

УДК 332.122

М. С. Пашкевич,
кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства Державного ВНЗ «Національний гірничий університет»

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРІОРИТЕТИ

SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINIAN REGIONS: FEATURES AND PRIORITIES

Досліджено еволюцію пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів України за основними нормативно-правовими документами. Акцент зроблено на особливостях регіонального розвитку України у контексті євроінтеграції. Здійснено ретроспективний аналіз концепцій державної регіональної політики України.

The evolution of the priorities of social and economic development of Ukraine's regions according to the basic legal documents is investigated. Emphasis on features of regional development of Ukraine's regions in the context of European integration is made. Retrospective analysis of the concepts of regional policy of Ukraine is performed.

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, регіональні пріоритети, регіональна економіка*

Key words: *region, regional development, regional priorities, regional economy.*

Вступ. З перших років незалежності України основним вектором її соціально-економічного розвитку стала європейська інтеграція. Разом з цим вирішення цього завдання пов'язане з чималою кількістю проблем, шляхи подолання яких потребують наукового обґрунтування. У першу чергу, європейська інтеграція України повинна ґрунтуватися на економічно розвинутих та конкурентоспроможних регіонах з високими стандартами якості життя людей. Тому дослідження регіональної економіки з метою підвищення ефективності механізмів її регулювання є надзвичайно актуальною темою.

У теперішній час існує значний науковий доробок у галузі теорії та механізмів регулювання регіональної економіки. Ці питання у різні роки досліджували такі вчені України, як Амоша О., Барановський М., Борецько В., Варналії З., Геєць В., Герасимчук З., Долішній М., Дорофієнко В., Жовнірчик Я., Миколайчук М., Надрага В., Орловська Ю., Пельтек Л., Решетило В., Фінагіна О. та багато інших.

Однак, на нашу думку наукові засади соціально-економічного розвитку регіонів України завжди потребуватимуть удосконалення внаслідок динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища. І одним з таких наріжних питань є постійний перегляд пріоритетів розвитку окремих регіонів, виявлення особливих факторів та чинників, які на нього впливають.

Постановка задачі. На основі зазначеного можна сформулювати мету проведених досліджень, яка полягає в аналізі та узагальненні еволюційних етапів формування пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів України згідно основних нормативно-правових документів. Це дозволить у подальшому зробити висновок про тип стратегії регіонального розвитку, яка застосовувалася у певні історичні періоди та розробити рекомендації для її удосконалення.

Результати. Розглянемо еволюцію пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів України згідно нормативно-правових документів.

Пріоритети державного та регіонального соціально-економічного розвитку, механізми їх досягнення та система координації дій влади визначаються програмами та програмами державного та регіонального рівня, розробленими за законодавством України [1]. Однак, поряд з прогнозами та програмами, загальні напрями та пріоритети соціально-економічного розвитку містять й інші нормативно-правові документи.

Прийняття Україною з перших років незалежності європейського вектору руху відбилося на її регіональній політиці, оскільки цьому аспекту приділено значну увагу у європейських концептуальних документах розвитку. До 2001 року, за відсутності в Україні законодавчо закріпленої концепції державної регіональної політики, ці питання здебільшого відображено у документах щодо партнерства нашої держави та Європейського Союзу (ЄС). Завдяки цьому пріоритети розвитку регіонів України багато в чому ґрунтуються на принципах європейської регіональної політики розвитку.

Так, в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року [2] передбачено регіональна кооперація у таких пріоритетних напрямках, як планування землекористування та формування державної регіональної політики з акцентом на розвиток економічно та соціально відсталих територій.

З необхідністю вступу України до ЄС, у 1998 році було прийнято Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу до 2007 року [3]. У цьому документі регіональний аспект національної політики привалює над власне регіональною політикою. Підтверджує це єдиний регіональний пріоритет розвитку - «передача основних повноважень від центру до регіональних органів самоврядування, територіальних громад та залучення до соціально-економічного співробітництва громадян України». І це повністю відповідає тенденції «ЄС: від Союзу країн до Союзу регіонів», вираженої у перенесенні частини владних повноважень держави до регіонів. В іншому, регіональна політика в контексті євроінтеграції передбачає контакти між регіонами України та ЄС в усіх напрямках, затверджених Стратегією.

Інтерес представляє законопроект 1998 року «Про Концепцію державної регіональної політики», який так і не було прийнято. Він суттєво відрізняється від затвердженої у 2001 році Концепції тим, що визначає окрім загальних пріоритетів регіонального розвитку, напрями розвитку продуктивних сил для восьми мезорегіонів (табл.1). Загальними пріоритетами розвитку для всіх регіонів Концепцією встановлювалося підвищення ролі регіонів у здійсненні економічної реформи, управлінні комунальною власністю, передача частини повноважень від центральної влади на місця, запровадження бюджетної автономії регіонів. Також пріоритетами вбачалися структурна перебудова економіки, нарощення експорту, інтенсифікація сільгоспвиробництва, повна зайнятість населення, поліпшення довкілля, розвиток регіональної та міжрегіональної інфраструктури, раціональне використання рекреаційних ресурсів, захист національних меншин, поліпшення демографічної ситуації, збереження історико-культурної спадщини.

