

УДК 336.14(043.5)

С. М. Фролов,  
д.е.н., професор кафедри фінансів, Сумський державний університет

## АНАЛІЗ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЯХ

**Анотація:** На основі аналізу нормативно-правового забезпечення прикордонного співробітництва розглянуті певні чинники, запропоновано критерії і показники, які спроможні більш адекватно оцінити стан конкретної території для її пріоритетного розвитку та регіонального співробітництва з різними державами.

**Abstract:** The criteria and indicators that help to estimate the state of the territory more adequately for its priority development and regional cooperation with different countries are proposed in the paper. There are considered certain factors based on the analysis of the regulatory support of cross-border cooperation.

**Ключові слова:** Прикордонне співробітництво, регіональна політика, євроінтеграція, соціально-економічний розвиток.

**I. Вступ.** Україна, маючи найдовший в Європі кордон (19 із 25 регіонів України є прикордонними), спільні кордони з країнами ЄС на заході та з Росією і Білоруссю на сході, володіє значним досвідом з організації міжнародних відносин. Тому питання прикордонних територій, які внаслідок географічних та соціально-економічних особливостей є специфічними адміністративно-територіальними одиницями, дуже важливе для вивчення, оскільки потенціал саме прикордонних територій в Україні на сьогоднішній день реалізується неповністю.

Формально держава робить кроки в напрямку розвитку прикордонних територій та підвищення їх ролі в економіці країни. Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2015 року державна підтримка має бути спрямована на розвиток прикордонного та транскордонного співробітництва у сфері розбудови інфраструктури, переважно транспортної, та охорони навколишнього середовища, територіального планування, активізації туризму [1].

Теоретичні, методологічні і прикладні аспекти прикордонного співробітництва, побудови ефективної бюджетної політики на рівні держави і регіонів досліджувалися в працях українських вчених А. Баян, А. Буряченко, І. Бураковський, Ж. Дерій, В. Волошин, В. Волошко, З. Варналій, Я. Верменич, А. Спіфанов, Н. Луцишин, Н. Мікула, О. Мілашківська, О. Передрій, І. Студенніков, О. Топчів та інші. Віддаючи належне дослідникам, які працюють над теорією та методологією регіонального міжбюджетних і прикордонного співробітництва, слід відзначити, що дані питання вимагають подальших наукових пошуків, ґрунтовних досліджень.

**II. Постановка завдання.** Державна політика в прикордонних територіях базується на декількох законодавчо-нормативних актах, прийнятих у різні роки, які відображають послідовний розвиток поглядів владних структур на пріоритети регіонального співробітництва з різними державами.

На основі аналізу нормативно-правового забезпечення прикордонного співробітництва необхідно розглянути певні чинники, та запропонувати критерії і показники, які спроможні більш адекватно оцінити стан конкретної території і на підставі цього приймати виважені рішення щодо визначення розміру бюджетної допомоги.

**III. Результати.** Процеси глобалізації стають важливою частиною буття, суттєво впливають на політичну, економічну, соціальну, культурну сфери, привносять позитивні наслідки в положення тих регіонів, які беруть активну участь у міжнародній торгівлі. Але поряд із цим формуються певні негативні тенденції, пов'язані із розривом у соціально-економічному положенні між багатими і бідними регіонами. У цьому сенсі держава повинна сприяти політиці регіоналізації, включенню регіонів до світового поділу праці, стимулювання їх економічного зростання, партнерства з іншими регіонами. У першу чергу, цього можна досягти, приймаючи відповідні нормативно-правові акти і встановлюючи концептуальні засади політики на прикордонних територіях. Цей процес може бути досить складним через необхідність враховувати індивідуальні особливості розвитку різних регіонів безпосередньо самої України і територій тих держав, з якими українські регіони мають спільні кордони.

Нормативно-правове забезпечення прикордонного співробітництва ґрунтується як на внутрішніх законодавчо-нормативних актах, так і на тих юридичних документах, до яких Україна приєдналася у рамках співпраці з Європейським Співтовариством. У цілому можна виділити 4 групи документів, які стосуються міжтериторіального і транскордонного співробітництва:

- європейське законодавство, яке стосується безпосередньо транскордонного співробітництва;
- європейське загальне законодавство щодо регіонів;
- інші європейські документи, в яких зазначено транскордонне співробітництво;
- національне законодавство [2].

Основним законом, який визначає головні положення транскордонного співробітництва в Україні і регулює процеси укладання і практичної реалізації органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади угод про транскордонне співробітництво, включаючи питання державної політики, є Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004, №1861-IV.

У рамках цього закону мету державної політики у сфері транскордонного співробітництва визначено як «створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення» [3].

