

УДК 332.012.2

Козирєва О.В.

доктор економічних наук,
доцент кафедри управління та економіки підприємства
Національного фармацевтичного університету

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

REGIONAL DEVELOPMENT OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS

АНОТАЦІЯ

У статті аналіз законодавчого забезпечення державної підтримки проблемних регіонів України, що формуються в рамках центр-периферійних відносин, запропоновано проводити за такими напрямками: нормативно-правове забезпечення; часовий вимір; функції державного; організаційне забезпечення; інструментальне забезпечення; фінансове забезпечення; об'єкт управління. Згідно із запропонованим підходом у статті було досліджено еволюцію нормативно-правового забезпечення України у сфері регіонального розвитку за період 1991-2016 рр. Було виділено чотири етапи: I етап (1991-1999 рр.); II етап (2000-2004 рр.); III етап (2005-2013 рр.); IV етап (з 2014 р. по теперішній час), проведено їх аналіз.

Ключові слова: міжрегіональна диференціація, соціально-економічний розвиток регіонів, просторова економіка, центр-периферійні відносини, точка економічного зростання.

АННОТАЦИЯ

В статье анализ законодательного обеспечения государственной поддержки проблемных регионов Украины, которые формируются в рамках центр-периферийных отношений, предложено проводить по таким направлениям: нормативно-правовое обеспечение; временное измерение; функции государственного управления; организационное обеспечение; инструментальное обеспечение; финансовое обеспечение; объект управления. Согласно с предложенным подходом в работе была исследована эволюция нормативно-правового обеспечения Украины в сфере регионального развития за период 1991-2016 гг. Были выделены четыре этапа: I этап (1991-1999 гг.); II этап (2000-2004 гг.); III этап (2005-2013 гг.); IV этап (с 2014 г. по настоящее время), проведен их анализ.

Ключевые слова: межрегиональная дифференциация, социально-экономическое развитие регионов, пространственная экономика, центр-периферийные отношения, точка экономического роста.

ANNOTATION

In the article the analysis of legislative provision concerning state support of the problem regions of Ukraine, which are formed in the framework of center-periphery relations, is offered to be conducted in the following areas: regulatory support; time dimension; functions of public management; organizational support; instrumental support; financial support; management object. In accordance with the offered approach, the evolution of regulatory support in the sphere of regional development for the period from 1991 until the beginning of 2016 was investigated in the work. The evolution of regulatory support in the sphere of regional development was segregated into four stages which were subsequently analyzed: stage I (1991-1999); stage II (2000-2004); stage III (2005-2013); stage IV (2014 – present).

Key words: regional differentiation, socio-economic development of regions, spatial economy, center-periphery relations, point of economic growth.

Постановка проблеми. Тривалий період часу з 1991 по 2016 рр. соціально-економічний розвиток регіонів України характеризувався поглибленою диференціацією та стійкою нерівномірністю. Саме тому велика кількість напівпериферійних

та периферійних регіонів потребує підтримки з боку держави, спрямованої на вирівнювання тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів-лідерів та проблемних регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми просторового розвитку регіонів країни досліджували Ф. Айдало [1], Р. Буайє [2], А. Браманті [3], М. Гроссетті [4], П. Кругман [5], Г. Мюрдаль [6], М. Фуджита [7].

Теоретично-методичні аспекти формування інноваційних поштовхів для поживлення економічного зростання у проблемних периферійних регіонах представлені в роботах Е. Венаблеса [8], Ю. Шаталіна [9].

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є аналіз наявного законодавства України з регіонального розвитку з метою впровадження заходів, які були б спрямовані на вирівнювання тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів-лідерів та проблемних регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз законодавства України з регіонального розвитку за період 1991 р. – початку 2016 р. свідчить про те, що його умовно можна поділити на чотири етапи: I етап (1991-1999 рр.); II етап (2000-2004 рр.); III етап (2005-2013 рр.); IV етап (з 2014 р. по теперішній час).

На першому етапі (1991-1999 рр.) в Україні була фактично відсутня системна державна політика регіонального розвитку. Вона носила епізодичний і фрагментарний характер.

На другому етапі (2000-2004 рр.) також не було сформовано системне базове нормативно-правове забезпечення формування державної регіональної політики в Україні.

На третьому етапі (2005-2013 рр.) еволюції державної регіональної політики в Україні було зроблено суттєвий крок уперед порівняно з попередніми двома етапами.

