

## ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА МЕТОДИ ПОДОЛАННЯ ДЕПРЕСИВНОСТІ В УКРАЇНІ

*В статті розглянуто основні напрямки, цілі та завдання державної регіональної політики, проаналізовано світовий досвід щодо подолання депресивності територій, розроблена схему розвитку депресивних територій з врахуванням світового та вітчизняного досвіду.*

*В статье рассмотрено основные направления, цели и задачи государственной региональной политики, проанализирован зарубежный опыт относительно вопроса преодоления депрессивности территорий, разработана схема развития депрессивных территорий с учетом мирового и отечественного опыта.*

*In the article the main directions, objectives and tasks of the state regional policy, reviewed international experience regarding the issue of overcoming depressivnostiterritory, a scheme for the development of depressed areas, taking into account international and national experience*

Питання територіальних відмінностей рівня соціально-економічного розвитку, умов життя населення є прерогативою державної регіональної політики. За визначенням В.К. Симоненка, регіональна соціально-економічна політика це «сукупність таких економічних, правових та адміністративно-організаційних засобів та методів, які органічно пов'язують між собою загальнодержавний та місцевий інтереси, які направлені на комплексний, збалансований та рівномірний розвиток регіонів» [9].

Коло питань пов'язаних з терміном «регіональна політика» знайшли розгляд в роботах зарубіжних та вітчизняних учених С. Артболевського, Т. Берегой, Ю. Буги, Гейця, А. Гранберга, З. Варналія, М. Долішнього, Б. Данилишина, Ф. Заставного, І. Іванова, А. Кісельнікова, Н. Ларіної, В. Лексина, Я. Олійника, Ю. Павлова, М. Павлової, М. Пістуна, В. Семенова, О. Топчієва, Л. Федулової, О. Шаблія, О. Швецова та багатьох інших.

В різних країнах цілі та завдання регіональної економічної політики різні, однак загальними напрямками є:

- вирівнювання регіональних диспропорцій для досягнення економічної, соціальної, політичної стабільності;
- покращення демографічної ситуації та економічної активності населення;
- розвиток периферійних регіонів зі значними сировинними запасами;
- ефективно використання ресурсів, зниження безробіття;
- підвищення підприємницької активності та розвиток сучасних галузей [7].

Становлення (початок) управління територіальним розвитком покладено у 1928 р. урядом Великої Британії при створенні Управління з переміщення промисловості з метою забезпечення робітників, зокрема шахтарів, робочими місцями [1, с. 356]. З появою терміна «депресивний район» (1929 р.), «депресивні території» (1934 р.) активного їх обговорення та дослідження як науковцями так і при прийнятті управлінських рішень можна вважати початком регіональної політики [12].

З кінця 1950-их років регіональна політика Європейського Союзу орієнтується на скорочення диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів. При цьому реалізація політики посилення економічної та соціальної інтеграції здійснюється через структурні фонди, Фонд інтеграції, Європейський інвестиційний банк, інші фінансові інструменти. В Європейському Союзі визначено шість пріоритетних цілей підтримки регіонального розвитку (Постанова Ради ЄС №2052/88 від 24 червня 1988 р.), а саме – сприяння розвитку структурному вирівнюванню відсталих регіонів, трансформація регіонів, що потерпають від промислового спаду, стимулювання розвитку та структурного вирівнювання сільських районів, стимулювання розвитку та структурного вирівнювання північних районів [259]. З часом виникла необхідність перегляду зазначеної постанови, важливим моментом якої став розгляд питання ефективності використання наданої фінансової допомоги. Основні завдання визначають стимулювання гармонійного, збалансованого та сталого розвитку економічної діяльності, розвиток зайнятості населення та людських ресурсів, охорона та поліпшення стану довкілля, усунення нерівноправності та стимулювання рівноправності між чоловіками і жінками [14].

З середини 1970-их років країни ЄС характеризуються становленням єдиної концепції регіональної політики, чому передували світова енергетична криза, зростання інфляції, рівня безробіття, розширення ЄС, зростання диспропорцій як між країнами-членами ЄС, так і між їх регіонами [1, с. 9-10].

