

УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Алла МЕЛЬНИК, Лілія ЛАВРІВ

УЗГОДЖЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У РАМКАХ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ

Висвітлено концептуальні засади формування пріоритетів соціального і економічного розвитку регіонів у рамках державної регіональної політики. Дано оцінку чинної практики визначення і взаємоузгодження пріоритетів розвитку регіонів у контексті ефективності реалізації державної стратегії регіонального розвитку. Розроблено пропозиції щодо усунення виявлених недоліків.

Ключові слова: *розвиток регіонів, регіональна політика, пріоритети регіонального розвитку, стратегії регіонального розвитку.*

Прояви світової фінансової кризи, охопивши весь глобалізований простір, зачепили й середовище функціонування економіки України, а отже, виникла низка проблем, зокрема, пов'язаних із високою енергозатратністю та ресурсоемністю провідних галузей, значними структурними диспропорціями національної економіки та її низькою конкурентоспроможністю. Тому подальша трансформація економічної системи нашої країни, з одного боку, повинна будуватись на засадах врахування викликів ринкового середовища та адаптації до них загальнодержавної економічної політики, а з іншого боку, орієнтуватися на максимально ефективне використання наявного в країні на усіх рівнях потенціалу, що, у свою чергу, *актуалізує необхідність* науково обґрунтованого визначення та взаємоузгодження у системі державної регіональної політики пріоритетних напрямів розвитку окремих адміністративно-територіальних утворень як локомотивів економічного та соціального розвитку країни загалом.

Як свідчить *аналіз останніх досліджень і публікацій*, проблематика формування стратегічних пріоритетів регіонального розвитку знайшла відображення у працях багатьох вітчизняних науковців, зокрема, В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла, З. С. Варналія, В. С. Куйбіди, А. І. Мокія, С. О. Білої [1–5] та ін. Проте дискусійні питання щодо порядку визначення пріоритетів розвитку регіонів у рамках державної регіональної політики *залишаються відкритими*, що, у свою чергу, актуалізує необхідність вирішення означеної проблеми як у теоретичній, так і в практичній площинах.

Метою статті є висвітлення концептуальних засад формування пріоритетів соціального й економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень в ієрархічній системі державної регіональної політики, їх оцінювання з позицій ефективності впровадження у практику і розроблення рекомендацій щодо раціоналізації.

Інституціоналізація пріоритетів державної регіональної політики України та її регіонів

на загальнодержавному рівні відбулась у 2006 р. із затвердженням відповідною постановою Кабінету Міністрів [6] Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, основною метою якої стало створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва й зайнятості населення. До стратегічних завдань державної політики регіонального розвитку України до 2015 р. зараховано: 1) підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; 2) забезпечення розвитку людських ресурсів; 3) розвиток міжрегіонального співробітництва; 4) створення інституційних умов для регіонального розвитку [7]. У ході реалізації цих завдань були передбачені державні пріоритети щодо розвитку регіонів.

Як організаційний механізм реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року у документі окреслено особливості формування пріоритетів розвитку регіонів та їх узгодження із загальнодержавними пріоритетами регіонального розвитку. Зокрема, в даному контексті означено наступне:

– узгодження державних пріоритетів регіонального розвитку з регіональними пріоритетами було передбачено здійснювати на основі укладення угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та відповідними державними адміністраціями, в яких мають визначитися спільні заходи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку. Такі заходи повинні плануватись за результатами аналізу переваг регіону й виявлення структурних проблем, які негативно впливають на конкурентоспроможність й ефективне використання потенціалу регіону в процесі його розвитку;

– для забезпечення реалізації окремих пріоритетних напрямів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, повинні розроблятись та виконуватись державні цільові програми розвитку окремих регіонів як дієві інструменти державної регіональної політики, спрямовані не на загальну підтримку конкретних регіонів, а на цільове вирішення системних проблем;

– для узгодження довгострокових державних пріоритетів регіонального розвитку із стратегічними напрямами розвитку регіонів передбачене розроблення регіональних стратегій розвитку на період до 2015 р. та заходів щодо їх реалізації.

