

УДК 332.055.3

Тибінка І.Я.

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України»

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОРЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ В УМОВАХ АКТИВІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У публікації розглянуто основні проблеми у сфері внутрішньо регіональної соціально-економічної диференціації. Розроблено концептуальні засади регулювання зазначених процесів. Зокрема визначено цілі, принципи та завдання регіональної політики, яка реалізується на національному, регіональному та місцевому рівнях в контексті зниження внутрішньо регіональної диференціації. Особливу увагу приділено дослідженню напрямків регулювання територіальних асиметрій в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: внутрішньо регіональна соціально-економічна диференціація, реформа місцевого самоврядування, принципи, регулювання, територіальний розвиток регіональна політика.

Тыбинка И.Я.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В УСЛОВИЯХ АКТИВИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В публикации рассмотрены основные проблемы в сфере внутрирегиональной социально-экономической дифференциации. Разработаны концептуальные основы регулирования указанных процессов. В частности определены цели, принципы и задачи региональной политики, реализуемой на национальном, региональном и местном уровнях в контексте снижения внутрирегиональных дифференциации. Особое внимание уделено исследованию направлений регулирования территориальных асимметрий в условиях реализации реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация, реформа местного самоуправления, принципы, регулирование, территориальное развитие региональная политика.

Tybinka I.

CONCEPTUAL FRAMEWORK GOVERNING INTRA-REGIONAL SOCIO-ECONOMIC ACTIVATION DIFFERENTIATION UNDER LOCAL GOVERNMENT

The publication examines the main problems in intra-regional socio-economic differentiation. The conceptual framework governing these processes is worked out. In particular, the aims, principles and objectives of regional policy, which is implemented at national, regional and local levels in the context of reducing intra-regional differentiation are determined. Particular attention is paid to the research areas of regulation territorial asymmetries in terms of reform of local government.

Keywords: intra-regional socio-economic differentiation, local government reform, the principles, regulation, territorial development, regional policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Значний потік соціально-економічних досліджень сучасного стану розвитку регіонів України свідчить про існування розірваності і фрагментарності соціально-економічного простору держави, наявність тенденції до поглиблення проблем територіальної розбалансованості як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівні. Ці процеси актуалізують

завдання пошуку шляхів виходу з ситуації, що склалася. Однак, регіональна політика в Україні характеризується низкою негативів: відсутністю системності в регулюванні територіального розвитку; невизначеністю пріоритетів та частою зміною інституцій регулювання територіального розвитку; наявністю протиріч між задекларованими цілями регулювання територіального розвитку і застосовуваним інструментарієм; невідповідністю методологічної бази побудови регіональної політики новітнім світовим тенденціям регіональної науки; недосконалістю нормативно-правової бази реалізації регіональної політики; неврахуванням специфіки окремих регіонів та використання уніфікованого підходу до регулювання розвитку усіх регіонів держави тощо.

Зазначене обумовило ситуацію, коли пропонований органами державної влади інструментарій впливу на соціально-економічний розвиток не сприяє вирішенню проблем диференціації регіонів та адміністративних районів, забезпечення комплексного розвитку територій і високого рівня розвитку країни загалом.

У цій ситуації найважливішими завданнями української науки є вдосконалення методології та методичного інструментарію регулювання соціально-економічним розвитком регіонів, зокрема в частині зниження внутрішньорегіональної диференціації, а також розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо коригування державної регіональної політики. При цьому економічна політика повинна стимулювати створення центрів розвитку і активізація мобільності населення. З погляду соціальної політики пріоритетними є відтворення людського капіталу і адресна підтримка населення, особливо на периферійних, слаборозвинених і депресивних територіях.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Проблеми та закономірності регулювання соціально-економічного розвитку територій розглядалися такими вченими як О.Амос, В.Н.Василенко, Р. Гордон, А. Г. Гранберг, М.І.Долішній, Х. Зіберт, Н.В.Зубаревич, М. Кітінг, В.Н. Лексін, П.А. Мінікір, Дж. Мюрдаль, А.Д.Ревенко, І.З.Сторонянська, В.І. Чужиков, А.Н. Швецов, С.Л.Шульц та іншими. Однак, означені проблеми залишились нерозв'язаними, що вимагає вироблення нових засад регулювання територіальної диференціації, які б відповідали викликам часу, насамперед цілям реформи місцевого самоврядування.