Таблиця 1.

Пріоритети розвитку продуктивних сил мезорегіонів України згідно Концепції державної регіональної політики 1998 року [4]

№ з/п	Назва та склад області мезорегіону	Пріоритети розвитку
1.	Донецький (Донецька, Луганська)	Реструктуризація вугільної промисловості, поліпшення екологічної ситуації, нарощення потужностей легкої та харчової промисловості; зайнятість населення; інфраструктура населених пунктів: транспорт,

		водопостачання; розвиток сільського господарства.
2.	Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська)	Структурні перетворення у промисловості; переоснащення підприємств машинобудування; розвиток енергетики; нарощення експорту; конверсія оборонних підприємств; поліпшення екологічної ситуації; використання науково-виробничого потенціалу; розвиток сільського господарства; раціональне використання біоресурсів Азовського моря.
3.	Східний (Полтавська, Сумська, Харківська)	Структурні перетворення у промисловості; переоснащення підприємств сільсько-господар.машинобудування; створення технопарків; розвиток екологічних виробництв, інфраструктури транспорту, комунікацій; поліпшення екологічної ситуації; максимальний видобуток нафти, газу.
4.	Центральний (Київська, Черкаська області, м. Київ)	Структурна перебудова економіки; посилення харчової та легкої промисловості; авіабудування, точна механіка, електроніка; переоснащення підприємств хімічної промисловості та агрокомплексу; поліпшення екологічної ситуації; розвиток наукоємного виробництва.
5.	Поліський (Волинська, Житомирська, Рівненська, Чернігівська)	Модернізація підприємств сільськогосподарського машинобудування, приладобудування; розвиток наукоємних виробництв, соціальної інфраструктури; конверсія підприємств оборонного комплексу; інтенсифікація лісогосподарства; зайнятість населення; збереження історичної спадщини.
6.	Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька)	Розвиток агропромислового комплексу, легкої промисловості, рекреаційної індустрії; структурна перебудова підприємств енергетики та машинобудування; експортна орієнтація; екологічна безпека.
7.	Причорноморський (АРК, Миколаївська, Одеська, Херсонська, м.Севастополь)	Розвиток морегосподарського комплексу; раціональне використання рекреаційних та водних ресурсів; розширення зрошувальних земель; впровадження ресурсозберігаючих технологій; спеціалізація у харчовій та легкій промисловості; освоєння енергетичних ресурсів шельфів Чорного моря; розвиток виробничої інфраструктури.
8.	Карпатський (Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька)	Формування рекреаційного комплексу; структурна перебудова промисловості; розвиток легкої промисловості та сільського господарства, автомобільного машинобудування, електронного та електротехнічного виробництва; прикордонне співробітництво; розвиток художніх промислів та народних ремесел; зайнятість населення та соціальний захист; зниження рівня техногенної безпеки; впровадження технологій комплексної переробки корисних копалин та глибокого буріння; створення протиповодкових споруд; реконструкція виробництва у хімічній промисловості.

У Спільній стратегії Європейського Союзу щодо України, схваленої Європейською Радою у 1999 році [5] відображено європейський погляд на регіональну політику України в умовах співпраці з нею. Пріоритетом на цьому шляху визначено регіональне та транскордонне співробітництво у напрямках прикордонного регулювання та розвитку інфраструктури транспорту, телекомунікацій, електроенергетики, мережі трубопроводів.

Після прийняття ООН Програми «Порядок денний на XXI століття» 1992 року [6] та Резолюції другої Конференції ООН з питань регіональної політики і розвитку міст та населених пунктів 1996 року [7], у яких закріплювалися постулати сталого розвитку, вийшла Постанова ВРУ «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» 1999 року [8], яка визначила пріоритети державної політики сталого розвитку населених пунктів нашої держави до 2014 – 2019 років та шляхи їх досягнення. Тут знову піднімається питання тривалої концентрації влади у центрі, що викликало територіальні диспропорції розвитку регіонів України. Найгостріші проблеми українських регіонів співпадають з європейськими. У соціальній сфері – це демографічна деградація, незадовільний стан ЖКГ, нестабільність соціально-економічних умов у державі, безробіття, зниження якості життя населення; у економічній сфері – урбанізація, деградація сільських районів, нерациональне землекористування, незадовільний стан інженерних та комунікаційних мереж, відсутність екологічної інфраструктури; у екологічній – забруднення довкілля, важка санітарно-гігієнічна ситуація та інші.