Слід визначити як позитив, що Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21. 07. 2006 р. (із змінами від 16. 05. 2007 р. та від 16. 11. 2011 р.) [6] було передбачено низку заходів, які повинні сприяти реалізації цієї Стратегії, зокрема:

– Рада Міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації повинні були у тримісячний термін розробити проекти відповідних регіональних стратегій розвитку та подати їх на розгляд відповідних рад. Такі стратегії на сьогодні розроблені та реалізуються практично у кожному регіоні, а в окремих з них вже відбулось їх уточнення на період до 2020 р. [8];

– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, разом з іншими центральними органами виконавчої влади, зобов'язані щорічно до 1 липня подавати Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в наступному році. У свою чергу, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Київська і Севастопольська міські держадміністрації щороку до 25 лютого повинні подавати міністерству з питань економічної політики інформацію про хід виконання

плану заходів щодо реалізації цієї Стратегії, для її узагальнення та подання до 20 квітня Кабінетові Міністрів України. У контексті цієї практики набуло поширення розроблення Планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку [9] і навіть Планів заходів з реалізації стратегій розвитку адміністративних районів [10];

– на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено завдання з координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з розроблення та виконання планів заходів щодо реалізації Стратегії.

Також у рамках механізмів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року були прописані заходи щодо її фінансового забезпечення. Зокрема, міністерства й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування можуть розробляти відповідні державні цільові програми, регіональні програми й заходи, укладати угоди щодо регіонального розвитку, в яких передбачатимуться обсяги фінансування, і це буде підставою для врахування їх у державному та місцевих бюджетах на відповідний рік. З 2007 р. було передбачено запровадження механізму фінансування державних програм підтримки регіонального розвитку й галузей економіки відповідно до пріоритетів Стратегії.

Зазначене вище дає підстави стверджувати, що певні концептуальні передумови для реалізації пріоритетних напрямів розвитку регіонів у ході виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року в Україні створені. Разом з тим, у ній не враховані деякі особливості сучасного стану регіоналізації економічного простору України. Регіональна мапа країни характеризується асиметрією економічного розвитку східних і західних регіонів, певною монофункціональністю економіки регіонів, появою центрів локалізації ділової активності, що є результатом глобалізації і неформальної регіоналізації. Дана концепція зорієнтована на політику вирівнювання, що в умовах непрозорості міжбюджетних відносин не дає очікуваного результату.

Зважаючи на те, що реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, яку передбачалось здійснити у два етапи (1-ий етап – 2006–2008 рр., 2-ий етап – 2009–2015 рр.), перебуває на другому, завершальному етапі, на сьогодні можна дати їй певну оцінку. Критерієм оцінювання при цьому пропонуємо використати ступінь досягнення визначеної мети.

Так, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року ставилось за мету: 1) зниження диспропорцій у соціальних показниках, у т. ч. заробітній платі та забезпеченні додержання державних соціальних гарантій; 2) збільшення обсягу інвестицій в основний капітал при одночасному зниженні диспропорції за цим показником; 3) створення умов для сталого розвитку регіонів в інтересах усієї країни, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; 4) забезпечення додержання визначених державних соціальних гарантій стосовно кожного громадянина, незалежно від місця його проживання; 5) подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне вирішення проблем охорони довкілля [7]. Разом з тим, аналіз даних офіційної статистичної звітності свідчить про наступне.

По-перше, зниження диспропорцій у соціальних показниках, зокрема щодо заробітної плати, досі є нереалізованою метою, оскільки в Україні диференціація регіонів за цим показником залишається значною: у 2010 р. при середньому значенні середньомісячної номінальної заробітної плати по країні 2 239 грн. найвищі її показники у м. Києві (3 431 грн.) та Донецькій області (2 549 грн.) перевищували відповідно у 2,1 та 1,5 разу її найнижчий показник по Тернопільській області (1 659 грн.). Аналогічно

відрізнялися за регіонами показники щодо середньомісячної номінальної заробітної плати працівників у динаміці 2006–2010 рр. (рис. 1).

