

Дуков Дмитро Федорович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

У статі проведено порівняльний аналіз законодавчо-нормативної бази України та ЄС щодо мети державної регіональної політики та критеріїв визначення депресивних регіонів. Здійснена оцінка диференціації розвитку регіонів України на основі європейських критеріїв. Запропоновані зміни у нормативно-законодавчу базу регіонального розвитку України, спрямованні на впровадження європейського досвіду.

Ключові слова: інституціональне забезпечення, мета регіональної політики, Європейський Союз, депресивні регіони.

Dukov Dmitriy

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN CHOICE

Despite the considerable amount of research done before, there are still problems with the formation of the legal framework of Ukrainian regional policy and its compliance with European standards.

The aim of this paper is to compare the legal framework of Ukraine and the EU in terms of setting goals for regional policy and criteria to determine depressed regions; to evaluate differentiation of regions in Ukraine based on European standards; to develop proposals for changes to the regulatory legal framework of regional development in Ukraine in order to introduce European experience.

Efficient use of public investment instruments for regional development largely depends on the purpose of regional policy. According to the Article 158 of the EU,

the European community focuses on the reduction of differences in the level of the economic development of regions.

In Ukraine, the law determines that the goals of regional policy are to ensure sustainable development; raise of living standards; poverty prevention; creation of middle class; efficient resource usage, etc. But these are general goals of economic development. Reduction of differences in the level of economic development of regions is not in question.

Taking in consideration Ukraine's European choice, we suggest that appropriate changes concerning the objectives of regional policy should be made in the legislation of the country.

European approach to the purpose of regional policy raises the question of the definition of economically depressed regions. According to the current Ukrainian legislation, only one depressed region can be defined. However, that contradicts the reality. Therefore, we propose to amend the Law of Ukraine "On Stimulation of the development of regions" in the following way: "a region, which over the past three years has had the average gross regional product per capita less than 75% of the average in Ukraine is considered a depressed region "

If European criteria for the definition of depressed regions are applied in Ukraine, it will spoil the whole picture. In 1996 the proportion of depressed regions in Ukraine was equal to 16 %, while in 2011 it was 64 %. This shows inefficiency of the state regional policy in Ukraine.

The geographical pattern of differentiation of regions emerges quite clearly. Mega depressed area are the western and central regions of Ukraine.

Based on the experience of the EU and the problems Ukrainian economy faces, the priority in regional development of Ukraine should be given to energy efficiency; employment; enhancing competitiveness of small and medium-sized enterprises; improvement of transport system ; research and development activities ; improving the efficiency of public administration.

Due to Ukraine's European choice, there is a need to adapt national legislation to the European standards, especially the articles concerning regional policy.

Increased differentiation of the development of different regions shows the ineffectiveness of the state regional policy and government investment tools applied for regional development. The proposed changes in the legislative and regulatory framework aim the introduction of European experience and its implementation in regional policy in Ukraine.

Keywords: institutional support, the aim of regional policy, the European Union, depressed regions.

Дуков Дмитрий Федорович

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ВЫБОРА

В статье проведен сравнительный анализ законодательно-нормативной базы Украины и ЕС относительно цели государственной региональной политики и критериев определения депрессивных регионов. Осуществлена оценка дифференциации развития регионов Украины на основе европейских критериев. Предложены изменения в нормативно-законодательную базу регионального развития Украины, направленные на внедрение европейского опыта.

Ключевые слова: институциональное обеспечение, цель региональной политики, Европейский Союз, депрессивные регионы.

Постановка проблеми. Україна на законодавчому рівні визначила свій європейський вибір. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Наслідком обраного шляху інтеграції з ЄС є необхідність пристосування національного законодавства до європейського, зокрема у сфері регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституціонального забезпечення державної регіональної політики України висвітлено в працях таких провідних вітчизняних учених та фахівців: С. Біла, З. Варналій,

В. Воротін, М. Вусятицька, Б. Данилишин, М. Долішний, Я. Жаліла, В. Жук, М. Іжа, В. Куйбіда, М. Козоріз, Е. Лібанова, В. Мікловда, Н. Мікула, О. Нижник, Я. Олійник, А. Павлюк, С. Пухир, С. Романюк, Д. Стеченко, А. Ткачук, В. Чужиков та інших дослідників. Однак незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених цій сфері, дотепер існує низка проблем щодо формування ефективної законодавчо-нормативної бази державної регіональної політики та відповідності її європейським критеріям. Передусім це стосується мети, завдань та принципів державної регіональної політики, критеріїв визначення депресивних регіонів, механізмів та інвестиційних інструментів зменшення диференціації розвитку регіонів.