Цілі статті. Метою статті є визначення концептуальних засад здійснення цілеспрямованого регулюючого впливу органів державної та регіональної влади на процеси соціально-економічного розвитку окремих територій на внутрішньорегіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Дослідження сутності, нормативного забезпечення та інструментарію реалізації регіональної політики дозволяє констатувати, що: 1) усунення внутрішньорегіональних диспропорцій є одним із безпосередніх завдань державної регіональної політики і реалізується через її механізми; 2) саме на національному рівні в межах державної регіональної політики визначаються інституційні засади формування політики регулювання внутрішньорегіонально диференціації, яка реалізується регіональними органами влади і органами місцевого самоврядування; 3) ефективність досягнення цілей зниження внутрішньорегіональної диференціації залежить безпосередньо від узгодженості інструментарію регулювання територіального розвитку, який реалізується на трьох рівнях – національному, регіональному, місцевому.

В цьому контексті під регулюванням внутрішньорегіональної соціально-

економічної диференціації розумітимемо систему заходів, які застосовуються по відношенню до регіону загалом чи його окремих територій / адміністративних районів, орієнтовану на оптимізацію його просторового розвитку шляхом нівелювання існуючих територіальних диспропорцій, підвищення конкурентоспроможності територіальних громад чи регіону загалом шляхом використання наявних переваг. Кінцевою метою реалізації зазначеної системи заходів повинно стати досягнення стійкого комплексного соціально-економічного розвитку регіону.

Як і мета державної регіональної політики, мета територіального розвитку кожного регіону орієнтована на досягнення двох груп взаємопов'язаних цілей – економічних і соціальних. Відповідно, можна виділити дві групи завдань. Перша група – завдання економічного характеру, які спрямовані на підвищення конкурентоспроможності економіки регіону (як мінімум у порівнянні з іншими регіонами держави). Серед засадничих цілей економічної спрямованості: підтримка і зміцнення економічного лідерства найбільш адаптованих до ринку територіальних громад, зокрема за рахунок розвитку ринкової та виробничої інфраструктури; сприяння ефективній спеціалізації економік територіальних громад з урахуванням наявних конкурентних переваг; формування ефективних (з погляду підвищення конкурентоспроможності) внутрішньорегіональних зв'язків [1]. Важлива роль у досягненні економічних цілей територіального розвитку регіону належить інноваційному чиннику. Як уже зазначалось, інноваційність економічного розвитку досягається шляхом ефективного використання науково-технічного та освітнього потенціалу найбільших міст регіону; формування мережі територіально-виробничих кластерів, спрямованих на розвиток високотехнологічних виробництв і глибоку переробку сировини; розвиток великих транспортно-логістичних і виробничих вузлів; використання механізму створення особливих економічних зон.

До завдань регулювання територіального розвитку на внутрішньорегіональному рівні, які характеризуються соціальною спрямованістю, слід віднести: підтримку необхідних територіальних пропорцій розвитку його економіки, недопущення надмірної диференціації територіальних утворень за рівнем економічного розвитку; стимулювання розвитку найбільш перспективних територіальних громад, які характеризуються невисокими темпами розвитку; підвищення за рахунок цього збалансованості соціального розвитку територіальних громад регіону; максимально можлива підтримка економіки депресивних територіальних громад, зокрема шляхом використання форм прямої підтримки; формування ефективних (з позицій вирівнювання рівня розвитку економіки різних територіальних громад) внутрішньорегіональних зв'язків, просторова інтеграція сильних і слабких в економічному відношенні територіальних громад. У цьому сенсі, досягнення соціальних цілей – формування рівноцінних умов життя населення незалежно від місця проживання – є пріоритетним для найменш економічно розвинених та депресивних територій.

Однак слід визнати, що одночасне досягнення зазначених економічних і соціальних цілей розвитку регіону є досить проблематичним. Адже, з одного боку, забезпечення конкурентоспроможності економіки регіону є необхідною і обов'язковою умовою формування гідного рівня життя населення територіального утворення. З іншого боку, концентрація ресурсів на вирішенні економічних завдань «підриває» функціонування соціальної сфери регіону. На практиці найчастіше досягнення значущих економічних результатів супроводжується посиленням соціальної

неоднорідності, у тому числі і в територіальному розрізі. Протиріччя між економічними і соціальними цілями розвитку територіальних підсистем носить непереборний характер.