Одним з головних напрямків регіональної політики ЄС в 1980-их р. стала розробка нової стратегії регіональної політики – вироблення нових механізмів щодо регулювання економіки відсталих територій, а саме розроблені єдині критерії визначення проблемних територій. У зв'язку з цим здійснено реформування структурних фондів ЄС, фінансових інститутів, водночас питання усунення значних регіональних диспропорцій, розвиток, структурна перебудова регіонів, що відстають у своєму розвитку залишилось незмінним. Протягом 1980-90-их р. визначено низку основних напрямків регіональної політики (або їх поєднання), які підпорядковані таким основним завданням (цілям) [1, с. 11]: ціль 1 – розвиток і структурне коригування регіонів, які відстають у розвитку; ціль 2 – реструктуризація регіонів або частини регіонів, що сильно постраждали внаслідок промислового спаду; ціль 3 – подолання довгострокового безробіття; ціль 4 – інтеграція молодих людей (у віці 25 р.) у трудове життя; ціль 5а – прискорення адаптації

сільськогосподарських та риболовних регіонів; ціль 5б – розвиток сільських районів з незадовільним станом аграрного сектора, що вимагають модернізації виробництва чи диверсифікації їх попередньої спеціалізації; ціль 6 – розвиток регіонів з низькою щільністю населення [6, с. 21].

При цьому слід виділити тісну співпрацю Статистичного бюро ЄС з національними інститутами статистики, науковими закладами. З метою унормування критеріїв та підходів визначення проблемних територій, надання їм фінансової підтримки у країнах ЄС запроваджено нову територіальну статистичну систему NUTS (НТСО), яка розподілена таким чином: НТСО I – найбільші територіальні одиниці (регіони, економічні райони), НТСО II – середня ланка адміністративно-територіального поділу країн (на території такого рангу має проживати близько 2 млн. ос.), НТСО III – нижня ланка адміністративно територіального поділу країни (територія з кількістю жителів близько 410 тис. ос.), НТСО IV – територіальні одиниці на рівні районів і мікрорайонів, НТСО V – територіальні одиниці на рівні населених пунктів [13].

Згідно концепції реформування регіональної політики ЄС кількість її напрямків значно скоротилась (1999 р.). Перший напрямок (ціль 1, 6) – розвиток і реструктуризація відсталих територій. Витрати на його розвиток становлять 70% усіх фінансових ресурсів ЄС. Другий напрямок (ціль 2, 5а, 5б) розвиток депресивних територій різної галузевої спеціалізації. Фінансування складає 11,5% ресурсів ЄС. Третій напрямок (ціль 3,4) ліквідація безробіття складає 12% сумарних ресурсів [1, с. 14]. Відлік нової стадії розвитку ЄС (вступ до ЄС Болгарії та Румунії 2007 р.) характеризується значними економічними диспропорціями між країнами і регіонами, що вимагає нових підходів у формуванні регіональної політики. Головними завданнями регіональної політики є зближення країн за рівнем соціально-економічного розвитку, підвищення конкурентноспроможності регіонів і рівня зайнятості, європейське територіальне співробітництво. Передбачається, що на реалізацію даних завдань за рахунок Європейського фонду регіонального розвитку, європейського соціального фонду та фонду згуртування буде направлено понад 300 млрд. євро [1, с. 14]. Основними економічними механізмами регіональної політики ЄС є гранти, субсидії, зменшення відсотків на податки, позики, створення промислових парків, розвиток кластерів.

Розглянемо більш детально заходи країн ЄС, Російської Федерації, Канади щодо подолання депресивності. У зв'язку із зростанням в ЄС з 2000 років вільної конкуренції деяким підприємствам Великобританії відмовлено від преференційного фінансування, скорочено кількість територій, що отримували державну підтримку, реформовано Селективну регіональну допомогу (концентрація ресурсів на територіях, які дотримували нормативи витрат на створення 1 робочого місця, стимулювання розвитку за рахунок власного потенціалу) в напрямку впровадження співфінансування, особливо у науковоорієнтованих інноваційних секторах економіки [8].

У результаті трансформації політичних і економічних відносин в Польщі за допомогою програм Структурного розвитку обраних регіонів побудовано інфраструктуру відновлення економічного і соціального життя, створюються сприятливі умови для розвитку підприємництва, підвищення рівня освіти населення. Крім того державна регіональна політика в країні має два основних напрямки по-перше стимулювання розвитку проблемних територій, по-друге – фінансова підтримка економічного зростання тих регіонів, які мають головне значення в економіці країни [11].

У Канаді ще наприкінці 1930-их р. державою встановлено для всіх провінцій перелік обов'язкових послуг. З 1960-их років введено податкові пільги для підприємств, що виробляють нову продукцію в регіонах з високим рівнем безробіття та повільними темпами розвитку економіки. В країні створено Раду атлантичного розвитку, відповідні фонди, програми, встановлено чотири типи регіонів залежно від рівня зайнятості, доходів населення, податкової спроможності території [10].

