

## **СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ: ЗМІНА ПІДХОДУ**

*Проаналізовані результати реалізації вітчизняної програми стимулювання розвитку регіонів шляхом концентрації зусиль на підтримці депресивних територій; обґрунтовано необхідність переходу до політики підтримки перспективних полюсів росту.*

**Ключові слова:** *державна регіональна політика, депресивна територія, полюс росту.*

*Проанализированы результаты осуществления отечественной программы стимулирования развития регионов путем концентрации усилий на поддержке депрессивных территорий; обоснована необходимость перехода к политике поддержки перспективных полюсов роста.*

**Ключевые слова:** *государственная региональная политика, депрессивная территория, полюс роста.*

*The results of the implementation the national politics of stimulation the regional development are analyzed. The necessity of transition to the support of the perspective growth poles is grounded.*

**Key words:** *state regional policy, depressed territory, pole of growth.*

Одним з найважливіших державних пріоритетів на сьогодні є забезпечення стимулювання розвитку регіонів з урахуванням загальнодержавних та місцевих інтересів, ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг. Для досягнення цієї мети український уряд вирішив піти шляхом підтримки найбільш депресивних територій, проігнорувавши можливість створення сприятливих умов для розвитку перспективних центрів росту.

У 2005 році був прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»<sup>1</sup>, який визначив мету та основні завдання державного стимулювання розвитку регіонів, конкретні засоби реалізації державної політики у цій сфері. Зокрема передбачено, що з метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання регіонального розвитку Верховна Рада України затверджує довгострокову державну стратегію регіонального розвитку, а Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради з урахуванням пропозицій центральних органів виконавчої влади та спільних інтересів територіальних громад регіонів – довгострокові регіональні стратегії розвитку.

---

© ІЖА Микола Михайлович – кандидат економічних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

Згідно закону територію всієї країни поділено на два основних типи районів: промисловий та сільський район. Промисловим вважається район, в якому частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві, а також райони, на території яких розташовані закриті або перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства. Сільський район – це район, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості.

У ст. 9 Закону визначено критерії, згідно яких дана територія може бути визнана депресивною. Депресивним може бути визнано: 1) регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим; 2) промисловий район, в 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, в 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 значення, 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.

Після визнання певної території депресивною на основі наведених вище показників соціально-економічного розвитку, Кабінет міністрів України за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розробляє Програму подолання стану депресивності території. Під якою розуміється взаємопов'язаний за змістом, термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс заходів (робіт) правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, орієнтованих на подолання депресивності конкретної території, у забезпеченні яких задіяні фінансові та інші ресурси держави і регіону.

Така Програма повинна включати: коротку характеристику депресивної території, аналіз причин депресивного стану; заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строк їх здійснення, обсяги фінансування з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством; порядок здійснення моніторингу виконання програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання; загальну оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми.

Програма подолання депресивності території затверджується Кабінетом Міністрів України, однак з моменту прийняття цього Закону жодної програми так і не було затверджено. З чого можна зробити кілька висновків.

По-перше, це неадекватність критеріїв репресивності, які виявилися занадто жорсткими для періоду економічного розвитку або стати занадто загальними у період економічної кризи. У 2007 році Міністерство економіки провело моніторинг соціально-економічних показників регіонів відповідно до вимог цього Зако-

ну й нормативних документів, однак за його результатами виявилось, що жодна територія не підпадає під статус депресивної. По-друге, показники депресивності не мають системного характеру. Абсолютними ознаками репресивності можна вважати показники виробництва і динаміку його спаду. Крім того, до переліку критеріїв варто включити такий показник як розвиненість інфраструктури. По-третє, Закон не дає відповіді на питання, скільки територій одночасно можуть бути визнаними депресивними для отримання допомоги з державного бюджету.

Крім того, прийнявши цей нормативно-правовий акт, законодавці частково проігнорували сучасний контекст розвитку економічної сфери у світовому масштабі. Сьогодні основний вектор змін в економічній сфері пролягає в напрямі від достатньо капіталомісткої та мало мобільної індустріальної економіки XIX–XX ст. до гнучкої та динамічної «індустрії послуг», насамперед інформаційних та комунікаційних. Паралельно з цим відбувається зміщення акцентів з пріоритетності матеріальної бази виробничих процесів і систем у бік зростання ваги людського капіталу. До того ж, вказані процеси супроводжуються цілою низкою інших організаційно-управлінських і техніко-технологічних змін. Таким чином, можна стверджувати, що зі вступом світової економіки в добу інформаційної цивілізації відбуваються докорінні зміни в самій суті використання обмежених ресурсів планети, а відтак і глибокі трансформації в організації ринкових процесів. Тому доцільно вести мову про формування так званої «нової економіки», яка, на відміну від «старої» характеризується цілою низкою нових ознак. Найважливішими з них є: зменшення фінансових потоків у напрямі матеріально-ресурсної бази виробництва і збільшення витрат на інтелектуальні послуги; зміщення акцентів у бік інноваційних технологій; перехід від управління людськими ресурсами до гармонізації людських стосунків; підвищення конкурентоспроможності диверсифікованих виробництв, що діють у сфері інформаційних технологій<sup>2</sup>.

