

М. ДОЛІШНІЙ,  
академік НАН України,  
голова Західного наукового центру,  
директор Інституту регіональних досліджень НАН України

## РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

### РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА

Упродовж останніх чотирьох років в Україні триває дискусія навколо концепції державної регіональної політики. Остання версія цього документа розглянута на Раді регіонів при Президентові України і дістала загалом позитивну оцінку.

Поряд із здійсненням адміністративної реформи та виробленням конкретних організаційних та економічних її механізмів на різних рівнях управління сьогодні необхідно активізувати регіональну політику. Крім Ради регіонів, яка діє при Президентові України і діяльність якої зосереджена, в основному, на розв'язанні важливих внутрішніх і зовнішньо-політичних проблем, доцільно створити на рівні держави і регіонів міжвідомчі органи територіального розвитку. До їх складу мають увійти представники центральних органів виконавчої влади, залучених опосередковано до процесів розвитку територій; обласних адміністрацій та рад; Адміністрації Президента; профспілок; фахівці-науковці. Приклад Угорщини, Румунії свідчить, що досить ефективним є функціонування **Національної ради регіонального розвитку**. До її повноважень входить розробка законопроектів та нормативних актів, що стосуються регіональної політики та регіонального розвитку, здійснення моніторингу за діями галузевих міністерств. При цьому дуже важливо враховувати специфіку територій, їх просторово-ресурсний і трудовий потенціали. **Загальнодержавний фонд регіонального розвитку** повинен мати захищену статтю у Державному бюджеті України, яка б давала можливість розв'язувати гострі міжрегіональні проблеми, що мають як регіональне, так і загальнодержавне значення: екологія, транспортні комунікації, міжобласна кооперація.

На рівні областей доцільно сформувати **обласні ради регіонального розвитку або агентства регіонального розвитку**, до складу яких увійдуть представники обласної державної адміністрації, обласної ради, міських рад міст обласного підпорядкування, профспілок, асоціацій органів місцевого самоврядування, об'єднань підприємств області, науковці, один представник Національної ради регіонального розвитку. Ця структура має займатися узгодженням стратегії і термінізованих програм розвитку території, пошуком потенційних інвесторів для реалізації інфраструктурних територіальних проектів, виступати одержувачем коштів з Національного фонду регіонального розвитку. Кабінет Міністрів може бути співзасновником агентств регіонального розвитку у депресивних регіонах (звичайно, за умов схвалення закону про критерії депресивності території). Це означатиме певні гарантії щодо надання коштів з Державного бюджету.

Для реалізації цього необхідно здійснити такі практичні кроки:

— розробити Положення (тимчасове) про створення Національної та регіональних рад регіонального розвитку;

— провести правовий експеримент у двох областях (регіонах) України щодо запровадження нової інституційної схеми реалізації регіональної політики;

— для стимулювання міжрегіонального співробітництва областей України, зокрема тих, які потенційно утворюють єдині **економічні макрорегіони** (наприклад Карпатський), варто зважити на можливість створення регіональних рад регіонального розвитку в межах саме макрорегіону. Очевидно, до складу такої ради мають увійти голови обласних рад, державних адміністрацій, голови міст обласного підпорядкування, представники асоціацій підприємців, органів місцевого самоврядування.

Ще одна проблема — **відсутність в Україні належної системи підготовки спеціалістів-регіоналістів**. З огляду на це Міністерству освіти України слід ввести в класифікатор спеціальностей «регіональна економіка» і забезпечити підготовку спеціалістів-регіоналістів для роботи у владних структурах, міністерствах, відомствах, асоціаціях промислового і сільськогосподарського спрямування.

Одночасно слід створити широку мережу підготовки спеціалістів для органів влади і місцевого самоврядування через перепідготовку та підвищення кваліфікації безпосередньо у кожному регіоні України.

Особливої уваги потребують **проблеми зовнішньоекономічної діяльності регіонів, зокрема розвиток транскордонного співробітництва**, яке реалізується у різноманітних організаційних формах — від простих торговельних операцій до створення транскордонних інституцій — **єврорегіонів, яких у Європі є понад 60**. Україна сьогодні бере активну участь у трьох єврорегіонах. Це Карпатський, «Буг» та «Нижній Дунай». Проводяться підготовчі роботи з формування єврорегіонів «Верхній Прут» та «Азов».