У концепції державної регіональної політики Російської Федерації пріоритетним напрямом є скорочення розриву у рівнях соціального і економічного розвитку регіонів шляхом активної підтримки відсталих, депресивних, периферійних територій. Основні принципи, форми федеральної підтримки зазначених територій повністю ще не визначено, проте федеральна підтримка трактується як сукупність рішень і дій відповідних федеральних органів виконавчої влади правового організаційного, фінансового й іншого характеру з метою забезпечення економічного і соціального розвитку цих територій. Серед форм федеральної підтримки:

- фінансування федеральних програм підтримки депресивних територій для подолання ними депресивного стану як на платній так і на безоплатній основі;

- надання на певний строк і на певних умовах преференцій та інших пільг суб'єктам, що зареєстровані та здійснюють свою діяльність на депресивних територіях, сприяння реструктуризації суб'єктів, перепідготовці кадрів з метою полегшення доступу підприємств, установ, організацій і населення цих територій до напрямків федеральної підтримки, забезпечення їх пріоритетності під час вирішення питань виділення коштів на проведення реконструкції та здійснення санації виробництва;

- надання правової організаційної, фінансової державної підтримки органам виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації та органам місцевого самоврядування з метою розвитку депресивних територій.

Федеральну підтримку отримують депресивні території у випадку, якщо економіка даної території не в змозі перейти до стійкого розвитку лише за допомоги відповідного суб'єкта Російської Федерації; чисельність населення такої території не менше 30 тис. і не більше 500 тис. осіб (за винятком окремо визначених випадків); ця територія має економічний потенціал необхідний для переходу її економіки до стійкого розвитку, тобто

існує об'єктивна можливість підняти рівень розвитку виробництва протягом найближчих п'яти років.

Джерелами фінансування федеральних програм підтримки депресивних територій можуть бути федеральний бюджет, бюджети суб'єктів Російської Федерації, місцеві бюджети та інші джерела.

В Україні активізація розвитку депресивних регіонів декларується Президентом України, Кабінетом Міністрів, нормативно-правовими документами. Згідно цих документів, метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів країни, зростання рівня життя населення. Результативність державно-територіального регулювання визначається, в багатьох випадках, адекватністю інституціонального середовища, законодавчої бази, методології та практики планування територіальним розвитком регулюванням фінансово-економічних механізмів вирівнювання економічного розвитку територій та стимулювання регіонального розвитку.

Стимулювання розвитку депресивних регіонів здійснюватиметься шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної, та інвестиційної політики. Водночас статус депресивної території, форми державної підтримки їхнього розвитку ще мають бути визначені та удосконалені законодавством на основі науково обгрунтованої комплексної оцінки їх економічного, фінансового, екологічного, соціального стану [2, 3].

Серед форм можливої підтримки депресивних територій Т. Калінеску [5] визначає стимулювання інвестиційної діяльності, надання трансфертів бюджетам депресивних міст, податкові кредити, премії за створення нових робочих місць, цільові кредити населенню для житлового будівництва, сприяння розвитку малого бізнесу та підприємництва й упровадження організаційно-економічних механізмів розвитку потенціалу підприємств, регіонів.

Основними компонентами (засобами) подолання асиметричності територіального розвитку М. Долішній визначає, в першу чергу, людський капітал, який є головним чинником формування інноваційних моделей регіонального розвитку, науково-технічна діяльність, інновації. Стратегія соціально-економічного розвитку України та її регіонів до 2015 р. має ґрунтуватись на посиленні інноваційних процесів та європейських орієнтирів в усіх сферах економічного і людського розвитку, адміністративний менеджмент і законодавче регулювання – визначення центрального органу влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування (Міністерство економіки), розроблення проектів законів України, регулювання відносин в сфері регіонального розвитку держави, розвиток на основі вдосконалення нормативно-правової бази міжрегіонального і транскордонного співробітництва, адміністративно-територіальна реформа направлена на управління регіональним розвитком для ефективного забезпечення проведення реформи адміністративно-

територіального устрою, який забезпечив би можливість здійснення регіональної політики, спрямованої на гармонійний і сталий розвиток суспільства, зовнішньоекономічні зв'язки і транскордонне співробітництво, що матиме позитивний вплив на розвиток єврорегіонів, здійснення реформ місцевого самоврядування, удосконалення правових механізмів співпраці між органами самоврядування прикордонних міст і районів [4].