Четвертий етап (з 2014 р. по цей час) характеризується офіційним визначенням засад державної регіональної політики, визначенням порядку використання коштів державного фонду регіонального розвитку.

У 2014 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р. [10].

З метою реалізації головної мети в Державній стратегії – 2020 передбачено такі стратегічні та операційні цілі (табл. 1).

У Державній стратегії – 2020 визначено механізм її реалізації, який включає в себе органи, що забезпечують реалізацію стратегії; систему організації процесу стратегічного планування регіональним розвитком; координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

У Державній стратегії – 2020 передбачено такі інструменти її реалізації: план заходів щодо реалізації Стратегії; регіональні стратегії розвитку; план заходів щодо реалізації регіональних стратегій розвитку; угоди щодо регіонального розвитку; державні програми подолання депресивності окремих територій; державні програми розвитку транскордонного співробітництва; державні цільові програми в окремих сферах соціально-економічного розвитку; державні цільові програми розвитку окремих територій.

Фінансове забезпечення реалізації Державної стратегії – 2020 здійснюється за рахунок державного фонду регіонального розвитку; коштів галузевих (міжгалузевих) державних програм та бюджетних програм центральних органів виконавчої влади; субвенцій, інших трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; коштів місцевих бюджетів; коштів технічної допомоги ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій; коштів інвесторів, власних коштів підприємств.

Реалізація Державної стратегії – 2020 передбачається в 2 етапи.

На першому етапі (2014-2016 рр.) створюються нормативно-правові умови вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів, формування цілісної системи стратегічного, середньострокового і короткострокового прогнозування та планування; концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках і підтримка реалізації інвестиційних проектів.

На другому етапі (2017-2020 рр.) передбачається проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування; завершення формування нормативно-правового підґрун-

тя, реалізація державних інфраструктурних проектів.

Для реалізації Державної стратегії – 2020 Кабінетом Міністрів України в 2015 р. була затверджена Постанова «Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», в якій передбачаються розробка низки проектів законів, програм, проектів, підготовка методичного забезпечення формування системи планування регіонального розвитку, проведення моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів.

Державна стратегія – 2020 і План заходів з її реалізації у 2015-2017 рр. розроблялися відповідно до затвердженої Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів її реалізації», а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених стратегій і плану заходів.

У 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято дві Постанови, такі як «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку» і «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», а також Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», які упорядкували процес фінансування розвитку регіонів з державного бюджету.

Згідно з Наказом оцінка проектів, які подаються для фінансування з ДФРР, здійснюється за такими критеріями (табл. 2).

Таким чином, проведений вище аналіз еволюції державної регіональної політики в Україні свідчить про те, що до 2016 р. основне нормативно-законодавче забезпечення в країні було сформовано.

Таблиця 1

Стратегічні та операційні цілі Державної стратегії – 2020

Стратегічні цілі	Операційні цілі
Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів	Підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку регіонів; створення умов для поширення умов позитивних процесів розвитку міст та інших територій, розвиток сільської місцевості; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів.
Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток	Виконання завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя; забезпечення комфортного та безпечного життєвого середовища для людини незалежно від місця її проживання; розвиток міжрегіонального співробітництва.
Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку	Децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою; удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні; підвищення якості державного управління регіональним розвитком; посилення міжгалузєвої координації в процесі планування та реалізації державної регіональної політики; інституціональне забезпечення регіонального розвитку.

Але воно продовжує носити не зовсім системний характер. Крім того, практична реалізація вже прийнятих документів свідчить про недоопрацьованість або невиконання.

Так, нормативно-правові акти функції «прогнозування» державного управління регіональним розвитком не виконуються. В країні майже відсутня система прогнозування на всіх рівнях ієрархії.

Функція «оцінка і аналіз соціально-економічного розвитку регіонів» здійснюється за показниками, більшість яких характеризує результати процесу, а не фактори, які його забезпечують.

Так, в табл. 3 наведено результат рейтингу оцінки соціально-економічного розвитку регіо-

нів України за такими напрямками: 1 – економічна та соціальна згуртованість; 2 – економічна ефективність; 3 – інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна діяльність; 4 – фінансова самодостатність; 5 – розвиток малого та середнього підприємництва; 6 – розвиток ринку праці; 7 – розвиток інфраструктури; 8 – відновлювальна енергетика та енергоефективність; 9 – доступність та якість послуг у сфері освіти; 10 – доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я; 11 – соціальний захист та безпека; 12 – регіональне природокористування та якість довкілля.