При цьому основними принципами державної політики у цій сфері названий закон встановлює:

- законність;
- чіткий розподіл завдань, повноважень та відповідальності між суб'єктами транскордонного співробітництва України;
- гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- забезпечення рівних можливостей регіонів України щодо співпраці у рамках транскордонного співробітництва;
- розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного розв'язання проблем та завдань у сфері транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво може здійснюватися в найрізноманітніших сферах: економічній, соціальній, науково-технічній, культурній, освітній, екологічній тощо.

Формами транскордонного співробітництва є співпраця у рамках створеного євро регіону шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах (які регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва) або шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між

суб'єктами транскордонного співробітництва.

Держава, крім правових рамок, створює й інші умови для забезпечення ефективної реалізації зазначених форм співпраці. Зокрема, передбачено, що уповноважені органи державної влади будуть сприяти:

- визначенню пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва;
- відбору проєктів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки;
- розробленню та виконанню державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- наданню правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України [3].

Проєкти повинні відбиратися на конкурсній основі. Серед основних критеріїв відбору необхідно відзначити достатню аргументацію щодо розв'язання існуючих проблем, цілі, пріоритети, необхідні ресурси, тривалість реалізації.

Щодо фінансової допомоги в реалізації проєктів, то законом визначено, що можливе використання коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, спільне фінансування із залученням міжнародної технічної допомоги, кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій.

Також центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо займаються реалізацією державної політики у сфері транскордонного співробітництва:

- надають правову, інформаційну, методичну, організаційну підтримку суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України;
- розробляють порядок підготовки проєктів (програм) транскордонного співробітництва та державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- розробляють положення про проведення конкурсу проєктів (програм) транскордонного співробітництва, які претендують на включення до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- проводять моніторинг виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- розглядають пропозиції суб'єктів транскордонного співробітництва України щодо включення проєктів (програм) транскордонного співробітництва до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

– здійснюють у межах своєї компетенції координацію та взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм і державних програм розвитку транскордонного співробітництва під час формування проєкту Державного бюджету України [3].

У рамках Концепції державної регіональної політики одним із ключових завдань є «налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем» [4]. Конкретними заходами реалізації цього завдання є стимулювання розвитку транскордонних та міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання; законодавче розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва та впорядкування такого співробітництва.

В Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» формалізується державна політика здебільшого щодо підтримки регіонів у цілому, однак він містить важливі норми, які формують підґрунтя для визначення регіонів, які повинні бути забезпечені державною підтримкою.

Зокрема, закон виділяє так звані депресивні території, які потребують заходів стимулювання їх розвитку з боку держави, а саме комплексу «правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому» [5]. Основні заходи в цьому напрямку:

- цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;
- надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, таких, як бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні та консалтингові центри, венчурні фонди тощо;
- спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, а також здійснення інших найважливіших заходів;
- сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, стимулювання трудової міграції, удосконалення соціальної сфери, зокрема, житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля;
- надання іншої державної підтримки розвитку таких територій.

Для конкретної реалізації цього закону урядом України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. У Стратегії визначається наявність суттєвих диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, а також наголошується на необхідності підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційної активності. Ситуація, що склалася, створює певні перешкоди у використанні потенціалу міжрегіонального і прикордонного співробітництва.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» містить цілий перелік різних критеріїв, згідно з якими регіон, промисловий або сільський район, місто обласного/республіканського значення може бути віднесено до складу депресивних. Але за всі роки існування цього законодавчо-нормативного акта таких територій не визначено. Це зовсім не свідчить про те, що в процесі економічного і соціального розвитку України усунули всі існуючі проблеми. Навпаки, проблем вистачає, інакше прийняття цього закону не мало б сенсу. Так, за підсумками 2006-2010 рр. виділені такі сільські райони, які наближені до депресивних: Камінь-Каширський (Волинська обл.), Таругинський і Татарбунарський (Одеська обл.), Краснолиманський (Донецька обл.), Поліський (Київська обл.), Решетилівський (Полтавська обл.), Ріпкинський і Козелецький (Чернігівська обл.).

Що стосується промислових районів, то наближаються до статусу депресивних Рожищенський (Волинська обл.), Павлоградський (Дніпропетровська обл.), Воловецький (Закарпатська обл.), Лутугинський (Луганська обл.), Турківський (Львівська обл.), Любашівський, Балтський (Одеська обл.), Володимир-Волинський, Романівський (Житомирська обл.).