З огляду на вищезазначене, опираючись на вітчизняний та світовий досвід на практиці можливі такі варіанти виходу регіонів з депресивного стану:

1. Однобічні державні заходи – цілеспрямована міграція населення з кризових районів за рахунок бюджетних коштів, дотепер такі заходи проводились в умовах надзвичайної ситуації.

2. Переорієнтація галузевої структури виробництва – створення і розвиток в депресивних районах за рахунок держави нових виробництв. Для ліквідації відставання соціально-економічного розвитку штату Тенессі (США) було створено найбільшу енергосистему, в результаті чого дешева енергія стала однією з головних складових промислового розвитку штату. Пільгові тарифи на електроенергію слугували стимулом залучення в регіон нових підприємств.

3. Використання власного природно-ресурсного потенціалу, переваг економічного положення, на основі яких створення конкурентноспроможних виробництв.

Крім вищезазначеного важливим моментом визначення шляхів виходу депресивних територій з кризового стану є вивчення світового досвіду країн, в яких регіональна політика вже десятки років спрямована на зменшення територіальних диспропорцій, стимулювання розвитку депресивних територій [8].

При розробці схеми розвитку депресивних регіонів, беручи до уваги вітчизняний досвід, орієнтуючись на моменти, які можуть бути враховані з закордонного досвіду, виділено: *процеси впливу* – політичні, економічні, соціальні; *фактори* – зовнішні (інтеграційні процеси) та внутрішні (використання переваг території); *механізми впливу* – особливі режими: податкові, цінові, інвестиційні, бюджетні; *способи впливу* – державні заходи, переорієнтація галузевої структури, використання власних переваг; *форми підтримки* – премії, податкові кредити, надання трансфертів, розвиток малого бізнесу, стимулювання інвестиційної діяльності (Рис.1.1).

Враховуючи попередні дослідження слід зазначити відмінності принципів, організаційно-правових механізмів регіональної політики, критеріїв виділення депресивних територій у різних країнах, що можна пояснити різним рівнем їх соціально-економічного розвитку, різними можливостями природно-ресурсного, трудового, фінансового забезпечення.

Державна регіональна політика щодо подолання депресивності має враховувати можливості державної фінансової підтримки, бути