Такий інструментарій механізму реалізації стратегії регіонального розвитку, як держав-

Таблиця 2

Критерії оцінки проектів, які фінансуються ДФРР

№	Критерії оцінки проектів	Кількість балів
1.	Частка населення громади, на яку впливає реалізація проекту. Низька якість підготовки проекту, неможливо здійснити об'єктивну оцінку.	0
	а) проект має вплив на одну громаду; б) впливає на 0-5% мешканців.	5
	а) проект має вплив одночасно на кілька громад/районів; б) впливає на 5-20% мешканців.	10
	а) проект впливає на кілька районів області; б) впливає на 20-50% мешканців.	15
	а) проект має вплив на всю область; б) впливає на 50-100% мешканців.	20
2.	Ступінь впливу проекту на вирішення проблеми. Низька якість підготовки проекту, неможливо здійснити об'єктивну оцінку.	0
	опосередкований вплив на вирішення проблеми	5
	незначний прямиий вплив на вирішення проблеми	10
	частково вирішує проблему	15
	повністю вирішує проблему	20
3.	Інноваційність проекту. Низька якість підготовки проекту, неможливо здійснити об'єктивну оцінку	0
	проект застосовує традиційні підходи (технології)	5
	підходи і технології до вирішення проблеми, які використовуються у проектах України, але відсутні в регіоні	10
	проект застосовує підходи (технології) до вирішення проблеми, які не мають аналогів в Україні	15
	проект відкриває (суттєво посилює) нові можливості для регіонального розвитку, створює «точки зростання» громади (регіону) у найближчій перспективі	20
4.	Участь у співфінансуванні проектів. Для проектів: а) потенційно не спроможних вирішити проблему; б) потенційно спроможних вирішити проблему.	
	низька якість підготовки проекту, неможливо здійснити об'єктивну оцінку	0
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 10%; б) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 30%.	5
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 20%; б) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 60%.	10
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 30%; б) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 70%.	15
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 40%; б) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел понад 80%.	20
5.	Соціально-економічна спрямованість проекту. Низька якість підготовки, неможливо здійснити об'єктивну оцінку.	0
	соціальний (або економічний) проект	5
	соціальний (або економічний) проект зі створенням додаткових економічних благ	10
	економічний проект із соціальною (або економічною) складовою	15
	економічний проект	20
	Усього максимум 100 балів	

ні цільові програми (ДЦП), не виконує своєї функції.

На рис. 1 наведено стан ДЦП за період 2007-2015 рр.

Як видно з рис. 1, на початок 2015 р. в Україні діяло 44 ДЦП. Із них планувалося профінансувати 38 на загальну суму 197,4 млрд. грн., фактично було профінансовано 29 державних цільових програм на загальну суму 51,9 млрд. грн., або 26,2%.

За джерелами фінансування здійснювалося таким чином (табл. 4).

За спрямованістю ДЦП в Україні в 2015 р. розподілилися таким чином (табл. 5).

Серед системних недоліків виконання ДЦП можна назвати такі:

- не стали дієвим та ефективним інструментом реалізації державної політики, що забезпечує розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць; вони виконують роль формального папірця з декларацією про наміри щось зробити;

- в рамках планування та використання коштів державного бюджету не враховується в повному обсязі механізм пріоритетності вирішення проблеми; фінансові ресурси спрямовуються розпоршено;

