

УДК 332.122.54

Тибінка І. Я.

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

РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОРЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано концепцію регулювання внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації. Обґрунтовуючи доцільність її розробки сформульовано перелік цілей сучасної регіональної політики спрямованої на забезпечення децентралізації влади та налагодження партнерства між різними її рівнями і гілками влади, а також поглиблення партнерства з приватним і неурядовим секторами. Встановлено основні недоліки застосування методів та інструментів сучасної політики щодо регулювання внутрішньорегіональних диспропорцій.

Ключові слова: регіональна політика, внутрішньорегіональна диференціація, децентралізація влади.

Тыбунка И.

REGULATION OF INTRAREGIONAL SOCIO-ECONOMIC DIFFERENTIATION

In the article the concept of regulation of intraregional socio-economic differentiation is proposed. The aim of conception is to reduce the differentiation of socio-economic space of the region by setting up of interactions between the less economically developed areas and more developed poles; ensuring the integration of social and economic space in the region; promote the effective use of their own potential areas; increase the competitiveness of local communities, administrative units and basic regional levels, cities, certain areas of the region as a whole.

Developing a new concept of regulation of social and economic differentiation in Ukraine needs to expand the list of regional policy objectives, in particular focusing on reducing intraregional differentiation, ensuring financial decentralization and partnership

between the different levels and branches of government, and deepening partnerships with the private and non-governmental sectors.

The concept provides for three levels of regulation of intraregional differentiation – national, regional, local. Prerogative of the state to regulate intra socio-economic systems is the development of legal support and providing targeted government (including financial) support intraregional differentiation processes. At the regional level, a strategy of differentiation regulation in the region, defined its goals, objectives, implementation mechanisms, justified the choice made promising clusters, resource mobilization and facilitating the participation of businesses in regional projects. At the local level the regulation of certain areas, settlements, administrative units baseline.

The author systematized instruments of regulating of intraregional socio-economic differentiation depending on the scope and direction proved to stimulate economic development of the territories that would ensure rapid growth and could in the short term to eliminate significant intra asymmetry. These include: the formation of regional points of economic growth in areas of concentration of economic activity; establishing cooperation between government, business and the public by using the instrument of public-private partnerships; stimulate innovative development of depressed areas. The author analyzes the experience proved the benefits and proposed concrete measures to implement these directions.

Keywords: the regional policy, intraregional differentiation, decentralization.

Тибинка И. Я.

РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В УКРАИНЕ

В статье предложена концепция регулирования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации. Обосновывая целесообразность ее разработки сформулирован перечень целей современной региональной политики направленной на обеспечение децентрализации власти и налаживание партнерства между различными ее уровнями и ветвями власти, а также углубление партнерства с частным и неправительственным секторами. Установлены основные недостатки применения методов и инструментов современной политики по регулированию внутрирегиональных диспропорций

Ключевые слова: региональная политика, внутрирегиональная дифференциация, децентрализация власти.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сучасний етап соціально-економічного розвитку України характеризується наявністю просторових деформацій на регіональному та внутрішньорегіональному рівнях. Однак, якщо проблема асиметричності регіональних трендів розвитку широко висвітлюється, а на її

подолання спрямовані механізми регіональної політики, то питання внутрішньорегіональних соціально-економічних диспропорцій залишається не достатньо дослідженим. Водночас саме на внутрішньорегіональному рівні диференціація за низкою показників економічного і соціального розвитку територій значно перевищує міжрегіональні значення. Така ситуація обумовлює існування розірваності і фрагментарності соціально-економічного простору регіонів, розширення ареалів депресивності і в результаті загострення проблем територіальної розбалансованості на внутрішньорегіональному рівні. Зазначені проблеми особливо загострюються в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Роль просторової диференціації та асиметричності у процесах соціально-економічного розвитку регіонів отримала також значну увагу як в теоретичних, так й в прикладних дослідженнях. Серед вітчизняних науковців, які досягли вагомих результатів у розробці механізмів регулювання територіальних диспропорцій слід назвати: З. Варналія, І. Вахович, Б. Данилишина, В. Кравціва, В. Захарченка, М. Кизима, І. Сторонянську, С. Шульц, З. Герасимчук, В. Чужикова та багатьох інших.

Цілі статті. В статті представлено основні положення та висвітлено сутність концепції регулювання внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації та систематизовано сукупність інструментів регіональної політики спрямованої на розв'язання зазначених проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сучасний етап розвитку світової та вітчизняної науки характеризується посиленням уваги до питань територіального розвитку та його локальних проявів зокрема. При цьому має місце зміщення акцентів дослідження з виключно економічної площини до політичних та адміністративних його аспектів. У значній мірі це обумовлено викликами та ризиками (які мають як зовнішню, так і внутрішню по відношенню до регіону природу) для збереження національної ідентичності держави та їх регіонів.