Світовий досвід доводить, що вирішення цього протиріччя досягається зміною пріоритетів територіального розвитку в залежності від етапу розвитку економіки регіону: в період кризи і необхідності накопичення ресурсів пріоритет віддається досягненню економічних цілей; в періоди стабільного розвитку економіки на перший план виходить досягнення соціальних цілей. Однак, за будь яких умов протекціоністська політика щодо слаборозвинених територій повинна, на наш погляд, реалізовуватись. Вибір Україною шляху соціальноорієнтованого розвитку обумовлює первинність досягнення соціальних цілей, зокрема підвищення добробуту і якості життя населення, забезпеченні рівного доступу мешканців різних територіальних утворень до бюджетних послуг, що гарантує реалізацію конституційних прав громадян. Економічні цілі повинні носити по відношенню до кінцевої мети підпорядкований характер.

Спрямованість на досягнення економічних чи соціальних цілей супроводжується зміною переважаючих інструментів регулювання територіального розвитку. Так, якщо економічні цілі досягаються методами політики поляризованого розвитку, то соціальні – переважно вирівнюючої (компенсаційної). На нашу думку, виключне застосування тих чи інших методів не дозволить досягнути бажаного результату. Лише їх грамотне поєднання сприятиме досягненню гармонізованого розвитку територій за рахунок підтримки центрів економічного зростання та резонансного поширення ефектів від їх функціонування на решту територій в межах регіону.

Слід також наголосити на необхідності формування системи регулювання територіальних соціально-економічних диспропорцій шляхом одночасної реалізації заходів зазначених політик на національному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому, функція соціально-економічного вирівнювання національного рівня спрямовується переважно на нівелювання міжрегіональних диспропорцій з метою збереження цілісності державного економічного простору, а регіональні та місцеві органи влади працюють на зниження внутрішньорегіональних асиметрій.

Визначальну роль у процесах внутрішньорегіонального рівня має належати саме регіональним структурам. На них покладається завдання з регулювання означених процесів в межах регіону в узгодженості з основними стратегічними напрямками розвитку області загалом (насамперед, діючою стратегією розвитку області, регіональними програмами тощо). Саме регіональні органи влади формують цілісне бачення управлінських впливів щодо усунення надмірних соціально-економічних асиметрій на внутрішньорегіональному рівні, а також здійснюють вибір інструментарію їх регулювання.

Поряд із зазначеним, в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади значення органів місцевого самоврядування у процесах розвитку окремих територій та територіальних громад важко переоцінити. Адже означені реформи за своєю суттю спрямовані на перенесення основної ваги управлінського процесу у територіальному розвитку, а також значної частини фінансових ресурсів на рівень територіальної громади. Територіальна громада перестає бути об'єктом соціально-економічного розвитку, а перетворюється на повноцінний суб'єкт, наділений достатнім фінансовим та економічним потенціалом для виконання покладених функцій.

Необхідність подолання проблем у територіальному розвитку держави призвела

до того, що на сьогоднішній день в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації урядом зроблено низку кроків щодо передачі ресурсів і повноважень на місцевий рівень. При цьому відбувається перенесення ваги управлінського процесу та, відповідно, концентрація фінансового ресурсу з рівня регіону на рівень територіальної громади і перетворення області на «статистичну одиницю». Це відповідає європейським тенденціям реформування адміністративно-територіального устрою і принципам побудови громадянського суспільства, зокрема принципу субсидіарності. На думку І.З.Сторонянської, не заперечуючи економічної та суспільної доцільності впровадження таких процесів, необхідне встановлення їх певних меж, адекватних українській практиці. Адже, сліпе копіювання світового досвіду без врахування вітчизняних реалій може нести низку ризиків і загроз для України загалом та призвести до виникнення ще глибшої внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації [2].

Рівень децентралізації бюджетних коштів держави при формуванні міжбюджетних відносин має визначатись здатністю територіальних громад до саморозвитку. Це зумовлює необхідність оцінювання фінансових можливостей кожної конкретної громади, ув'язуючи їх одночасно із тактичними і стратегічними цілями їх соціально-економічного розвитку. Також правомірною слід вважати постановку питання про необхідність оцінки фінансової спроможності до саморозвитку кожної територіальної громади, що може стати основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо вибору напрямів розвитку територіальних громад, визначення потреб в трансфертах з державного бюджету, залученні іноземних інвестицій.