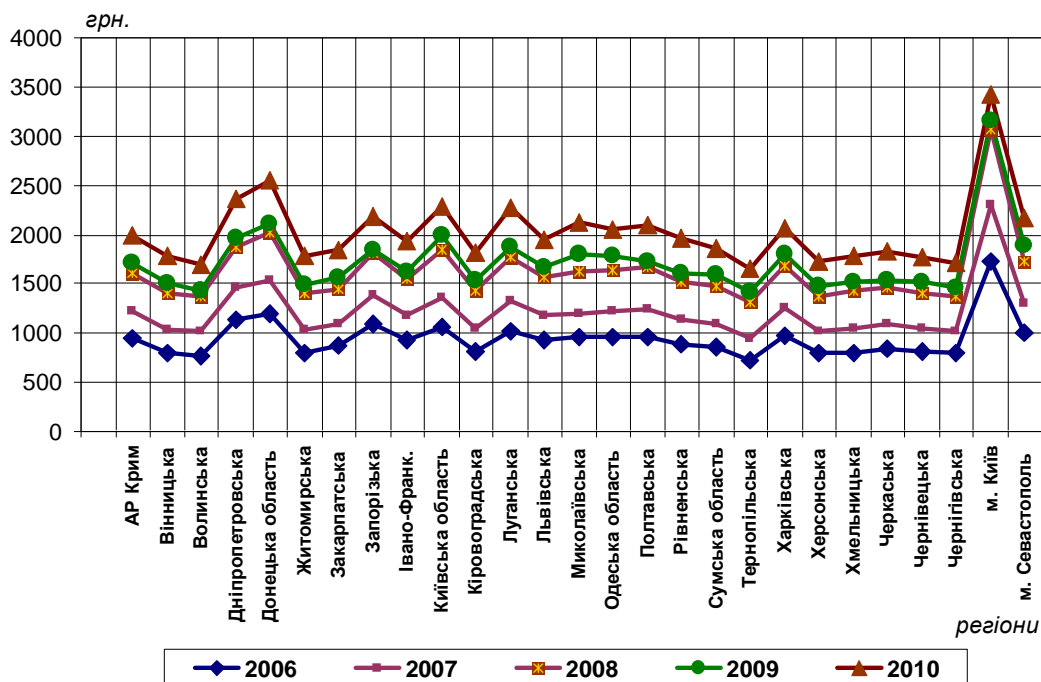


Рис. 1. Динаміка показників середньомісячної номінальної заробітної плати працівників за регіонами у 2006–2010 рр.

Примітка. Складено за даними [11, 392].

По-друге, очікуване збільшення обсягу інвестицій в основний капітал при одночасному зниженні диспропорції за цим показником так і не відбулось. Якщо у 2006–2008 рр. по країні спостерігалась позитивні тенденції в освоєнні інвестицій в основний капітал, то у 2009–2010 рр. за цим показником, навіть у фактичних цінах, вже відмічалась негативна динаміка (рис. 2).

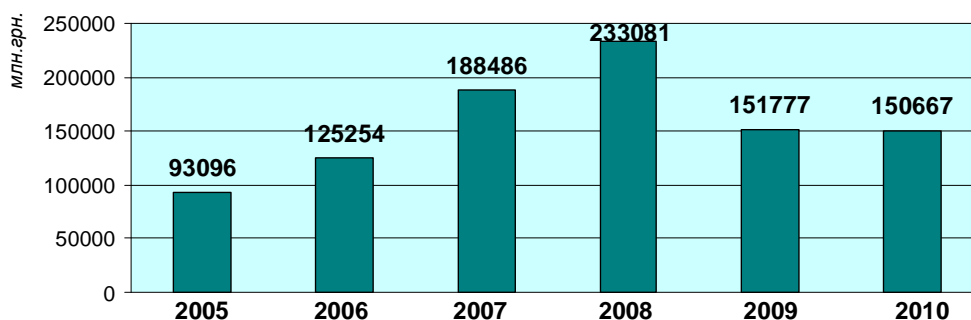


Рис. 2. Динаміка обсягів освоєння інвестицій в основний капітал в Україні у 2005–2010 рр. (у фактичних цінах)

Примітка. Складено за даними [11, 200].

Зниження обсягів освоєння інвестицій на капітальне будівництво, закупівлю нових машин, обладнання тощо (рис. 2) засвідчує відсутність належних передумов для здійснення ефективної структурної корекції національної економіки. Значна диференціація за цим показником у регіональному розрізі (табл. 1) дозволяє стверджувати, що у частині областей ситуація є більш критичною, ніж по Україні загалом. Тобто, попри очікування щодо зниження диспропорцій в освоєнні інвестицій в основний капітал, різниця між частками регіонів від загального показника як у 2005 р., так і у 2010 р. залишається значною (рис. 3).