Мета дослідження. Провести порівняльний аналіз законодавчо-нормативної бази України та ЄС щодо мети державної регіональної політики, критеріїв визначення депресивних регіонів, масштабів диференціації розвитку регіонів України на основі європейських критеріїв. Запропоновані зміни у нормативно-законодавчу базу регіонального розвитку України спрямовані на впровадження європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу. Спільна регіональна політика ЄС є однією з провідних серед більше 20 спільних політик європейської спільноти. На її частку приходиться близько третини спільного бюджету ЄС. За майже півстоліття накопичено значний позитивний досвід вирішення регіональних проблем. За оцінкою експертів ЄС, реалізація спільної регіональної політики привела до значного (на 20–30 %) зростання ефективності використання бюджетного фінансування. У процесі приведення у відповідність регіональної політики Польщі до правил ЄС потрібно було брати до уваги не тільки положення Європейської Спільноти щодо регіональної політики, але й законодавчих актів в інших галузях, зокрема, положення щодо конкурентоспроможності, соціальної політики та політики захисту навколишнього середовища [1, с. 9–10].

Ефективність використання державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку взагалі та угод щодо регіонального розвитку зокрема

значною мірою залежить від мети регіональної політики. Згідно зі статтею 158 Договору про створення Європейської Спільноти, «... метою регіональної політики ЄС є забезпечення різностороннього та гармонійного розвитку Спільноти і активізація діяльності у напрямі посилення економічного і соціального згуртування. Зокрема, Спільнота зосереджується на зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів» [2].

В Україні, згідно зі ст. 2 Закону «Про стимулювання розвитку регіонів», прийнятому в 2005 році, стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення однакових умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля [3].

Перелічені цілі – забезпечення сталого розвитку, підвищення рівня життя, подолання бідності, формування середнього класу, ефективне використання ресурсів тощо не є виключно цілями регіональної політики. Вони є цілями економічного розвитку взагалі незалежно від рівня (національний, регіональний, місцевий). Тільки в останньому пункті мова йде про подолання депресивного стану окремих територій, але це є лише частиною мети,

визначеною ЄС (зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих).

У новому Законі України «Про засади державної регіональної політики», прийнятому у лютому 2015 року і який розглядається як базовий в сфері регіональної політики, в статті 2 визначено, що метою державної регіональної політики є «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [4]. Тобто, про зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів взагалі не йдеться.

Таким чином, ми маємо невідповідність українського законодавства вимогам європейського в частині визначення мети регіональної політики. При цьому слід зазначити, що наслідком обраного шляху інтеграції з ЄС є необхідність пристосування національного законодавства до європейського. Більше того, у процесі приведення у відповідність законодавчої бази регіональної політики Польщі до правил ЄС потрібно було брати до уваги положення Європейської Спільноти щодо законодавчих актів в інших галузях, зокрема, положення щодо конкурентоспроможності, соціальної політики та політики захисту навколишнього середовища [1, с. 9–10].

Тому, враховуючи європейський вибір України, пропонується внести відповідні законодавчі зміни щодо мети регіональної політики країни, зробивши в них головний акцент на відповідність нормам ЄС.

Таблиця 1.

Законодавча пропозиція	Статтю 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та статтю 2 Закону України «Про засади державної регіональної політики» викласти в такій редакції – «Мета регіонального розвитку (регіональної політики) України - зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів.
-------------------------------	---

Таке розуміння мети регіональної політики зовсім в іншій площині ставить питання застосування угод щодо регіонального розвитку. На перший план виходять регіони з низьким рівнем економічного розвитку, а не так як це було, коли перші угоди були укладені з Донецькою та Львівською областями, і коли головним чинником був не рівень розвитку регіонів, а політичні уподобання [5].

Визначення депресивних регіонів. Європейське розуміння мети регіональної політики ставить питання визначення депресивних (менш розвинених) регіонів. Сьогодні визначальним документом тут є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Відповідно до статті 9 цього закону, депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим. Але таке визначення не придатне до використання, адже у такому разі в країні можна визначити лише один депресивний регіон, що не відповідає існуючим реаліям.

Таблиця 2.

Законодавча пропозиція	Пункт 1 другого абзацу статті 9 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» викласти у такій редакції: «Депресивним може бути визнано: 1) регіон, в якому протягом останніх трьох років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є менше 75 % від середнього в Україні»
-------------------------------	---

Цю ж норму пропонується викласти у пункті 3 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. № 235.

На думку А. Ткачука, використання показника валового регіонального продукту на одну особу в якості критерію депресивності регіону не виправдано, бо депресивність регіону категорія в першу чергу не економічна, а соціальна.

Економічні показники не дають і не можуть дати усієї картини щодо ситуації в регіоні. Адже економіка є лише обслуговуючим фактором для людини, для якої 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 показником ВРП [6].

Певною мірою погоджуючись з цими зауваженнями, слід зазначити, що А. Ткачук не пропонує конкретні показники оцінки розвитку регіону та критерії віднесення його до депресивних регіонів. Неможливо погодитися з тим, що депресивність регіону – передусім соціальна категорія, а не економічна, адже саме рівень економічного розвитку регіону визначає можливості вирішення його соціальних проблем та забезпечення відповідного рівня якості життя людини. А соціальна складова депресивності регіону, на нашу думку, полягає у тому, наскільки справедливо розподіляється валовий регіональний продукт між найманими працівниками та власниками підприємств. Відповідно, рівень якості життя населення визначається рівнем економічного розвитку регіону та характером розподілу валового регіонального продукту.