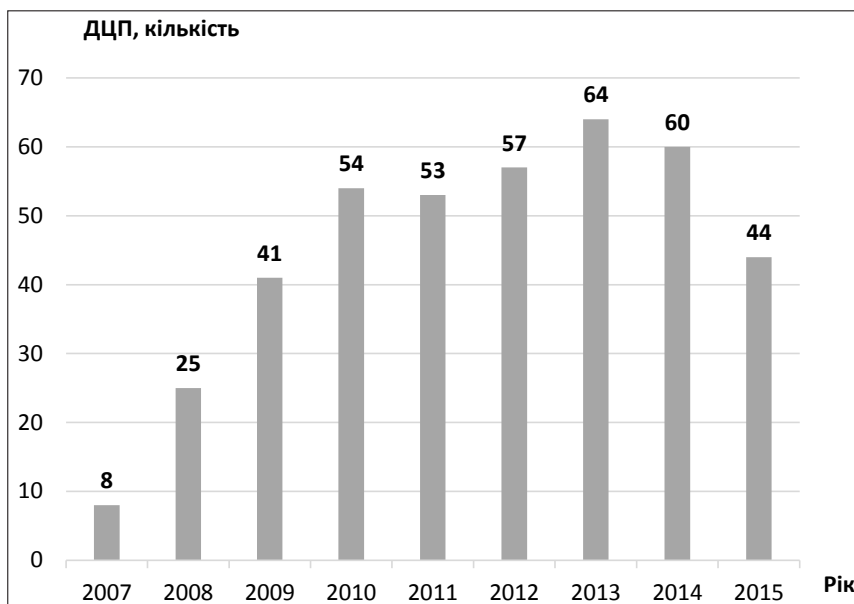


Рис. 1. Динаміка кількості діючих ДЦП в Україні в 2007-2015 рр.

Таблиця 3

Рейтингова оцінка соціально-економічного розвитку регіонів України

Регіон	Загальна площа	Місце регіону за напрямом											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
м. Київ	1	1	1	1	1	1	1	6	15	2	1	8	2
Харківський	2	10	12	11	3	5	7	14	2	1	9	6	3
Чернівецький	3	9	13	17	4	2	15	3	18	16	3	5	19
Івано-Франківський	4	7	6	10	24	6	16	17	6	14	5	3	18
Дніпропетровський	5	5	3	4	8	22	4	1	10	6	15	13	21
Київський	6	6	10	6	2	17	6	4	5	18	14	14	23
Вінницький	7	16	4	19	7	11	2	5	1	9	10	20	17
Закарпатський	8	2	16	2	6	7	9	10	7	25	4	23	8
Львівський	9	4	9	13	12	13	10	7	11	22	7	10	16
Черкаська	10	15	7	23	13	14	11	16	14	3	13	9	5
Рівненська	11	14	20	21	11	15	18	23	3	24	2	1	20
Волинська	12	18	8	8	10	19	12	13	9	20	8	2	26
Хмельницька	13	20	14	14	23	10	19	9	13	8	11	7	12
Полтавська	14	11	2	3	20	20	23	11	21	12	12	11	7
Тернопільська	15	12	21	18	9	23	22	2	23	23	6	4	4
Житомирська	16	19	17	20	21	3	20	12	4	15	17	18	6
Запорізька	17	8	5	12	18	21	5	15	20	10	18	15	14
Одеська	18	3	22	15	22	9	3	8	17	21	21	16	22
Сумська	19	23	18	9	15	16	13	21	8	5	16	22	10
Херсонська	20	13	19	5	5	8	21	22	22	13	22	17	11
Кіровоградська	21	22	15	22	19	4	17	18	12	7	19	21	24
Миколаївська	22	17	11	7	17	18	8	20	19	11	20	25	15
Чернігівська	23	21	23	16	16	12	14	19	16	4	23	24	13
Луганська	24	25	24	25	14	25	25	25	24	19	-	12	1
Донецька	25	24	25	24	25	24	25	24	25	17	-	19	9