Таблиця 1

Освоєння інвестицій в основний капітал у регіонах України у 2005–2010 рр.
(у фактичних цінах)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Україна	93096	125254	188486	233081	151777	150667
АР Крим	3375	4684	7007	8655	5536	6781
Області:						
Вінницька	1693	2494	4136	4752	2670	3754
Волинська	1186	1839	2867	3489	2425	1740
Дніпропетровська	7792	10737	14874	18063	13254	12570
Донецька	9598	11728	16898	22136	12985	11072
Житомирська	1135	1546	2442	3646	2299	3019
Закарпатська	1115	2019	2642	3303	1915	2170
Запорізька	3299	3896	6407	7459	4650	7336
Івано-Франківська	1683	2620	4006	5950	3447	4262
Київська	4519	7032	12658	16921	9955	11263
Кіровоградська	1285	1777	2482	3048	2766	2440
Луганська	4346	5538	9754	9000	4378	4706
Львівська	4682	5875	8287	10799	6708	8061
Миколаївська	2534	3118	3699	4333	4022	3775
Одеська	5154	7339	10500	12484	9959	8009
Полтавська	3709	4760	6672	8840	7691	7317
Рівненська	1184	2144	2924	3672	2696	2316
Сумська	1441	1508	2435	3015	2185	2223
Тернопільська	890	1214	1979	2843	1428	2109
Харківська	5775	7957	12051	11819	8315	7302
Херсонська	1077	1503	2322	3929	2087	1684
Хмельницька	1461	2075	3135	4849	3471	2912
Черкаська	2046	3304	4236	5128	3040	2798
Чернівецька	755	1451	2332	3733	2602	1817
Чернігівська	1333	1520	2422	3053	1588	1756
Міста:						
Київ	19468	24858	38230	46574	28228	25882
Севастополь	544	718	1089	1588	1487	1653

Примітка. Наведено за даними [11, 201].

По-третє, базуючись на визначенні поняття сталого розвитку як "...соціально, економічно і екологічно збалансованого розвитку міських і сільських поселень, спрямованого на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної,

екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [12]”, можна стверджувати, що на сьогодні національна економіка України та її регіональні підсистеми не вийшли на траєкторію сталого розвитку, оскільки системних зрушень, здатних забезпечити збалансований розвиток економічних, соціальних і екологічних складових вітчизняної економіки, не відбулось.

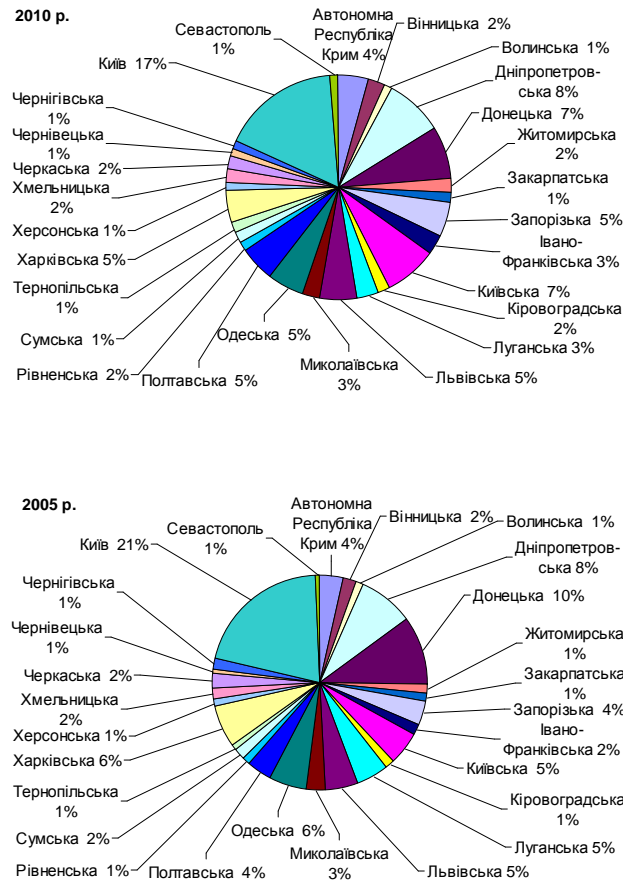


Рис. 3. Частки регіонів України в освоєнні інвестицій в основний капітал у 2005 та 2010 р.