Застосувавши для України європейський критерій для визначення депресивних регіонів (валовий регіональний продукт на одну особу є менше 75 % від його середнього рівня), ми отримали непривабливу картину. Якщо у 1996 році питома вага депресивних регіонів в Україні становила лише 16 %, то у 2004 році вона збільшилася у 4 рази і складала 64 % і залишалася на цьому рівні до 2011 року включно і лише у 2012 та 2013 роках зменшилася відповідно до 56 % та 60 % (рис. 1). Це свідчить про неефективність державної регіональної політики в Україні.

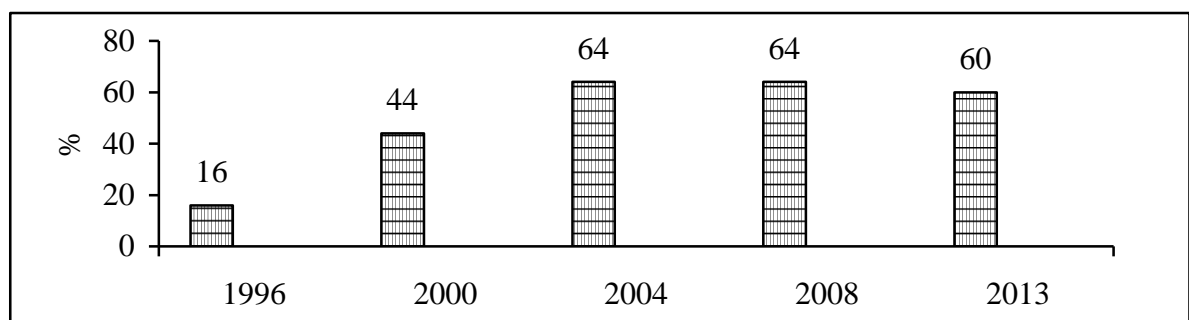


Рис. 1. Питома вага депресивних регіонів в Україні у 1996–2013 роках

Географічна закономірність диференціації регіонів вимальовується досить чітко. Мега регіональною депресивною зоною виступають західні та центральні регіони України (табл. 1).

Таблиця 3

Депресивні регіони України у 1996–2013 рр.

(Д – ознака депресивного регіону)

№	Області	1996	2000	2004	2008	2013
1	Дніпропетровська					
2	Донецька					
3	Полтавська					
4	Запорізька					
5	Київська					
6	Харківська					
7	Одеська					
8	Миколаївська					
9	Луганська					
10	Сумська			Д	Д	Д
11	Черкаська			Д	Д	
12	Чернігівська			Д	Д	Д
13	Львівська			Д	Д	Д
14	Івано-Франківська			Д	Д	Д
15	АР Крим	Д	Д	Д	Д	Д
16	Кіровоградська		Д	Д	Д	Д
17	Рівненська		Д	Д	Д	Д
18	Вінницька		Д	Д	Д	Д
19	Хмельницька		Д	Д	Д	Д
20	Волинська		Д	Д	Д	Д
21	Херсонська		Д	Д	Д	Д
22	Житомирська		Д	Д	Д	Д
23	Закарпатська	Д	Д	Д	Д	Д
24	Тернопільська	Д	Д	Д	Д	Д
25	Чернівецька	Д	Д	Д	Д	Д

Джерело: розраховано на основі даних Державної служби статистики України

Визначення пріоритетів регіональної політики України. В ЄС на 2014–2020 рр. визначено 11 пріоритетів регіональної політики, які охоплюють такі сфери: наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки; освіта, підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств; розвиток

транспорту; зайнятість та боротьба з бідністю; охорона навколишнього середовища та енергетична безпека; підвищення ефективності державного управління [7].

Виходячи з досвіду ЄС та існуючих проблем в українській економіці, пропонується в якості пріоритетних напрямів регіонального розвитку України визначити такі: енергозбереження; зайнятість; підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств; розвиток транспорту; наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки; підвищення ефективності державного управління.

Висновки. Наслідком європейського вибору України є необхідність пристосування національного законодавства до європейського, у тому числі в сфері регіональної політики. Посилення диференціації регіонів країни свідчить про неефективність регіональної політики та державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку.

Запропоновані зміни у законодавчо-нормативну базу спрямованні на впровадження європейського досвіду реалізації регіональної політики в Україні.

Література.

1. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС [Електронний ресурс] / Канадське Агентство з Міжнародного Розвитку. 2006. – 142 с. – Режим доступу: http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1.pdf.

2. Договір о Європейском Союзі (в редакції Ліссабонського договору) [Електронний ресурс] : Сайт Право Європейського Союзу — Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/teu>.

3. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 51, ст. 548

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/anot/2850-15>.

4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII /Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 90 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.

5. Іжа М. М. Проміжні результати реалізації угод щодо регіонального розвитку / М. М. Іжа // Держава і право. – 2012. – Випуск 56. – С. 566–570.

6. Аналітичний звіт «Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики» [Електронний ресурс] – Режим доступу: звіт <http://surdp.eu/Analytical-Report>.

7. Приоритеты политики сплочения [Электронный ресурс] – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.