Українська складова — це найбільша частка території та чисельності населення Карпатського єврорегіону (табл.1). Однак внесок у реальну діяльність названої структури не відповідає цим показникам. Особливий акцент у розвитку Карпатського єврорегіону робиться **на відновленні сільських територій**. Ця проблема є гострою і для української компоненти регіону.

Площа території і чисельність населення Карпатського єврорегіону					
Країни-засновниці	Площа території, км <sup>2</sup>	Чисельність населення, чол.	Щільність населення, чол./км <sup>2</sup>	Природний приріст населення, чол./рік	Механічний приріст населення, чол./рік
Польща	18683	2 370 654	127	13 546	1 627
Румунія	27104	2 274 016	84	-3 366	-4 000
Словаччина	10459	1 111 177	106	4 361	-90
Угорщина	28639	2 609 114	91	4 416	—3 539
Україна	59000	6 429 900	113	-5 500	-3 901

Джерело: Carpathian Foundation. Report 1998-99. - Szeged: Tisza Pres, 1999. - P. 12-13.

Активізація участі прикордонних областей у єврорегіонах дає можливість використовувати міжнародну фінансову допомогу в реалізації важливих для територій проектів. Так, розпочато розробку Стратегічної програми економічного розвитку країн —

членів Карпатського єврорегіону, яка буде представлена також у європейські регіональні структури. Через Карпатський єврорегіон встановлено зв'язки з одним з найстаріших єврорегіонів Європи — Маас-Рейном, іншими міжнародними регіональними організаціями.

Активної підтримки та безпосередньої участі центральних органів державної влади на рівні Кабінету Міністрів України, насамперед Міністерства закордонних справ, потребує розвиток міжнародних відносин прикордонних областей, особливо щодо входження у міжнародні регіональні організації: Палату регіонів Ради Європи, Комітет регіонів і місцевих влад Європейського Союзу, Асамблею Європейських Регіонів тощо.

Центральним органам влади країни необхідно координувати співпрацю у рамках єврорегіонів Карпатський, «Буг», «Нижній Дунай» з іншими єврорегіонами, аби повною мірою використати їх організаційно-фінансові можливості, а також отримати сприяння у співробітництві України з ЄС за програмами TACIS і PHARE. Наприкінці 1998 р. були внесені зміни у механізм фінансування за програмою PHARE, що передбачають надання фінансової допомоги для прикордонних територій Болгарії, Чехії, Естонії, Угорщини, Литви, Латвії, Польщі, Румунії, Словаччини та Словенії. На жаль, це не стосується України, що ускладнить нашу співпрацю у Карпатському єврорегіоні.

Із вступом Польщі та Угорщини до Європейського Союзу прикордонні області України стануть об'єктом регіональної політики ЄС. Тут виникне цілий ряд нових складних проблем взаємозв'язків і транскордонного співробітництва. В зв'язку з цим необхідно:

— завершити формування законодавчої бази, яка б визначала правові засади і регулювала транскордонне співробітництво;

— вдосконалити структуру управління зовнішньою діяльністю прикордонних регіонів на всіх рівнях, передбачивши в структурі центральних органів виконавчої влади самостійні підрозділи, які б відстежували існуючі відповідні міжнародні конвенції і вирішували питання приєднання до них України; проводили методичну роботу щодо міжнародної діяльності областей та займалися координацією кадрової політики у цій сфері;

— розробити механізми передачі частини функцій центральних органів влади у регіони в разі створення ними міжнародних об'єднань — єврорегіонів;

— передбачити в бюджетах усіх рівнів кошти на фінансування прикордонного співробітництва з урахуванням витрат на проведення областями великої рекламної інформаційної кампанії;

— Кабінету Міністрів України, МЗС, Мінекономіки ширше залучати представників регіональних органів влади до участі в роботі міжнародних регіональних структур, відкривати свої представництва в них;

— забезпечити підготовку кадрів для роботи в підрозділах зовнішніх зв'язків регіональних органів влади.