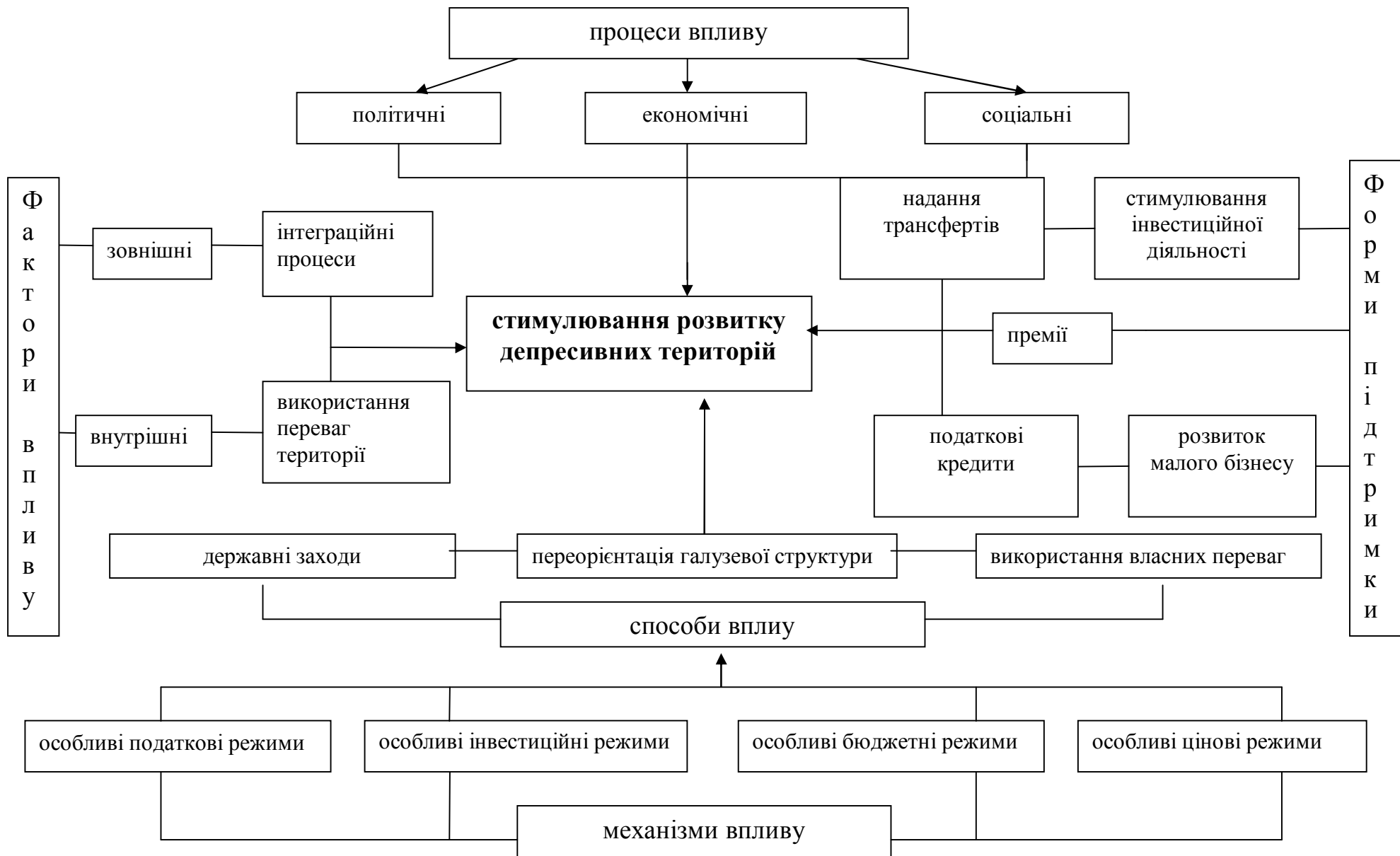


Рис. 1.1 Схема розвитку депресивних територій

діагностичною відповідно до умов конкретного регіону. Підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розвиток підприємництва, створення мережі відповідних інститутів (агентств регіонального розвитку, технопарків, бізнес-центрів) є основними передумовами забезпечення гармонійного та збалансованого розвитку регіону.

#### Список використаних джерел:

1. Барановський М. О. Наукові засади суспільно-географічного вивчення сільських депресивних територій України: Монографія. / М. О. Барановський. – Ніжин: ПП Лисенко М. М., 2009. – 396 с.
2. Ванда І. До визначення поняття «депресивний регіон» / І. Ванда // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету. – 2000. - №2(7) – С. 53-57.
3. Ванда І. Суспільно-географічні особливості економічно депресивних територій / І. Ванда // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету. – 2004. – №1(7). – С. 83-87
4. Долішній М., Мошенець О. Ринкові механізми регіонального управління / М. Долішній, О. Мошинець // Регіональна економіка. – 2001. - №1. С. 7-17
5. Калінеску Т. Щодо напрямів розвитку депресивних територій / Т. Калінеску // Економіст. – 2007. – №8. – С.43-45
6. Карпов В. І. Методологія європейської регіональної статистики (основні теоретичні положення і практичне значення для України) / В. І. Карпов // Статистика України. – 2002. – №4. – С. 19-26
7. Кузнецова О. Мировой и Российский опыт региональной экономической политики / О. Кузнецова // Международная экономика и международные отношения. – №10. – 2003. – С. 60-69
8. Мамонова В. В. Світовий досвід державного регулювання депресивних територій / В. В. Мамонова // Теорія та практика державного управління. Збірник наукових праць. – 2008. – Випуск 1 (20). – С. 245-249
9. Симоненко В. К. Регионы Украины. Проблемы развития / В. К. Симоненко. – Киев. Наукова Думка. – 1997. – 262 с.
10. Слава С. Розвиток економічно проблемних територій: міжнародний досвід / С. Слава, Д. Самборський, П. Сегварі, М. Дацишин // Проект партнерства Канада-Україна «Регіональне врядування та розвиток», - К.: Видавництво «К.І.С.», 2007. – 144 с
11. Структурная и региональная политика ЕС. Реализация соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС и Украины. – Прага, 1999. – 39 с.
12. Фатеев В. С. Региональная политика: теория и практика // В. С. Фатеев. – Минск ЕГУ, 2004. – 480 с.
13. Regional Policy Support between 2000 and 2006/ - Режим доступу: [http://www.ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/)
14. Smal V. Economically distressed areas: Ukrainian example/ V. Smal, D. Nizalov, O. Nizalova// Warsaw: University of Warsaw New Library, 2007. – p. 34-35.