Примітка. Складено за даними [11, 201].

Так, деяке покращення темпів зростання ВВП в Україні у 2005–2007 рр. (102,6%, 107,3% та 107,9% відповідно) було нестійким, і вже у 2008 р. темп знизився (102,3% проти 107,9% у 2007 р.), а у 2009 р. показник взагалі мав негативну динаміку (85,2%). Покращення ситуації у 2010 р. (темп зростання ВВП становив 104,2%) загалом не дозволяє стверджувати про наявність стабільного економічного розвитку в країні. Підтвердженням цього також є негативна у 2008 і 2009 р. динаміка показників промислового виробництва (94,8% та 78,1% відповідно), нестійка динаміка приросту

обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, приросту інвестицій в основний капітал тощо (табл. 2). У 2009 р. мало місце зниження темпів приросту доходів населення та номінальної середньомісячної заробітної плати, що у поєднанні із збільшенням індексів цін на продукти харчування (особливо у 2008 р., коли індекс дорівнював 136,7%) та суттєвим піднесенням комунальних тарифів у 2009 р. (індекс їх приросту становив 125,5%) значно знизило купівельну спроможність населення (індекс реальної заробітної плати у 2009 р. знизився до 90,8%) та погіршило умови життя домогосподарств. А зростання індексу реальної середньомісячної заробітної плати у 2010 р. (до 110,2%) не було настільки суттєвим, щоб нівелювати негативні тенденції 2008–2009 рр. Отже, у країні щорічно зменшується кількість постійного населення (на 0,7% у 2005 р.; на 0,6% у 2006 р.; на 0,6% у 2007 р.; на 0,5% у 2008 р.; на 0,4% у 2009 р.; на 0,4% у 2010 р.), нестійкою залишається динаміка зайнятого та безробітного населення (табл. 2). Ці та інші фактори свідчать про погіршення якості життя населення і неналежне забезпечення соціальних стандартів у країні.

Таблиця 2

**Індекси основних соціально-економічних показників в Україні
у динаміці 2005–2010 рр.**

Показники	% до попереднього року					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Валовий внутрішній продукт	102,6	107,3	107,9	102,3	85,2	104,2
Доходи населення	139,1	123,8	132,0	135,7	105,8	123,1
Продукція промисловості	103,1	106,2	107,6	94,8	78,1	111,2
Продукція сільського господарства	100,1	102,5	93,5	117,1	98,2	98,5
Інвестиції в основний капітал	101,9	119,0	129,8	97,4	58,5	99,4
Кількість постійного населення (на кінець року)	99,3	99,4	99,4	99,5	99,6	99,6
Кількість зайнятих	101,9	100,2	100,8	100,3	96,3	100,4
Кількість зареєстрованих безробітних (на кінець року)	89,8	86,2	84,6	131,5	62,9	102,5
Номінальна середньомісячна заробітна плата	136,7	129,2	129,7	133,7	105,5	120,0
Реальна середньомісячна заробітна плата	120,3	118,3	112,5	106,3	90,8	110,2
Індекси споживчих цін на продукти харчування	117,5	105,4	109,6	136,7	110,9	110,7
Індекси тарифів на житло, воду, електроенергію, газ та інші види палива	109,0	134,1	142,5	114,2	125,5	109,4

Примітка. Складено за даними [11, 27–73].

На фоні кризових проявів у соціальній та економічній сферах екологічній складовій розвитку національної економіки в Україні не приділяється належна увага. Так, при загалом зростаючих тенденціях щодо здійснення викидів у атмосферне повітря забруднюючих речовин обсяги капітальних інвестицій на капітальний ремонт засобів природоохоронного призначення мають тенденцію до зниження. Зокрема, такі викиди у 2010 р. становили 6678 тис. т проти 6442,9 тис. т у 2009 р., тобто збільшились на 3,6%, а обсяги капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища у 2010 р. знизились проти рівня 2009 р. на 56,2 млн. грн. (або на 10,1%) (рис. 4).