Згідно з Стратегією інтеграції України до ЄС, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 1998 р. за №615/98, здійснення інтеграційного процесу можливе лише за умови доповнення загальноєвропейської співпраці регіональною інтеграцією. Особливої актуальності набуває питання активної участі України у єврорегіонах.

Сьогодні, на жаль, ще не визначена стратегія співпраці у рамках єврорегіонів. Існує об'єктивна необхідність розробки спеціальних програм наукових досліджень на основі об'єднання у творчому колективі зусиль працівників науки, освіти, культури, органів регіональної влади і місцевого самоврядування усіх країн — співзасновників цих структур. Слід формувати спільні програми і проекти та розробити механізми їх реалізації, спрямовані на дієве довготривале транскордонне співробітництво в рамках єврорегіонів, а також на узгодження дій їхніх учасників.

Вважаємо за доцільне провести комплексне наукове дослідження «Єврорегіони — шляхи до європейської інтеграції». Нещодавно в Кошиці (Словаччина) відбулося засідання Ради Карпатського єврорегіону, де всі учасники підтримали нашу ініціативу. Важливо, щоб вона була підтримана і фінансово обласними державними адміністраціями Карпатського єврорегіону. Ця проблема такою ж мірою актуальна і для єврорегіону «Буг». У кожному єврорегіоні, що функціонує в Україні, слід створити свій національний офіс.

Окрема проблема — формування спеціальних економічних зон (СЕЗ). Як відомо, існують різні погляди щодо доцільності їх існування. Однак просто заперечувати проти них — неконструктивно. Потрібен зважений всебічний аналіз, постійний моніторинг та об'єктивна оцінка результатів їхнього господарювання.

Сьогодні в Україні створено 11 вільних економічних зон і введено спеціальний інвестиційний режим на території дев'яти регіонів, де затверджено 260 інвестиційних проектів загальною кошторисною вартістю 1,3 млрд. дол. США. Наприклад, в Яворівському районі Львівської області від часу прийняття Закону України **«Про спеціальну економічну зону «Яворів»** надійшло 60 інвестиційних проектів. 41 підприємство отримало статус суб'єкта спеціальної економічної зони (в тому числі 27 — за 9 місяців 2000 р.). Згідно з бізнес-планами сума інвестицій становить 234 млн. дол. США (165 млн. дол. зареєстровано за 9 місяців 2000 р.). На 1.10.2000 р. суб'єктами СЕЗ «Яворів» реалізовано інвестицій на загальну суму близько 30 млн. дол. (18 млн. — за 9 місяців 2000 р.). Частка іноземних інвестицій становить відповідно 15,4 та 7,6 млн. дол. Засновниками підприємств виступають фізичні та юридичні особи США, Польщі, Японії, Туреччини, Китаю, Англії, Іспанії, Данії, Росії. Усі суб'єкти СЕЗ «Яворів» — новостворені підприємства, які викупили або орендують незадіяні виробничі площі. За рахунок коштів, одержаних від продажу майна та надходжень орендної плати, підприємства району зменшили заборгованість по заробітній платі на 25 %, а по перерахуваннях до Пенсійного фонду — на 20 %. Викуплено вільних виробничих приміщень площею 80 тис. м<sup>2</sup> на суму 20 млн. грн. Новоствореними підприємствами ввезено і встановлено сучасне обладнання на суму понад 76 млн. грн. (64 млн. — за 9 місяців 2000 р.).

3 липня 2000 року 13 підприємств почали випускати продукцію і надавати послуги. За три місяці вони виробили продукції на 18,4 млн. грн. Даний показник за вересень 2000 р. становив 4829 тис. грн., а це понад 60 % від загального обсягу виробництва по району. За жовтень обсяги виробництва суб'єктів СЕЗ «Яворів» досягли 65 % від обсягу виробництва всіх підприємств району. Здійснюється монтаж обладнання та проводяться пусконаладжувальні роботи на 11 підприємствах. Найближчим часом до випуску продукції має приступити ще 9 підприємств. Інвестори розвивають нові галузі промислового виробництва: машино-, приладобудування, легку, харчову промисловість. На 10 підприємствах освоюється випуск енергозберігаючої продукції. 90 % проектів спрямовано на випуск імпортозамінної продукції.