Основними пріоритетами сталого розвитку населених пунктів згідно документів ООН, у Концепції наведено наступні: раціональне використання природних ресурсів; якісні умови життя населення; житлова політика; виробнича, транспортна, інженерна інфраструктура; повноцінне життєве середовище населених пунктів; санітарно-гігієнічні умови; запобігання виникненню техногенних аварій.

Європейський вибір та політику сталого розвитку було інтегровано у Стратегію економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. «Україна: поступ у XXI століття» [9]. Якщо попередню стратегію «Шляхом радикальних економічних реформ» 1994 року було присвячено початку економічних реформ та механізмам подолання глибокої кризи економіки, то ця Стратегія вирішує питання виведення економіки на шлях сталого розвитку, структурних змін, економічного зростання та активної соціальної політики держави. Розділ «Політика економічного зростання» містить активну регіональну політику, яка передбачає збалансованість загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Державна регіональна політика вже того періоду пропагувала необхідність повного використання потенціалу регіонів і переваг територіального поділу або кооперації праці, збільшення повноважень регіональної влади у вирішенні проблем територій.

Пріоритетами регіональної політики на період 2000–2004рр. визначено наступні: розвиток депресивних територій та подолання соціально-економічної диференціації регіонів; делегування частини управлінських функцій у регіони; заснування регіональних агентств розвитку; реформування міжбюджетних відносин та забезпечення гарантованих доходів місцевих бюджетів; земельна реформа; стимулювання підприємництва; міжрегіональне і прикордонне співробітництво; соціальний захист населення незалежно від економічних можливостей регіонів; досягнення продуктивної зайнятості; реформування АТУ; запровадження двопалатного парламенту.

Для досягнення мети та положень Стратегії інтеграції України до ЄС було затверджено Програму інтеграції України до Європейського Союзу 2000 року [10], цілі та принципи якої є загальнонаціональним пріоритетом і основою стратегій та програм усіх напрямків соціально-економічного життя країни.

Окремий розділ цієї Програми присвячено регіональній політиці та регіональному співробітництву. При цьому наголошується на необхідності розробки моделі управління регіонами згідно принципів регіональної політики ЄС, які полягають у концентрації фінансових ресурсів у регіонах, які цього найбільше потребують, партнерстві усіх суспільних верств на різних рівнях державного управління, принципі додатковості фінансування та субсидіарності програм розвитку регіонів. Враховуючи це визначено наступні пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів у контексті євроінтеграції.

До короткострокових пріоритетів (до 2002 року) віднесено єдині економічна, митна, бюджетна, податкова системи; децентралізація регулювання; внутрішня міжрегіональна інтеграція; згладження міжрегіональних диспропорцій; перетворення економічно потужних регіонів у «полоси економічного зростання»; підтримка проблемних регіонів; оптимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів; екологізація соціально-економічного розвитку; реформування системи складання місцевих бюджетів; типологізація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.

До середньострокових пріоритетів (до 2003 року) віднесено реформування АТУ; розподіл повноважень органів влади; розподіл фінансових ресурсів між державним та регіональними бюджетами, передача власності до територіальних громад; розроблення нормативно-правової бази реалізації Концепції державної регіональної політики; класифікування регіонів України на пріоритетні, відсталі та депресивні з урахуванням критеріїв ЄС; розвиток транскордонного співробітництва у рамках євро регіонів; підтримка прикладних наукових досліджень з регіональної проблематики; створення регіональних агентств розвитку.

До довгострокових пріоритетів (до 2007 року) належать завершення реформи АТУ; підготовка Національної програми регіонального розвитку; стимулювання розвитку депресивних територій; розвиток внутрішнього і зовнішнього міжрегіонального та транскордонного співробітництва; моніторинг розвитку регіонів за стандартами ЄС; участь у грантових програмах Європейських фондів.

Враховуючи європейську спрямованість Програми, особливу увагу приділено пріоритетам регіонального співробітництва до 2007 року, які полягають у

залученні до регіонального співробітництва ринкових структур; розробці єдиної транспортної політики; створенні інноваційних сврорегіонів; міжнародній кооперації праці та регулюванні потоків робочої сили; веденні спільної підприємницької діяльності; формуванні спільної банківської, транспортної та промислової інфраструктури; вирівнюванні економічного та соціального стану територій сврорегіонів.

Перехід від окремих документів, що торкалися регіональної політики, до єдиного систематизованого концептуального підґрунтя відбувся з Указом Президента України Про Концепцію державної регіональної політики 2001 року [11]. У Концепції наголошується на існуванні на той час двох основних проблем: диференціації розвитку регіонів та повільної реалізації моделі сталого розвитку. Для розв'язання цих проблем Концепцією передбачено здійснення оцінки потенціалу регіонів та його ефективне використання, інноваційну структурну перебудову економіки регіонів, розвиток підприємництва, підвищення зайнятості, наповнення місцевих бюджетів, інтеграцію регіонів на основі переваг територіального поділу і кооперації праці, участь територіальних громад та органів самоврядування у реалізації державної регіональної політики, вироблення критеріїв і механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів, стабілізацію демографічної ситуації, розроблення екологічної політики, міжнародне співробітництво та наближення до стандартів ЄС у сфері регіональної політики.