Виходячи з логіки «нової економіки», зусилля держави повинні спрямовуватися не лише на підтримку відстаючих, а, в першу чергу, на стимулювання найбільш перспективних виробництв і територій. Частково ці вимоги сьогодні були враховані у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, відповідно до якої політика регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі базується на наступних основних принципах: програмування (реалізація взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні; щорічне планування необхідних витрат державного бюджету); концентрації (зосередження ресурсів на певних територіях, встановлення ієрархічності пріоритетів відповідно до сформульованих цілей); синхронізації дій (синхронне проведення ряду реформ, що впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку); поляризованого розвитку (формування «опорних регіонів» – полюсів, локомотивів зростання, в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах); додатковості (здійснення фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок державного та місцевих бюджетів); субсидіарності (максимальне наближення місця надання адміністративної (управлінської) послуги до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному

територіальному рівні управління); збалансованого розвитку (диференціювання надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу умов, критеріїв та строків, визначених законодавством); партнерства (співробітництво між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі реалізації Стратегії, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань); єдності (забезпечення суспільної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей між окремими регіонами у використанні людських ресурсів та рівні життя населення; економічної єдності (зменшення відмінностей в економічному розвитку між регіонами); просторової єдності (створення інфраструктурних умов для розвитку периферійних регіонів).

Але лише через чотири роки з моменту прийняття Державної стратегії уряд наважився підійти до реалізації її четвертого принципу – поляризованого розвитку, переорієнтувавши свою увагу з депресивних регіонів, яких формально в Україні не виявилось, на перспективні центри розвитку. Політика підтримки в першу чергу відстаючих у своєму розвитку регіонів виходить із засад соціальної справедливості, покликана вирівняти диспропорції у розвитку різних територій, однак вона виявилася нездатною дати новий поштовх розвитку регіонів України.

Переходом до нової моделі – пошуку точок прориву, підтримки перспективних регіонів – могла б стати Концепція Закону України «Про території перспективного розвитку»<sup>3</sup>, схвалена на початку 2010 року. Її розробники констатують, що на сьогодні спостерігається стійка тенденція до прискореного розвитку великих міст, зокрема Києва, Донецька. Економічне життя країни поступово зосереджується у восьми-десяти конкурентоспроможних містах з розвинутою інфраструктурою, в яких концентруються фінансові, інноваційні та трудові ресурси. Водночас інші території внаслідок ліквідації підприємств, зменшення обсягів виробництва, відсутності інфраструктури належного рівня мають значні соціально-економічні проблеми та потребують державного стимулювання для активізації економічної діяльності. Зазначені території відчувають дефіцит ресурсу розвитку, оскільки є несприятливими для інвесторів і не можуть конкурувати на інвестиційному ринку з різних причин, що спричиняє значний економічний занепад, руйнування виробничої та іншої інфраструктури.

Шляхами розв'язання проблеми, на думку авторів Концепції, є: врахування світового досвіду, митного і податкового законодавства щодо створення умов для активізації підприємницької діяльності на територіях, яким надано статус перспективного розвитку; забезпечення застосування центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування єдиного підходу до надання статусу території перспективного розвитку з метою створення на них сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності.

Проект Закону України «Про території перспективного розвитку» повинен передбачати: 1) критерії, за якими територіям надаватиметься статус території перспективного розвитку, зокрема: наявність економічно активного населення; високий рівень безробіття; високий рівень дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам; наявність земель несільськогосподарського призначення для створення спеціальних митних зон та відповідної інфраструктури з метою залучення інвестицій для забезпечення розвитку виробництва, оптової торгівлі, транспорту, туризму тощо; 2) надання статусу території перспективного розвитку шляхом прийняття відповідного закону щодо кожної території окремо; 3) визначення

пріоритетних сфер підприємницької діяльності, на які поширюється дія Закону України «Про території перспективного розвитку»; 4) правові засади створення умов для стимулювання забезпечення зайнятості населення в умовах фінансово-економічної кризи; 5) правове забезпечення підтримки розвитку підприємницької діяльності; 6) визначення повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 7) розроблення нових інструментів стимулювання перспективного розвитку територій, зокрема створення спеціальних митних зон, запровадження у них особливого митного та пільгового режиму оподаткування; встановлення спрощених процедур отримання суб'єктами господарювання документів дозвільного характеру щодо провадження господарської діяльності тощо.

Тобто, як видно з тексту документа, фактично під перспективними територіями розуміються ті ж самі депресивні адміністративно-територіальні одиниці (критерії визнання яких відстаючими стали більш розпливчати), розвиток яких стимулюватиметься наданням різноманітних податкових та митних пільг. На нашу думку, критерій перспективності повинен включати в себе наявний і частково реалізований потенціал для росту (функціонування високотехнологічного виробництва, хороші інфраструктурні та людські ресурси, вигідне географічне місце розташування тощо). Стимулювання саме таких центрів росту в умовах економічної кризи, коли спад виробництва і ріст безробіття стає широко поширеним явищем в усіх регіонах, та виважений політиці розподілу державних коштів у довгостроковій перспективі сприятиме загальному розвитку держави.

Отже, на нашу думку, в сучасних умовах уряду слід відмовитися від політики підтримки найслабших – депресивних територій, яка за п'ять років так і не була реалізована на практиці, а сконцентрувати свої зусилля на створення сприятливих умов для розвитку уже існуючих полюсів розвитку, які зараз особливо потребують допомоги з боку держави.

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV // *Голос України*. – 2005. – № 211. 2. *Планування місцевого економічного розвитку: можливості та загрози*. – К.: Інститут Реформ, 2005. – С. 7–8. 3. *Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку»»* від 13.01.2010 № 110-р [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=110-2010-%F0>