад 70%). Утім, експерти банківського сектора зазначають, що нинішнього року лише 20—25% грошових переказів із РФ, через платіжні системи та картки, спрямовуються в західні області України.

Крім того, Чехія на державному рівні приймає рішення у 2 рази підняти квоту робітникам, які приїждять на заробітки з України.

І до цього треба додати проблеми молоді, яка бажає вчитись за кордоном. За підрахунками Центру дослідження суспільства частка студентів з України суттєво збільшилась у Польщі (втричі), Іспанії та Італії (двічі) та Австрії і Чехії. Кількість українців, які бажають або вже здобувають вищу освіту в закладах країн Європи збільшилась майже на 40%, при цьому половина з них не планують повертатись в Україну.

На тлі посилення міграційних настроїв навчання стає приводом для виїзду з країни.

## ВИСНОВКИ

### І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зважаючи на втрату територіальної цілісності, не реформованість системи місцевого самоврядування, повільні темпи децентралізаційної реформи, регіональна політика найближчими роками не стане пріоритетом діяльності уряду, хоча її ігнорування впродовж останніх десятиліть і призвело до нинішньої політичної та економічної кризи.

Верховній Раді України, Президентові України, Уряду України, органам місцевого самоврядування необхідно прийняти рішучі заходи щодо створення робочих

місць в регіонах, можливо навіть через введення системи планування заходів у кожному регіоні щодо зменшення трудової міграції населення та створення умов заохочення молоді жити й працювати в Україні.

На жаль, наявні дії Уряду та Верховної Ради України не лише не вирішують існуючі протиріччя між розвитком регіонів, містами й селами, а й загострюють їх. У той же час регіональна політика має бути спрямована на інтеграцію усіх регіонів у межах єдиного національного ринку й вимагає значного обсягу фінансування та ресурсів.

## Література:

1. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіон. дослідж.; Відп. ред. акад. М. Долішній. — Л., 2001. — С. 14.
2. Закон України Про засади державної регіональної політики // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 13. — Ст. 90.
3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.
4. Стойко О. Регіональна політика України: стан і перспективи / О. Стойко // Віче. — № 4. — 2015.
5. Стаднік Г. Українці на навчання за кордон: залюбки і часто назавжди / Г. Стаднік [Електронний ресурс] Deutsche Welle 18.02.2014 Режим доступу: <http://dw.com/p/1BAfW>
6. Диха М.В. Соціально-економічний розвиток України: стан, проблеми, перспективи: монографія / М.В. Диха. — К.: Центр учбової літератури, 2013. — 384 с.
7. Технологічний імператив соціально-економічного розвитку України: монографія / [Федулова Л.І., Бажал Ю.М., Осецький В.А. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л.І. Федулової; НАН України; Ін-т екон. та прогн. — К., 2011. — 656 с.
8. Касич А.О. Завдання державної політики сталого розвитку з урахуванням рівня техногенного навантаження / А.О. Касич Ефективна економіка. — 2015. — № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3951&p=1>

## References:

1. Dolishnij, M. (2001), Regional'na polityka: metodolohiia, metody, praktyka [Regional policy: methodology, methods, practice], NAN Ukrainy, In-t rehion. Doslidzh., Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Principles of State regional policy", Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), vol. 13.
3. Varnalij, Z.S. (2005), Rehiony Ukrainy: problemy ta priorytety sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku [Regions of Ukraine: problems and priorities of socio-economic development], Znannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
4. Stojko, O. (2015), "Regional policy in Ukraine: state and prospects", Viche vol. 4.
5. Stadnik, H. (2014), "Ukrainians to study abroad, gladly and often permanently", Deutsche Welle, [Online], available at: <http://dw.com/p/1BAfW> (Accessed 05 Feb 2017).
6. Dykha, M. V. (2013), Sotsial'no-ekonomichnyj rozvytok Ukrainy: stan, problemy, perspektyvy [Socio-economic development of Ukraine: state, problems and prospects], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
7. Fedulova, L.I. Bazhal, Yu. M. and Osets'kyj, V. L. (2011), Tekhnolohichnyj imperatyv sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [The technological imperative of socio-economic development of Ukraine], NAN Ukrainy In-t ekon. ta prohnuv, Kyiv, Ukraine.
8. Kasych, A.O. (2015), "Public policy objectives for sustainable development taking note human impacts", Efektyvna ekonomika, [Online], vol. 6., available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3951&p=1> (Accessed 05 Feb 2017).

Стаття надійшла до редакції 20.02.2016 р.