На вільних виробничих майданчиках ЯДГХП «Сірка» розміщено 8 нових підприємств. Їхня спеціалізація — випуск меленої сірки, сірчаного полімеру, колоїдної сірки;

виробництво полівінілхлоридних труб, покрівельних матеріалів, стінових панелей, профнастилів та комплектуючих, а також пінополістиролу.

Крім того, реалізуються інвестиційні проекти з виробництва поліетиленової тари для продукції харчової промисловості і товарів народного вжитку, трансформаторних підстанцій, розподільчих щитів, лічильників електроенергії, кінескопів кольорового зображення, каркасних будинків, кабельно-провідникової продукції, ветеринарних медичних препаратів, колісних тракторів для лісового господарства. Виконуються також проекти з вирощування та переробки сільськогосподарської продукції.

Інвесторами подано на розгляд сім інвестиційних проектів загальною вартістю 9 млн. дол., зокрема з випуску трикотажних виробів, складання тракторів для сільського господарства, виготовлення вікон та дверей, фарб, здійснення флексографії, виробництва товарів побутової хімії, поліпропіленових систем для водопостачання та опалення.

Загалом від господарської діяльності суб'єктів спеціальної економічної зони «Яворів» до бюджетів усіх рівнів надійшло у 2000 р. 4,9 млн. грн. Надалі щорічно нарощуватимуться обсяги виробництва у середньому на 15—20 млн. грн. У 2001 р. обсяг виробництва промислової продукції зросте у 3,2 раза. За час реалізації Закону України «Про спеціальну економічну зону «Яворів» створено додатково 2,3 тис. та збережено 750 робочих місць.

#### **МІЖРЕГІОНАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО**

**П**о кожній області України слід розробити програму з міжрегіонального співробітництва. За участю Західного наукового центру НАН України підготовлено проект Угоди «Про організаційно-економічні засади розробки і реалізації програми економічного співробітництва між Волинською, Закарпатською, Івано-Франківською, Львівською, Рівненською, Тернопільською та Чернівецькою областями». Намічено створити міжобласну раду економічного співробітництва. Її робочим органом визначено Інститут регіональних досліджень НАН України. Угодою передбачено також проведення спільних інформаційно-статистичних робіт з оцінки виробництва, споживання, ввезення і вивезення продукції, яку виготовляють господарські суб'єкти регіону; створення єдиного комп'ютеризованого банку даних про виробництво, потреби і поставки вузлів, деталей, сировини.

#### **СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ**

Забезпечення соціальної стабільності в Україні передбачає зміни в системі механізмів територіального управління соціальним розвитком. Необхідно чіткіше окреслити стратегічні орієнтири розмежування функцій соціального управління між центром та регіонами, їх взаємну відповідальність за суспільний поступ у країні.

Перед Центральними органами законодавчої та виконавчої влади мають бути поставлені конкретні завдання:

— забезпечити реформування соціального розвитку держави виключно на засадах розробки та прийняття відповідної концепції соціальної політики;

— відновити практику складання довгострокових планово-прогнозних документів територіального соціально-економічного розвитку держави (Генеральна схема розвитку і розміщення продуктивних сил України, Комплексна програма науково-технічного

прогресу України, Генеральна схема збереження та розвитку нових робочих місць України);

— активізувати дію механізмів системи контролю та соціального моніторингу за регіональними змінами параметрів людського розвитку;

— забезпечити реалізацію реформи оплати праці на основі визначення вартості робочої сили;

— запровадити у процесі реформування податкового законодавства України нормативи нарахувань на заробітну плату, що офіційно стимулюватимуть формування середнього класу.

Регіональним органам територіального управління та місцевого самоврядування, виходячи із ресурсного потенціалу і потреб соціально-економічного розвитку, необхідно:

— поширити практику розробки оригінальних моделей і програм реалізації регіональної соціальної політики у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, комунального господарства;

— підтримувати, поширювати та пропагувати досвід місцевих ініціатив щодо реалізації соціальних благ, проведення соціальної роботи;

— забезпечити постійний моніторинг за станом регіонального ринку праці;

— вдосконалити систему регіональної статистики у сфері трудовикористання, зокрема з питань обліку незайнятого населення та робочих місць;

— оптимізувати механізм відбору інвестиційних проектів, що стосуються питань збереження діючих та створення нових робочих місць.