До основних викликів національного характеру, які обумовлюють необхідність вироблення нової концепції регулювання соціально-економічної диференціації в Україні, слід віднести:

- відцентрові тенденції руху регіонів, які загострилися внаслідок низки невважених рішень у суспільно-політичній і гуманітарній сферах та під потужним політичним і військовим впливом з боку Російської Федерації набули характеру регіонального сепаратизму в регіонах Сходу та Півдня України, створили сприятливі умови для збройної агресії РФ проти України з подальшою окупацією АР Крим та м.Севастополь, а також ескалацією на Донбасі. Зазначені ризики призводять до послаблення легітимності нової влади у масовій свідомості, створюють передумови для затягування періоду політичної нестабільності в Україні, відіграють потужну дезінтегруючу роль для неї. Нагромаджені суперечності у відносинах між Центром і регіонами сформували сприятливе підґрунтя для поширення тенденцій регіонального сепаратизму навесні 2014 р. [1];

- поглиблення соціально-економічної диференціації адміністративно-територіальних одиниць держави за ВРП, власними доходами місцевих бюджетів, доходами населення тощо (за цими показниками Україна вже сьогодні суттєво перевищує європейські країни);

- посилення концентрації економічного простору та розширення ареалів депресивності, що пов'язано з концентруванням фінансових ресурсів у центрах розвитку (зокрема великих містах) та їхній «перелив» через банківську систему із менш заможних територій до більш заможних;

- підвищення рівня внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації. Йдеться, насамперед, про посилення розриву між міськими та сільськими територіями, що призводить до збільшення кількості дотаційних сільських і селищних територіальних громад;

- дезінтеграція національного економічного простору та неефективність функціонування внутрішнього ринку країни;

- наростання соціальної напруги в суспільстві, спричинене активізацією процесів вимушеної зовнішньої та внутрішньої міграції, дезінтегрованістю гуманітарного, зокрема інформаційного простору української держави.

Подолання окреслених загроз вимагає посилення ролі інструментів регулювання територіального розвитку, які реалізуються на внутрішньорегіональному рівні, та їхнього активного включен-

ня у формування конвергентної моделі розвитку регіонів України. При цьому перелік традиційних цілей регіональної політики (зокрема, зниження міжрегіональної соціально-економічної диференціації та подолання депресивності територій) має бути розширений такими цілями як зниження внутрішньорегіональної диференціації, забезпечення децентралізації влади та налагодження партнерства між різними її рівнями і гілками, а також партнерства з приватним і неурядовим секторами. Таким чином, в основі сучасної концепції регіональної політики мають бути закладені наступні положення:

- спрямованість не лише на зниження асиметрії розвитку територій за такими показниками як ВРП, ВДВ, рівень доходів населення, але й досягнення гуманітарної, інформаційної, інституційної конвергенції розвитку регіонів та їхнього внутрішньорегіонального соціально-економічного простору;

- внутрішньорегіональна та міжрегіональна конвергенція розглядатимуться як критеріальні умови досягнення єдності економічного простору держави та згуртованості суспільства. Тобто місією регіональної політики, яка реалізовується на національному та регіональному рівнях, має стати забезпечення соціально-економічної інтегрованості національного простору.

Необхідність управління внутрішньорегіональною соціально-економічною диференціацією обумовлена, насамперед, відсутністю дієвих механізмів, спрямованих на згладжування існуючих диспропорцій як в напрямку забезпечення відповідного рівня життя, так і в створенні єдиного комплексу необхідних заходів економічного регулювання та правового забезпечення діяльності регіонів, які повинні сприяти посиленню процесу розвитку міжрегіональних взаємодій. До того ж різниця у рівні життя, у цінах, у якості наданих соціальних послуг на місцевому рівні відчувається сильніше, ніж на міжрегіональному рівні.

Перспективи згладжування асиметрії на внутрішньорегіональному рівні у значній мірі залежать від їхньої можливості перерозподілу ресурсів між районами, базовими адміністративно-територіальними одиницями. Очевидно, що ресурсів у проблемних регіонах значно менше, тому у них набагато менше простору для маневру ресурсами.

Цілеспрямоване врегулювання внутрішньорегіональної диференціації в сторону зменшення (а іноді і збільшення) має бути результатом виваженої довгострокової політики соціально-економічного розвитку регіону. Ця обставина, у свою чергу, передбачає розробку відповідної стратегії регулювання внутрішньорегіональної диференціації, яка б базувалась на принципах і пріоритетах регіональної стратегії соціально-економічного розвитку та була б її складовою частиною. Водночас стратегія регулювання внутрішньорегіональної диференціації відповідного регіону має перебувати в органічній єдності із цілями, пріоритетами, часовими інтервалами, використовувати інструментарій регулювання Державної стратегії регіонального розвитку.