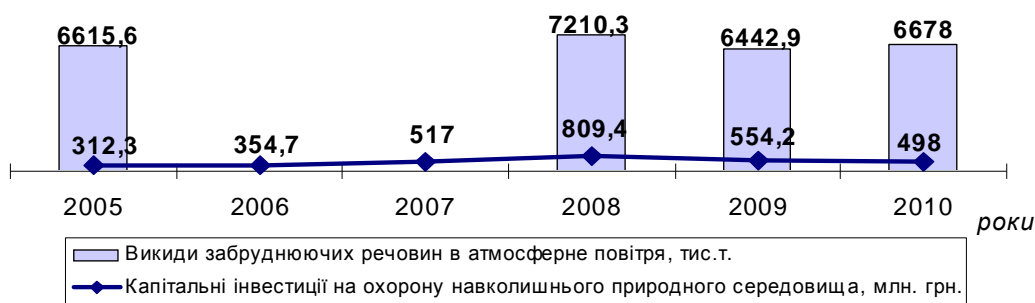


Рис. 4. Окремі показники з природокористування в Україні у динаміці 2005–2010 рр.

Примітка. Складено за даними [11, 513–525].

По-четверте, нереалізованою метою залишається й забезпечення додержання визначених державних соціальних гарантій стосовно кожного громадянина, незалежно від місця його проживання, оскільки диспропорції за показниками середнього розміру призначених місячних пенсій пенсіонерам в Україні у регіональному розрізі не знижуються: як у 2008 р. їх середній розмір був найвищим у м. Києві (983,75 грн.) і у Донецькій області (936,94 грн.) та найнижчим по Тернопільській області (602,90), так і в 2011 р. середній розмір призначених місячних пенсій був найвищим у м. Києві (1470,91 грн.) та в Донецькому регіоні (1378,80 грн.), а найнижчим – у Тернопільському регіоні (932,42 грн.) (табл. 3).

Таблиця 3

Зміна середнього розміру призначених місячних пенсій пенсіонерам¹, які перебувають на обліку в органах Пенсійного фонду, за регіонами України² у 2008–2011 рр. (за станом на початок року)

	2008	2009	2010	2011
Україна	751,38	898,36	999,02	1121,76
Автономна Республіка Крим	713,49	851,24	940,71	1053,07
Вінницька область	639,79	757,81	852,64	974,06
Волинська область	639,67	764,79	862,42	985,30
Дніпропетровська область	831,79	998,11	1096,35	1209,33
Донецька область	936,94	1131,83	1241,42	1378,80
Житомирська область	664,76	789,34	882,75	996,90
Закарпатська область	615,07	741,35	831,29	956,28
Запорізька область	784,00	937,57	1032,28	1149,62
Івано-Франківська область	650,25	779,41	876,83	1003,11
Київська область	743,26	884,98	985,57	1124,01
Кіровоградська область	676,24	801,74	891,11	1011,73
Луганська область	907,52	1087,25	1194,75	1328,09
Львівська область	677,64	810,87	907,77	1028,30
Миколаївська область	702,54	837,11	929,62	1045,53
Одеська область	708,00	843,75	939,32	1055,49
Полтавська область	720,72	855,60	951,78	1072,10
Рівненська область	640,03	765,50	867,21	990,87
Сумська область	684,26	809,62	904,23	1018,72

Продовження таблиці 3

Тернопільська область	602,90	715,03	810,79	932,42
Харківська область	739,80	875,14	972,89	1093,10
Херсонська область	677,97	802,31	890,02	1000,16
Хмельницька область	629,38	751,60	848,07	970,70
Черкаська область	680,81	804,87	896,58	1014,74
Чернівецька область	624,65	743,90	839,05	960,39
Чернігівська область	666,24	789,03	886,60	1003,44
м. Київ	983,75	1192,76	1340,59	1470,91
м. Севастополь	799,49	961,72	1061,87	1182,27

Примітки:

¹за винятком пенсіонерів, звільнених з лав МО, МВС, МНС, СБУ, ДПА, Державного департаменту з питань виконання покарань;

²складено на основі [13, 164].