Особливу увагу слід приділити локальним ринкам праці гірських територій. Для розв'язання проблем зайнятості працездатного населення Карпатського краю треба прискорити розвиток об'єктів соціальної сфери, передусім торгового обслуговування населення та рекреаційного сервісу, який забезпечить приріст додаткових робочих місць.

Національна академія наук України, голови Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької обласних державних адміністрацій звернулися до Президента України з проханням видати відповідний Указ щодо створення пільгового режиму для інвестування розвитку гірських районів цих областей. Сподіваємося, що такі пропозиції будуть схвалені і це дасть поштовх для розвитку Карпатського регіону.

Тому в названих районах доцільно одночасно активізувати розвиток малих форм господарювання у різних напрямках. Йдеться про курортно-рекреаційну та відпочинкову індустрію, ліцензійне мисливство і рибальство, промислове вирощування та збирання цінних видів лікарської сировини, налагодження при лісових господарствах цехів з виробництва тари, товарів широкого вжитку, переробки деревини, столярства.

Рекреаційна місткість Карпат становить 10 млн. осіб, а вартість рекреаційних територій — 11 млрд. грн. Розвиток тут рекреаційної індустрії може забезпечити щорічні доходи в сумі 700—800 млн. дол. Слід було б на державному рівні розробити програму розвитку рекреаційно-оздоровчого комплексу Карпатського регіону.

## ЕКОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Сьогодні, мабуть, уже немає потреби нікому доводити, наскільки гострими є екологічні проблеми в Україні. Зрештою, вони у нас існували завжди. Специфіка нинішнього моменту полягає у тому, що накопичувані десятиліття ми, ці проблеми досягли подекуди критичних меж саме у період економічної кризи в державі, і, що принципово, розв'язувати їх тепер доводиться у нових політичних та економічних умовах. Тому надзвичайно актуальними вважаємо еколого-економічні дослідження перехідних процесів, наукове обґрунтування стратегії екологічної політики, розробку теоретико-методичних основ формування регіональних систем екологічної безпеки тощо.

Саме регіональні аспекти еколого-економічних досліджень є одним з пріоритетних напрямів наукової діяльності нашого інституту. В останні роки вчені установи активно працюють над питаннями формування та реалізації регіональної екологічної політики. Показовим у цьому плані є досвід Львівщини. Тут за нашою участю розроблено пакет документів, що визначають пріоритетні напрями дій у сфері екологічної безпеки, — Концепцію екологічної політики у Львівській області на період економічної кризи, Програму охорони навколишнього природного середовища Львівської області на 1999—2002 рр., План дій з охорони навколишнього природного середовища у Львівській області у 2000—2001 рр. Ці документи схвалені сесією Львівської обласної ради. Ми готові надати реальну науково-методичну допомогу й іншим регіонам України у підготовці подібних розробок. До речі, наші пропозиції щодо пріоритетних напрямів дій у сфері охорони довкілля враховані в Концепції регіональної політики в Україні, затвердженій недавно Кабінетом Міністрів.

Інститут уже давно працює над проблемою ефективного освоєння рекреаційного потенціалу Українських Карпат та збереження унікальної природи цього краю. Сьогодні дедалі актуальнішим стає комплексне дослідження соціально-економічних та екологічних процесів у гірських районах, обґрунтування ефективної політики їх сталого розвитку. Ми розпочали виконувати науковий проект «Моніторинг соціально-економічних та екологічних процесів у гірських районах Українських Карпат та обґрунтування перспективних напрямів їх сталого розвитку». Проект підтримали Комітет Верховної Ради з питань екологічної політики, Львівська облдержадміністрація. Однак інші карпатські області, на жаль, не виявляють належного інтересу до цієї роботи. А шкода.