Серед міст республіканського в АР Крим і обласного значень найбільш наближеними до депресивних є такі: Білгород-Дністровський (Одеська обл.), Яремча (Івано-Франківська обл.), Новий Розділ (Львівська обл.), Первомайський (Харківська обл.), Новодністровськ (Чернівецька обл.).

Тобто за існуючими критеріями 8 сільських, 9 промислових районів і 5 міст обласного значення близькі до депресивних. Такі дані загальнонаціонального моніторингу за 2010 рік наведено у матеріалах до слухань «Нові підходи в розвитку депресивних регіонів України», які відбулися в рамках засідання Комітету з питань промислової і регуляторної політики і підприємництва Верховної Ради України. Результат очевидний – депресивні регіони в Україні відсутні. Вочевидь, що показники, які визначені законом і застосовуються для їх визначення, не є оптимальними і містять критерії, які не дозволяють відносити регіони, які дійсно мають проблеми, до депресивних, з подальшим фінансуванням виведення їх із кризового стану.

Так, згідно із цим законом депресивним може бути визнано:

- 1) регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим;
- 2) промисловий район, у якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;
- 3) сільський район, у якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;
- 4) місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значень, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

Навіть простий аналіз цих визначень може свідчити про хибність відбору багатьох критеріїв. Депресивність регіону – категорія в першу чергу не економічна, а соціальна. Економічні показники не дають і не можуть дати усєї картини щодо ситуації в регіоні. Адже економіка є лише обслуговуючим фактором для людини. Для людини в першу чергу важливим є не умовні гривні на душу населення, що формуються в регіоні, а можливість мати комфортне, безпечне життя для себе і своїх дітей, а це не завжди корелюється з таким показником, як валовий регіональний продукт (ВРП).

Тому нами пропонується використання цілого ряду показників, які спроможні більш адекватно оцінити стан конкретної території і на підставі цього приймати виважені рішення щодо визначення розміру бюджетної допомоги (таблиця 1).

Таблиця 1. Чинники і критерії депресивності регіону

Групи чинників	Чинники депресивності регіону	Критерії визначення рівня відповідного чинника
1.Економічні чинники	1.Відсутність розвиненого виробництва	- Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу наявного населення (у фактичних цінах); - Основні фонди за первісною вартістю; - Рівень зношення основних фондів; - Основні фонди за залишковою вартістю; - Введення у дію основних фондів на душу населення за базовий (як правило - рік) період часу; - Інвестиції в основний капітал на одну особу (у фактичних цінах); - Сальдо чистого (регіонального) експорту.
	2.Неефективна матеріальна структура виробництва і його загальний склад	- Обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу наявного населення; - Обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу наявного населення; - Обсяги виконаних будівельних робіт (у фактичних цінах) ( у т.ч. на одну особу наявного населення); - Капітальні вкладення на душу населення.
	3.Недостатнє використання трудових ресурсів	- Середні витрати робочого часу в промисловості та в інших галузях на одного працівника; - Сальдо трудової міграції економічно-активного населення (чол., за рік).
	4.Рівень бюджетного самофінансування регіону	- Рівень забезпеченості власними доходами бюджету на душу населення; - Податкові надходження до бюджету на душу населення.
	5.Порушення оптимальності у співвідношенні різних видів капіталу	- Прямі іноземні інвестиції на одну особу; - Питома вага кожного виду капіталу в економіці регіону; - Середня заробітна плата в системі промислового, банківського і торгового капіталу; - Офіційна фінансова допомога на цілі регіонального розвитку; - Сума внутрішніх кредитів, наданих банківським сектором на території регіону на цілі розвитку (у % до ВВП).
2.Соціальні чинники	1.Низький рівень життя	- Віковий склад населення (чоловіків та жінок); - Тривалість життя (чоловіків та жінок); - Природний приріст населення; - Рівень середньомісячної заробітної плати (номінальна); - Відношення середньомісячної заробітної плати до величини прожиткового мінімуму; - Рівень бідності; - Питома вага населення за межею бідності; - Питома вага населення з доходом менше 1 дол. США на день (у %); - Питома вага населення з доходом менше 2 дол. США на день (у %); - Забезпеченість житлом (загальна площа) на душу населення; - Розповсюдження ВІЛ інфекції (% населення у віці 15 -49 років); - Рівень недоїдання серед дітей (% дітей у віці до 5 років).
	2.Високий рівень безробіття в регіоні	- Рівень зареєстрованого безробіття; - Рівень безробіття за методологією МОП; - Рівень зайнятості у промисловості (для промислових районів); - Частка зайнятих у сільському господарстві (для сільських районів); - Питома вага безробітних у загальній кількості економічно активного населення.
	3.Нерозвиненість інтелектуального потенціалу регіону	- Рівень грамотності дорослого населення (% населення у віці 15 років і старше) та охоплення навчанням; - Кількість осіб з вищою освітою і таких, що мають ступені кандидата і доктора наук; - Відсоток неосвіченого населення; - Відносна кількість осіб, що отримали початкову освіту (у %).
3.Демографічні чинники	Неоптимальна демографічна структура населення	- Середня кількість жителів на один 1 кв.км території регіону; - Відношення кількості економічного активного населення до його загальної кількості; - Співвідношення показників народжуваності і смертності в регіоні; - Очікувана тривалість життя при народженні (чоловіки та жінки); - Коефіцієнт дитячої смертності (у віці до 5 років на 1 тис. населення); - Коефіцієнт материнської смертності (на 1 тис. живо народжених дітей); - Питома вага народжених, прийнятих кваліфікованим персоналом (у %); - Сальдо міграції (чоловік, за рік).
4.Природно-географічні чинники	1.Негативна дія природно-кліматичних умов	- Викиди діоксиду вуглецю на душу населення (т); - Показник середньої температури повітря і тривалості зимового періоду; - Ступінь сейсмічності території та інші природно-кліматичні характеристики; - Середня вартість матеріального виробництва в результаті дії