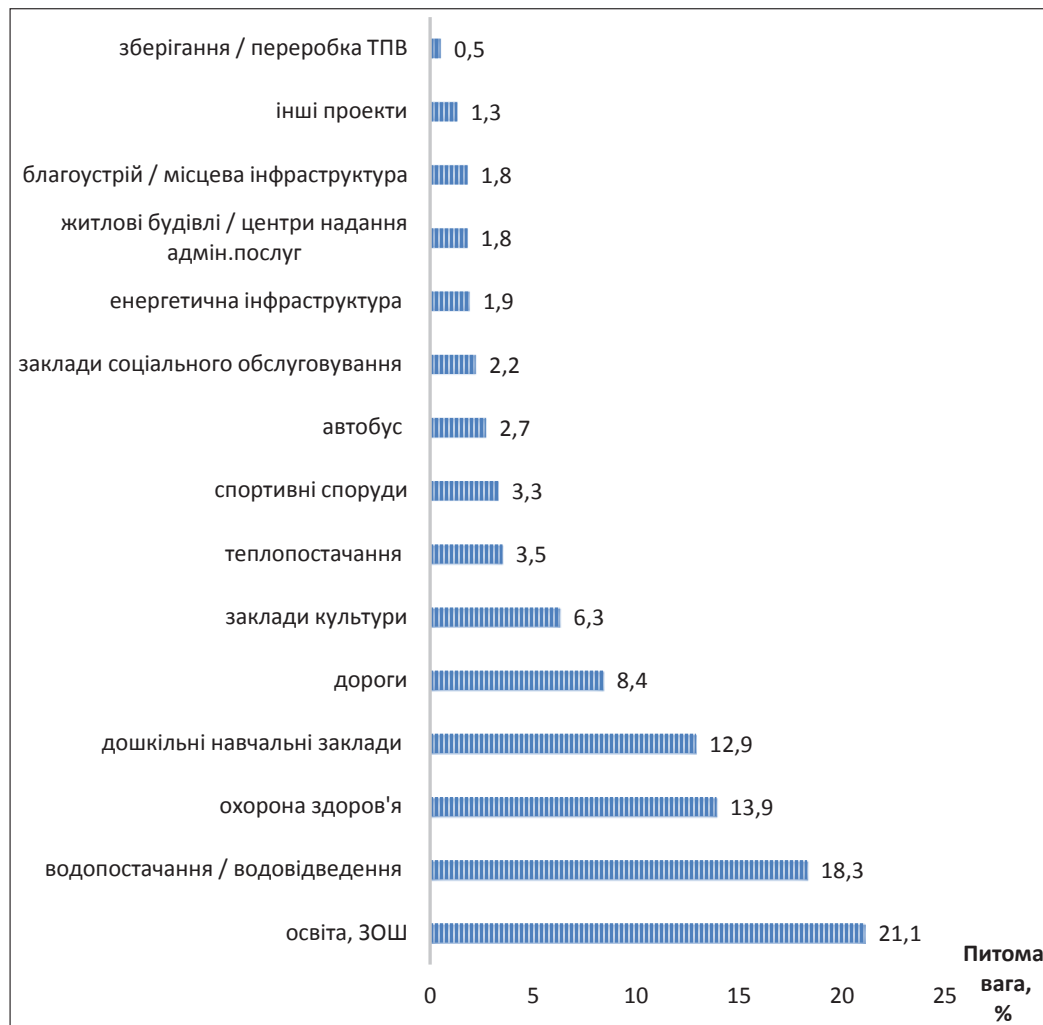


Рис. 2. Структура розподілу проектів, які фінансувалися з ДФРР в 2015 р.

– прогнозні обсяги фінансових ресурсів програм, зокрема коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування;

– всупереч вимогам чинного законодавства жодна програма не містить методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та місцевих результатів;

– з боку державних замовників має місце формальний підхід до використання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм;

– відсутність можливості здійснення контролю з боку громадськості;

– незадовільне звітування державних замовників (недотримання строків подання, інформація подається не в повному обсязі та не за всіма виконавцями).

Таблиця 4
Фінансування ДЦП в 2015 р.

Джерело фінансування	План	Факт	%
Державний бюджет	44,3	29,8	67,3
Місцеві бюджети	8,1	1,6	19,8
Інші джерела	145	20,5	14,1
Разом	197,4	51,9	26,3

Так, у 2015 р. фінансування розвитку регіонів з ДФРР фактично не вплинуло на їх соціально-економічний розвиток, оскільки було спрямовано на вирішення сьогоденних задач (рис. 2).

Таблиця 5
Розподіл ДЦП в Україні за спрямованістю в 2015 р.

Спрямованість	Кількість		Обсяг фінансування, млрд. грн.		%	Частка від загального фінансування, %
	план	факт	план	факт		
Соціальні	13	10	4,8	5,3	110,4	10,2
Економічні	11	7	181,6	42,2	23,2	81,3
Екологічні	6	5	7,9	3,5	44,3	6,7
Оборонні	3	2	1,4	0,03	2,1	1,8
Науково-технічні	3	3	0,7	0,7	100	
Правоохоронні	1	1	0,9	0,1	11,1	
Інші	1	1	0,1	0,1	100	
Усього	38	29	197,4	51,9	26,3	100

Таблиця 6
Фінансування проектів з ДФРР
за регіонами України в 2015-2016 р.