Слід також зауважити, що як на національному, так і на регіональному рівнях присутнє певне протиріччя між цілями соціально-економічного розвитку, задекларованими у різних стратегічних документах. Так, подолання територіальної диференціації не завжди супроводжується зростанням темпів економічного розвитку – навіть навпаки. Адже, сучасна теорія і практика доводять, що найвищі темпи зростання як правило досягаються завдяки концентрації людських, фінансових та інших типів ресурсів на певних територіях, що обумовлює їхнє відволікання з інших територій і, відповідно, – зниження темпів розвитку останніх.

Основними недоліками застосування методів та інструментів політики вирівнювання є наступні: посилення протистояння між територіями-донорами і територіями-реципієнтами при перерозподілі бюджетних ресурсів, вибудовування моделі «патерналістських» відносин між центром та територіями, відсутність стимулів для ефективного використання власного потенціалу; переважна частина наданих з центру фінансових ресурсів використовується на поточне споживання, а не на фінансування проектів розвитку, що часто має результатом низьку ефективність використання бюджетних коштів; збільшення потоків бюджетних ресурсів до менш розвинених територій не супроводжується зростанням темпів їхнього соціально-економічного розвитку.

Отже, можемо стверджувати, що в сучасних умовах для українських регіонів неприйнятним є виняткове застосування інструментарію вирівнювання розвитку територій чи стимулювання

економічного зростання в окремих точках. Подолання такого протиріччя можливе лише за умови виваженого поєднання зазначеного інструментарію. Щодо інструментарію вирівнюючої політики, то його застосування повинно забезпечити рівний доступ мешканців до суспільних послуг, які гарантуються Конституцією України її громадянам незалежно від місця проживання. Інструментарій стимулюючої політики має сприяти підвищенню підприємницької активності та активізації інноваційних процесів в регіоні, підвищенню конкурентоспроможності окремих територій, територіальних громад, районів.

Однак вкрай важливо, щоб в процесі стимулювання розвитку окремих територій регіону дотримувались певні вимоги як на етапі відбору таких точок, так і на етапі використання додатково отриманого ресурсу від їхнього функціонування:

- основними критеріями вибору точок росту мають стати не їхня перевага в абсолютних показниках, а у відносних – зокрема, темпах зростання валової доданої вартості, виробленої продукції, зайнятості тощо, а також наявність відповідного економічного та соціального потенціалу для перемоги у конкурентній боротьбі не лише на внутрішньорегіональному, але й на національному та зовнішньому ринках;

- отриманий фінансовий ресурс від пришвидшеного зростання окремих точкових проектів в регіоні має спрямовуватись не лише на подальше їхнє ж фінансування, а на реалізацію проектів на інших територіях регіону, що дозволить забезпечити його збалансований розвиток.

Вважаємо недоцільною цілковиту концентрацію фінансових та інших видів ресурсів виключно на вирішенні проблем найбільш слабзорозвинених і депресивних ареалів регіону.

Це обумовлена тим, що результативне вирішення проблем найбільш депресивних локальних ареалів можливе лише за умови істотного збільшення економічного і фінансового потенціалів регіонів, у межах яких вони розташовані. А це неможливо без попередньої реалізації найефективніших інвестиційних проектів, які, найімовірніше, можуть бути запропоновані не в зонах найгострішої депресії, а в інших точках простору, що володіють вагомими конкурентними перевагами, наприклад, вищим інноваційним і

людським потенціалом, ефектом агломераційної економії або сприятливим розташуванням з погляду доступу до ключових транспортних магістралей [2].

Використання змішаного підходу до регулювання диференціації внутрішньорегіонального розвитку вимагає відмови від «патерналістських відносин» між центром та регіонами і передачі значної частки повноважень поряд із фінансовим ресурсом у розпорядження органів регіональної влади та місцевого самоврядування. З іншого боку, на них лягає відповідальність за ефективне використання власного ресурсу, адже в таких умовах визначальна роль належить вмінно використати наявний фінансовий, геополітичний, інвестиційний, креативний, інший соціально-економічний потенціал території. Значною мірою вирішення цих питань відбувається в ході реалізації реформи місцевого самоврядування.

Тому регіональні органи управління мають на практиці враховувати особливості кожного району, окремих територіальних громад, стимулювати подолання їхньої замкнутості у своєму розвитку за допомогою посилення інтенсивності міжрайонних зв'язків, застосовувати різні механізми згладжування внутрішньорегіональних відмінностей, таких як інвестиційний, трансфертний і податковий. Такі дії неодмінно призведуть до покращення соціально-економічного становища як у середині регіону, так і в Україні в цілому [3].