Гадаємо, що подальша доля еколого-економічних досліджень чималою мірою визначати меться позицією Міністерства екології та природних ресурсів. Останнім часом ми не відчуваємо зацікавленості цього відомства у конструктивній співпраці, хоча в перші роки незалежності наші контакти були досить інтенсивними і результативними. Складається враження, що міністерство монополізувало екологічну думку в Україні. А йому варто б прислухатися і до думок з регіонів. Фахівці з питань торгівлі квотами за забруднення довкілля, наприклад, є не тільки в Києві. І все ж таки ми сподіваємося на відновлення тісної співпраці з цим відомством і готові до неї.

Було б добре, на наш погляд, якби Відділення економіки, інші підрозділи Президії НАН України разом з Міністерством екології та природних ресурсів розробили програму прикладних наукових досліджень з питань охорони довкілля з гарантованим фінансовим забезпеченням. До її виконання треба залучити регіональні академічні установи. Що ж до Карпатського регіону, то інститут може взяти на себе функції головної організації.

У наукових установах накопичилося чимало готових розробок з екологічної проблематики, які поки що ніде не використовуються і досить часто дублюються. Мабуть,

варто провести їх своєрідну інвентаризацію, ревізію, створити комп'ютерний банк відповідної інформації. Для цього, очевидно, необхідне рішення Президії НАН України.

Важливим напрямом еколого-економічних досліджень інституту на перспективу є пропаганда екологічних знань, підвищення екологічної свідомості населення. У нас уже є певний досвід співпраці з громадськими організаціями в даному напрямі і ми маємо намір продовжувати цю роботу.

## РЕГІОНАЛЬНА СТАТИСТИКА

Важливою науковою і практичною проблемою є оцінка соціально-економічного стану кожного регіону. Сьогодні ми ще не маємо оперативної інформації про розвиток окремих територій адміністративних районів, міст, селищ міського типу і сіл. Тим часом порівняння соціально-економічного стану регіонів Франції здійснюється за 482 показниками, округів і громад Землі Баварія (Німеччина)— за 480 показниками, що забезпечує досить повну інформацію, яка допомагає приймати обґрунтовані рішення щодо управління соціально-економічним розвитком тієї чи іншої території.

У міжвідомчому відділі методології регіональної і транскордонної статистики Інституту регіональних досліджень НАН України та НДІ статистики Держкомстату України розроблено методологію розрахунку інтегральних статистичних показників оцінки окремих складових соціально-економічного стану регіонів, які традиційно використовуються в аргументації конкретних рішень, що приймаються на макрорівні з метою забезпечення функціонування і розвитку регіонів.

Тому дуже важливо використати вже існуючий у нас досвід щодо запровадження «інтегрального показника», котрий об'єднує в єдине число значення сукупності первинних показників, як правило, різних шкал вимірювання. В основу розрахунків покладено індексний метод і розрахунок середньгеометричного від добутку часткових індексів.

За даною методологією розроблено методику розрахунку ряду інтегральних показників, за допомогою яких здійснюється оцінка таких складових соціально-економічного стану регіонів, як «умови проживання», «економічний стан», «підприємницька діяльність» тощо.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує такий показник, як інтегральний індекс потреб регіону в ресурсах для забезпечення його функціонування і розвитку. У порядку апробації зроблено розрахунки і визначено конкретні потреби у ресурсах для кожної адміністративної області порівняно з потребами України в цілому. У розрахунку на 1000 жителів населення у таких областях України, як Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Чернігівська, Херсонська, для наближення умов проживання і праці до середньоукраїнських необхідні в 1,2—1,3 рази більші затрати на душу населення, ніж у середньому по країні.

Такі ж розрахунки зроблено для Львівської області. Для того, щоб приблизно однаковою мірою забезпечити соціальні потреби у гірських районах Львівської області, треба направляти туди у розрахунку на 1000 жителів у 1,2—1,8 рази більше ресурсів, ніж у середньому по області.

Ми завершуємо розробку відповідної методики оцінки соціально-економічного стану регіонів України на базі розрахунку інтегральних статистичних індексів. Вона стане



надійною основою обґрунтування рішень щодо розподілу ресурсів між бюджетами усіх рівнів.