Регіон	2015 р.			2016 р.	
	передбачено коштів, млн. грн.	касові видатки, млн. грн.	використання коштів, %	передбачено коштів, млн. грн.	у % до передбаченого у 2015 р.
Вінницький	148,7	127,0	85,4	140,8	94,7
Волинський	95,7	86,6	90,5	91,5	95,6
Дніпропетровський	177,4	169,4	95,5	182,8	103,0
Донецький	234,0	141,3	60,4	239,5	102,4
Житомирський	116,0	109,3	94,2	109,6	94,5
Закарпатський	115,5	80,3	69,5	110,5	95,7
Запорізький	95,6	55,4	57,9	98,5	103,0
Івано-Франківський	127,0	125,3	98,7	121,4	95,6
Київський	93,0	85,0	91,4	97,1	104,4
Кіровоградський	90,7	84,8	93,5	54,7	60,3
Львівський	136,8	127,4	93,1	222,5	162,6
Миколаївський	62,9	54,7	87,0	65,0	103,3
Одеський	129,1	112,1	86,8	134,1	103,9
Полтавський	78,6	71,0	90,3	80,8	102,8
Рівненський	106,5	88,5	83,1	101,9	95,7
Сумський	104,1	65,4	62,8	97,8	93,9
Тернопільський	98,6	95,0	96,3	93,8	95,1
Харківський	147,4	133,0	90,2	152,6	103,5
Херсонський	98,5	57,0	57,9	93,4	94,8
Хмельницький	120,1	114,5	95,3	113,7	94,7
Черкаський	67,9	67,3	99,1	69,8	102,8
Чернівецький	83,5	67,9	81,3	79,9	95,7
Чернігівський	98,0	84,0	85,7	91,9	93,8
м. Київ	154,6	154,3	99,8	162,7	105,2
Усього	2 900	2 377	82,0	3 000	103,4

За регіонами України розподіл коштів з ДФРР на проект в 2015-2016 рр. здійснювалося таким чином (табл. 6).

Як свідчать наведені дані, фінансування проектів з регіонального розвитку у 2016 р. скоротилося у 13 регіонах країни. Найбільш суттєве скорочення спостерігалось у Кіровоградському, Чернігівському та Сумському регіонах.

Висновки. Перманентне збереження розриву між максимальними та мінімальними значеннями показників соціально-економічного розвитку регіонів, зокрема ВРП на одну особу

(8,8 разів у 2014 р.); наявних доходів населення (10,3 рази у 2015 р.); рівня безробіття за методологією МОП (2,8 разів за січень-вересень 2016 р.), обсягів реалізованої промислової продукції (38,9 разів за січень-вересень 2016 р.) свідчать про збереження центр-периферійних відносин між регіонами в економічному просторі країни. Така ситуація знижує загальну ефективність функціонування економіки країни, що відображається падінням позиції України в рейтингах міжнародних організацій. Саме тому велика кількість напівпериферійних та периферійних регіонів потребує правової підтримки з боку держави, спрямованої на вирівнювання тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів-лідерів та проблемних регіонів. Проведений у роботі аналіз еволюції державної регіональної політики в країні свідчить про те, що до 2016 р. основне нормативно-законодавче забезпечення в країні було сформовано, але воно продовжує носити не зовсім системний характер.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Aydalot Ph. Économie régionale et urbaine, Paris, Economica.1985; Aydalot Ph. (dir.), Milieux innovateurs en Europe, Paris, GREMI. 1986.
2. Boyer R. L'anthropologie économique de Pierre Bourdieu // Actes de la recherche en sciences sociales. 2003. Vol. 150.
3. Bramanti A. From Space to Territory: Relational Development and Territorial Competitiveness. The GREMI Approach within the Contemporary Debate. Paper presented at the conference «SMEs and districts: hybrid governance forms, knowledge creation & technology transfer». Castellanza. 1998.
4. Grossetti M. Concentration d'entreprises et innovation: esquisse d'une typologie des systemes productifs locaux // Géographie, Économie, Société. 2004. Vol. 6. № 2. – P. 163-177.
5. Krugman P. Urban Concentration. The Role of Increasing Returns and Transport Costs // International Regional Science Review. – 1996. – Vol. 19. – № 1-2. – P. 5-30.
6. Myrdal G. Economic Theory and Underdeveloped Regions. – London: Duckworth, 1957. – 167 p.
7. Fujita M., Krugman P. The New economic geography. Past, present and the future // Papers in Regional Science. – 2004. – Vol. 83. – P. 139-164.
8. Venables A.J. Equilibrium locations of vertically linked industries / A.J. Venables // International economic review. – Blackwell Publishing, 1996. – Vol. 37. – № 2. – P. 341-359.
9. Шаталин Ю. Оптимальное размещение производства / Ю. Шаталин. – М.: Наука, 1980. – 299 с.