Зазначені положення лягли в основу розробки концепції регулювання внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації (рис. 1).

Запропонована концепція є основою для вироблення стратегії регулювання внутрішньорегіональної диференціації (як документа) та детермінації чітких механізмів її реалізації. На нашу думку, довгостроковими цілями такої стратегії мають стати:

- зниження рівня диференціації соціально-економічного простору регіону за рахунок налагодження мережових взаємодій між менш економічно розвинутими територіями та полюсами росту;

- забезпечення інтегрованості соціально-економічного простору регіону;

- стимулювання ефективного використання власного потенціалу територій;
- підвищення конкурентоспроможності територіальних громад, адміністративно-територіальних одиниць районного та базового рівнів, міст, окремих територій, регіону загалом.



Рис. 1. Концепція покращення внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації

Важлива роль у концепції належить ініціативним групам громадян та громадським організаціям. Зокрема, вона полягає у забезпеченні дебюрократизації та необхідної соціально-економічної ефективності проектів, що реалізуються, та дій влади загалом, а також у підтримці соціальної ініціативи в регіональному соціально-економічному просторі.

Водночас слід наголосити на пріоритетності інтересів розвитку регіону загалом над приватними інтересами населення чи підприємств, громади чи органу управління окремого населеного пункту. Інтереси і стратегічні цілі регіону зазначені в стратегії його розвитку.

Запропонована концепція передбачає наявність трьох рівнів регулювання процесів внутрішньорегіональної диференціації – національного, регіонального, локального. Прерогативою держави

щодо регулювання розвитку внутрішньорегіональних соціально-економічних систем є розробка нормативно-правового забезпечення, а також забезпечення цільової державної (зокрема фінансової) підтримки процесів внутрішньорегіональної диференціації.

Роль регіональних органів влади є визначальною, оскільки саме вони володіють цілісним баченням розвитку регіону загалом, тому на регіональному рівні розробляється стратегія регулювання диференціації в регіоні, визначаються її цілі, завдання, механізми реалізації, здійснюється обґрунтований вибір найперспективніших кластерів, мобілізація ресурсів і сприяння участі суб'єктів підприємницької діяльності в регіональних проєктах.

На локальному рівні здійснюється регулювання розвитку окремих територій, населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Тобто регіон розглядається одночасно як елемент системи вищого рівня – національної, і як самостійна система, яка включає сукупність елементів і здійснює регулювання їхнього розвитку.

Найвища практична цінність у запропонованій концепції регулювання соціально-економічної внутрішньорегіональної диференціації належить інструментарію її реалізації. На даному етапі розвитку економічні і політичні умови вимагають нових підходів до регулювання темпів розвитку окремих територій і згладжування існуючої диференціації в соціально-економічній сфері на регіональному рівні.

Функціонування інструментарію регулювання соціально-економічної внутрішньорегіональної диференціації повинно бути побудовано на основі забезпечення умов самодостатності окремих громад, що можливо при наявності у них внутрішніх факторів економічного зростання, а також правових засад стимулювання громад до ефективного використання ендегенного соціально-економічного потенціалу. Зважаючи на це, перш за все, можливості згладжування територіальної диференціації необхідно шукати в формуванні та просуванні нових інструментів, до яких можна віднести:

- проведення досліджень щодо вдосконалення методики оцінки територіальної диференціації за рівнем розвитку;

- розширення комерційних принципів у стимулюванні ефективного використання економічного потенціалу територіальних громад, зокрема в частині ефективного використання землі, створення комерційних структур;

- розвиток державно-приватного партнерства як ефективного інструмента підтримки малого та середнього бізнесу на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць;

- створення умов для розвитку державних контрактів при розміщенні замовлень у суб'єктів малого і середнього підприємництва, розташованих за межами обласних центрів і точок концентрації економічної активності в регіоні.

Висновки. Запропонована концепція регулювання внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації, спрямована на зниження рівня диференціації соціально-економічного простору регіону за рахунок налагодження мережових взаємодій між менш економічно розвинутими територіями та полюсами росту; стимулювання ефективного використання власного потенціалу територій; підвищення конкурентоспроможності територіальних громад, окремих територій регіону загалом. Практична реалізація концепції лежить у площині відповідальності регіональних органів влади.

1. Фінансові механізми формування конвергентної моделі регіонального розвитку : монографія / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; За наук. ред. д.е.н., проф. І. З. Сторонянської. – Львів, 2014. – 438 с.
2. Сторонянська І. З. Регіональний розвиток України: проблеми інтеграції та конвергенції : монографія / І. З. Сторонянська; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Л., 2010. – 324 с.
3. Шульц С. Л. Економічний простір України: формування, структурування та управління / С. Л. Шульц. – Львів : ІРД НАН України, 2010. – 408 с.