Центральною ланкою і реалізуючим механізмом економічного саморозвитку територіальних громад є створення системи фінансування, що функціонує в інтересах населення територіальної громади.

Однак, досвід багатьох держав, які проходили шлях децентралізації свідчить про таку залежність – зниження рівня централізації повноважень та фінансових ресурсів на державному рівні не дозволяє здійснювати їх перерозподіл між регіонами на тому ж рівні, що часто має негативним наслідком посилення територіальної диференціації в державі. Тобто сучасна реформа місцевого самоврядування та передача повноважень на місцевий рівень має супроводжуватись реалізацією виваженої політики щодо інтегрування країни та недопущення зростання внутрішньодержавних та внутрішньорегіональних асиметрій.

На сучасному етапі в Україні першочерговим завданням є збереження унітарного державного устрою України з одночасною децентралізацією – важливою складовою оптимізації системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Отже, визначальними в умовах демократизації українського суспільства, європейської інтеграції є його реалізація відповідно до існуючих міжнародних стандартів і потреб людини, трансформація системи влади і територіальної організації. Надмірне посилення центральної влади – шлях до централізму, а результатом безмежної самостійності регіонів можуть стати сепаратизм, руйнування державності. Звідси завданням для науки і практики є пошук і забезпечення таких механізмів, які підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність, єдність держави і прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, надавати відповідні послуги населенню та максимально ефективно реалізовувати стратегії регіонального розвитку.

Діяльність регіональних органів влади що регулювання територіальних нерівностей можна розподілити на дві частини. Насамперед, це діяльність, що стосується організації взаємодії органів регіональної влади та органів місцевого самоврядування. Розмежування повноважень між органами влади національного рівня, органами регіональної влади і органів місцевого самоврядування детермінує правові, фінансові, організаційні можливості, якими володіють органи влади відповідного рівня в регулюванні умов життя територіальних громад. Друга складова діяльності регіональних органів влади стосується перерозподілу фінансових ресурсів між територіальними громадами, використання в цих цілях спеціальних фондів підтримки та розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Серед інструментів регулювання внутрішньорегіонального розвитку є інструменти впливу на робочу силу (працю) або на капітал. Регулювання регіонального ринку праці в умовах ринкової економіки – одне з центральних завдань регіональних органів влади. Воно може здійснюватися або шляхом впливу на процеси міграції робочої сили, її навчання та перекваліфікацію відповідно до потреб ринку праці, або через вплив на капітал шляхом спрямування інвестицій на територію підтримки конкретних підприємств, розташованих у ареалах допомоги. Відомий регіоналіст А.Н. Швецов зауважує з цього приводу, що: «... поряд з прямою державною підтримкою, адресатом якої є безпосередньо органи місцевого самоврядування (їх місцеві бюджети), територіальні громади в ряді випадків можуть отримувати і непрямі ефекти від надання державної допомоги розташованим на їх території конкретним промисловим підприємствам» [3]. Історично регіональна політика формувалася таким чином, що на перших етапах її становлення уряди різних країн впливали на зміну якості робочої сили (кваліфікацію, спеціальність, освіта та ін.) і внутрішньорегіональну міграцію, одночасно впливаючи на конкурентоспроможність окремих фірм. Пізніше з'явилися більш складні методи – спільний вплив на зовнішні умови життя та підприємництва в ареалах, які вимагали значно більших державних витрат.

У практиці територіального управління України адресна підтримка окремих підприємств і виробництв на території отримала значно більшого поширення в порівнянні з формуванням комплексних програм розвитку макрорегіонів чи окремих територій. У науковій літературі висловлюються думки про те, що в принципі сучасний арсенал методів регіональної політики в Україні, який використовують державні та регіональні органи влади, вкрай малий. «Він складається переважно із успадкованих від колишнього економічного механізму важелів управління контрольного типу, насамперед фінансовій безоплатній підтримці підприємств, що перебувають у державній власності. Без державної підтримки у вигляді цільових стимулів, податкових пільг та іншого формується сектор приватного підприємництва, що знижує його ефективність і веде до зростання регіональних відмінностей» [44]. З цим твердженням не можна повністю погодитися, оскільки, на наш погляд, спектр заходів стимулювання розвитку економіки депресивних ареалів, в тому числі і на рівні регіону, досить широкий. Інша справа, що серйозні бюджетні обмеження не дозволяють використовувати їх повною мірою.