У вирішенні цих завдань вбачаються два пріоритети. Це вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів та підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері, що відноситься до врегулювання відносин між центром та регіонами.

Вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів ґрунтується на більш точному визначенні пріоритетів та стратегій розвитку регіонів; поліпшенні механізмів державної підтримки; стимулюванні транскордонних та міжрегіональних зв'язків; розбудові інфраструктури, зокрема ринків продовольства, землі, праці, капіталу та інших; підготовці фахівців з проблем регіонального розвитку; стимулюванні розвитку депресивних регіонів через механізми бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики; формуванні фінансової бази регіональної влади; запровадженні коефіцієнтів податкової спроможності територій; заохоченні заощаджень для формування інвестиційного потенціалу регіонів.

Підвищення ролі та відповідальності місцевої влади за соціально-економічний розвиток регіону ґрунтується на оптимізації її територіальної організації; підвищенні вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні; підсиленні правової та матеріально-фінансової основи управління територією місцевою владою.

Новий акцент на зміцненні позицій державного управління зроблено у Концептуальних засадах стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки «Європейський вибір» 2002 року [12]. На відміну від ліберального державного управління, притаманного попередньому етапу реформ, мета нової стратегії полягає в активізації регулюючої функції держави та посиленні ринкового вектору розвитку. Однак, проголошена мета не позначилася на державній регіональній політиці. У розділі Стратегії, присвяченому активній регіональній політиці, зазначено, що державна модель управління регіонами повинна ґрунтуватися на європейських стандартах регіональної політики з новими відносинами «центр-регіон», міжрегіональною та міжнародною співпрацею територій. Метою державної регіональної політики визначено створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій та усунення регіональних диспропорцій. У зв'язку з цим, пріоритетами регіонального розвитку названі: структурна перебудова господарства регіонів на основі використання їх потенціалу; запровадження системи фінансового вирівнювання соціального стану; застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральної і місцевої влади в стимулюванні регіонального розвитку, зокрема депресивних територій; інноваційний розвиток територій із спеціальним економічним статусом за допомогою залучення інвестицій у високотехнологічні інноваційні проекти пріоритетних галузей виробництва; активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва; удосконалення процесу стратегічного програмування регіонального розвитку; децентралізація влади; підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави; адаптація національного законодавства щодо регіональної політики до стандартів Євросоюзу; здатність адміністративно-територіальних одиниць надавати високоякісні державні послуги.

Висновки. Проведені дослідження дозволили зробити наступні висновки. Аналіз та узагальненні еволюційних етапів формування пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів України згідно основних нормативно-правових документів показав, що ці пріоритети трансформувалися протягом всього періоду незалежності України. На нашу думку, у багато чому швидкість таких змін заважала практично реалізовувати поставлені цілі розвитку. Регіональні пріоритети розвитку цілком відповідають європейським стандартам. Також можна відзначити багатовекторність регіональної політики, агресивну стратегію регіонального розвитку, яка характеризується надмірними цілями та завданнями, а також більшу орієнтацію на економічний сектор, ніж на соціальний. Екологічним питанням увагу приділено за остаточним принципом.

Література

- 3У «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602 – III від 23.03.2000р. // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>
- Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994// [Електронний ресурс] URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012
- Указ Президента України Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу від 11.06.1998 № 615/98 // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>
- Проект Закону України «Про концепцію державної регіональної економічної політики» від 09.07.1998 // [Електронний ресурс] URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4219
- Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року від 11.12.1999 // [Електронний ресурс] URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_492
- Повестка дня на XXI век / Agenda. Русский текст. // [Электронный ресурс] URL: http://www.r-komit.ru/s_i_d/agenda21/index.htm; <http://www.un-documents.net/a21-07.htm>
- United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) The Habitat Agenda14 June 1996 // [Електронний ресурс] URL: <http://www.un-documents.net/hab-ag.htm>; <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm>
- Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999р. №1359–XIV <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1359-14>
- Україна: поступ у XXI століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр. від 23.02.2000 № 276а/2000 // [Електронний ресурс] URL: <http://lawua.info/bdata1/ukr1787/index.htm>
- Указ Президента України Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу від 14.09.2000 № 1072/2000 // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001100-00>
- Указ Президента України Про Концепцію державної регіональної політики від 25.05.2001 № 341/2001 <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>
- Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки від 30.04.2002 // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001100-02>

Стаття надійшла до редакції 01.12.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"