		природно-кліматичного навантаження.
	2.Невигідне географічне положення території (транспортний чинник)	- Середній рівень транспортних витрат і транспортного забезпечення у загальній сумі витрат.
	3.Обмеженість природних ресурсів	- Масштаби і якість запасу мінерально-сировинних ресурсів; - Рівень освоєння природно-ресурсного потенціалу території; - Середні втрати виробництва внаслідок заборони на використання природних ресурсів; - Рівень платежів за природно-ресурсний потенціал у загальній сумі витрат.
5.Екологічні чинники	1.Рівень екологічного стану та екологічного забруднення території	- Питома вага озелененої території (% до загальної площі території регіону); - Рівень забруднення території смітниками (т. на 1 мешканця); - Швидкість біологічного кругообігу в природній системі території.
	2.Високе техногенне екологічне навантаження на природу	- Рівень концентрації шкідливих речовин і домішок у повітрі, ґрунті і водних басейнах території.
	3.Збільшення витрат виробництва через екологічні обмеження	- Середні додаткові витрати, пов'язані з перевищенням гранично допустимих норм і відходів.

У той самий час, у зв'язку із наближенням кордонів Євросоюзу безпосередньо до України, розвиток прикордонного співробітництва набуває ознак безпосередньої співпраці з ЄС із перспективою постійної участі України в різних спільних проектах, які реалізуються Співдружністю Європейських держав, і інтеграції України до ЄС, тим більше, що відповідна програма дій була прийнята ще у 2000 році.

Розвиток прикордонної співпраці, що має істотне значення для розв'язання проблем прикордонних територій, пов'язаних із периферійністю їх розташування, сприятиме здійсненню господарської діяльності та прискоренню суспільно-культурних змін, які є необхідною умовою добросусідських відносин.

**IV. Висновки.** Однією з характеристик прикордонної території є периферійність, наслідком чого часто є низький рівень їх соціально-економічного розвитку. Аналіз практичної реалізації положень Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який містить цілий перелік різних критеріїв, згідно з якими регіон, промисловий або сільський район, місто обласного/республіканського значення може бути віднесено до складу депресивних, показав, що за всі роки існування цього законодавчо-нормативного акту депресивних територій не знайшлося.

Аналіз положень Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» засвідчив хибність відбору багатьох критеріїв віднесення території до депресивної. Депресивність регіону категорія в першу чергу не економічна, а соціальна. Економічні показники не дають і не можуть дати усєї картини щодо ситуації в регіоні. Адже економіка є лише обслуговуючим фактором для людини. Для людини в першу чергу важливим є не умовні гривні на душу населення, що формуються в регіоні, а можливість мати комфортне, безпечне життя для себе і своїх дітей, а це не завжди корелюється з таким показником як ВРП.

Тому в роботі пропонується використання цілого ряду показників, які спроможні більш адекватно оцінити стан конкретної території і на підставі цього приймати виважені рішення щодо визначення розміру бюджетної допомоги.

#### Література.

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006>.
2. Лютак, О. Організаційно-правове забезпечення співпраці прикордонних територій у євроінтеграційній стратегії України. // Наука молода. – 2006. – №6. – с. 131–134.
3. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861–IV [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – N 45. – ст. 499.
4. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента від 25 травня 2001 р., № 341/2001. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>.
5. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. №2850–IV [Текст] / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – N 51. – ст. 548.

Стаття надійшла до редакції 29.01.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"