Проаналізовані вище методологічні підходи слугували основою для розробки моделі політики регіонального розвитку. В умовах становлення ринкового механізму господарювання до неї повинні пред'являтися нові вимоги, головним чином, функція вирівнювання умов життя внутрішньорегіональних територіальних громад повинна бути доповнена стимулюючої функцією, яка передбачає поступову відмову

проблемних територій від допомоги, що надається державною та регіональною владою. Іншими словами, традиційні для регіональної політики завдання підтримки кризових територій повинні поєднуватися із завданнями економічного зростання. В іншому випадку окремі територіальні громади можуть набути рис «утриманства» і не мати мотивації до саморозвитку.

З урахуванням сказаного сформулюємо низку принципів формування політики регіонального розвитку:

1. Економічної доцільності, що передбачає:

- поєднання політики регіонального вирівнювання з політикою стимулювання економічного зростання територіальних утворень;

- зниження диференціації у розвитку внутрішньорегіональних адміністративних одиниць слід розглядати як довготривалий у часі процес;

- вирішення стратегічних завдань зниження дефіцитності муніципальних бюджетів і забезпечення економічного зростання;

- стимулювання ефективного використання власного соціально-економічного потенціалу територіальних громад шляхом налагодження інституційного партнерства - спільного фінансування в певних пропорціях заходів і програм з регіонального бюджету та місцевого бюджету територіальної громади.

2. Взаємовигідність територіальної політики для регіону в цілому і територіальних громад, що дозволяє досягти консенсусу інтересів.

3. Пріоритету інтересів розвитку регіону в цілому перед інтересами окремих територіальних громад, що передбачає:

- орієнтацію механізму внутрішнього перерозподілу ресурсів на розв'язання загально-регіональних завдань (інтенсифікацію процесів взаємопов'язаного розвитку міста і села, збільшення соціального потенціалу центрів систем розселення тощо);

- пріоритетний розвиток внутрішньорегіональних територій, що мають стратегічне значення для регіону в цілому і є джерелами його розвитку.

4. Пріоритету стратегічних інтересів розвитку регіону перед поточними, що полягає в розумному компромісі у використанні коштів, спрямованих на досягнення поточних цілей політики розвитку регіону (внутрішньорегіонального вирівнювання умов життєдіяльності різних територіальних груп) і вирішення перспективних завдань соціально-економічного розвитку регіону.

5. Принцип активної внутрішньорегіональної територіальної політики, що передбачає:

- раціональне формування доходів за рівнями бюджетної системи на користь місцевих бюджетів;

- використання, поряд з бюджетними, і позабюджетних інструментів згладжування територіальних відмінностей;

- відмова від використання регіонального бюджету в якості «пасивного інструменту» розподілу коштів під наперед задані норми фінансових витрат;

- розгляд бюджету як інструменту впливу і регулювання територіальних аспектів розвитку регіону за допомогою використання ефективних методів управління бюджетним процесом.

Висновки. Виконані дослідження показують, що нівелювання проявів внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації слід розглядати важливим завданням політики регіонального розвитку. При цьому саме цей чинник має як для розвитку регіону загалом, так і окремих адміністративно-територіальних

утворень повинен враховуватись при реалізації реформ, спрямованих на активізацію саморозвитку територіальних громад, реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення управління територіальним розвитком. При цьому регулювання процесів територіального розвитку є довготривалим процесом, який охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади, регіональні та територіальні громади.

Список використаних джерел:

1. Зубаревич Н. В. Территориальное развитие России: перспективы, проблемы и пути их решения [Электронный ресурс] / Н. В. Зубаревич // Практика муниципального управления. – 2012. – № 10. – Режим доступа : <http://www.gkh.ru/journals/9131/80123>
2. Storonyanska I. Strategic priorities of regional financial policy modernization // Economic Annals-XXI (2015), 1-2(1), P. 89-92. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://soskin.info/userfiles/file/2015/1-2_1_2015/Storonyanska.pdf
3. Колесниченко Е.А Концепция снижения дифференциации развития национального регионального пространства : дис. ... доктора экономических наук : 08.00.05, 08.00.01 [Электронный ресурс] / Е.А. Колесниченко. – М. : РГБ, 2009. – 359 с.
4. Проблеми регіональної політичної асиметрії в Україні / Розділ III. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/books/2008/polit_part/03.pdf

Рецензент д.е.н., професор Шульц С.Л.