По-п'яте, не дали очікуваних результатів заходи з подолання депресивного стану окремих територій в інтересах національної економіки. Так, у 2009 р. у всіх регіонах відбувся спад за показниками валового регіонального продукту, що загалом призвело до зниження значення ВВП по Україні, а покращення ситуації у 2010 р. відносно стану 2009 р., що мало місце в окремих регіонах, не було настільки суттєвим, щоб вийти на рівень попередніх років. Крім того, залишається негативною динаміка зростання валового регіонального продукту у Волинській (98,9%), Івано-Франківській (98,3%), Сумській (97,9%), Тернопільській (97,9%), Харківській (99,9%), Хмельницькій (99,8%), Чернівецькій (99,4%), Чернігівській (98,8%) областях (табл. 4).

Таблиця 4

Індекси фізичного обсягу валового регіонального продукту у 2005–2010 рр.
(у цінах попереднього року, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Україна	102,7	107,3	107,9	102,3	85,2	104,2
АР Крим	104,0	106,?	109,0	106,6	90,7	105,8
<i>Області:</i>						
Вінницька	105,3	106,2	103,4	105,1	90,1	102,9
Волинська	103,7	103,5	112,1	106,1	86,0	98,9
Дніпропетровська	107,3	108,0	105,3	97,3	83,5	106,6
Донецька	97,1	108,3	104,6	97,1	81,6	111,8
Житомирська	101,1	103,6	105,1	104,2	88,9	111,0
Закарпатська	98,5	106,6	108,2	103,9	82,1	108,2
Запорізька	104,6	106,1	108,5	101,3	78,9	103,6
Івано-Франківська	105,9	102,5	100,8	97,5	89,3	98,3
Київська	107,3	108,8	105,9	104,4	89,2	105,5
Кіровоградська	102,4	105,1	97,9	113,7	85,8	105,0
Луганська	100,3	104,3	105,2	98,9	86,7	104,2
Львівська	98,1	108,3	105,8	100,7	88,3	101,7
Миколаївська	100,1	107,1	99,5	106,9	92,5	102,1
Одеська	99,6	103,5	106,3	111,9	86,8	102,8
Полтавська	99,2	108,2	105,8	94,9	86,8	110,4
Рівненська	102,1	106,9	104,5	99,5	86,5	106,1
Сумська	104,4	103,4	103,4	103,6	88,7	97,9
Тернопільська	102,5	110,3	108,3	105,1	94,5	97,9
Харківська	104,8	107,5	107,2	102,1	86,3	99,9
Херсонська	99,2	104,0	100,4	109,8	93,0	101,6

Продовження таблиці 4

Хмельницька	103,9	104,2	104,0	99,9	90,6	99,8
Черкаська	107,0	105,6	106,5	114,9	85,5	107,4
Чернівецька	101,5	105,5	108,3	105,4	88,6	99,4
Чернігівська	100,1	103,4	106,5	102,3	89,6	98,8
Міста:						
Київ	105,8	110,7	119,7	104,4	81,7	101,3
Севастополь	100,9	116,3	106,6	106,9	89,6	109,3

Примітка. Наведено за даними [11, 50].

Таким чином, можна констатувати, що ситуація в регіонах на сьогодні не є сприятливою з точки зору забезпечення сталого розвитку економіки країни. Як свідчать результати проведеного аналізу, на початку другого етапу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, замість очікуваних позитивних процесів регіональні та національна економіки переживали низку кризових явищ й не володіли дієвими механізмами, здатними забезпечити їх проектований розвиток і подолання міжрегіональних диспропорцій, та виявились неспроможними уникнути загроз зовнішнього середовища (або нівелювати їх вплив). Такі важливі завдання Стратегії, як забезпечення динамічного збалансованого розвитку країни загалом, наближення рівня життя до європейських стандартів та створення умов для посилення економічної активності в усіх регіонах країни, що могло б сприяти поступовому пом'якшенню міжрегіональних диспропорцій, зменшенню ризиків утворення депресивних територій і захистити суспільство від значних витрат на відновлення належних умов їх життєдіяльності, на даний час залишаються нереалізованими.

Отже, механізми, спрямовані на реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, виявились недостатньо результативними. На наш погляд, однією із вагомих причин, яка призвела до цього, є недосконалість визначення пріоритетів розвитку регіонів, що в умовах обмеженості ресурсів й структурного дисбалансу не дозволило забезпечити очікувані темпи їх економічного розвитку.

У цьому контексті доцільно зазначити, що у світовій практиці сформовано два концептуально відмінних підходи щодо визначення пріоритетів державної регіональної політики: перший ґрунтується на використанні традиційної моделі регіональної політики, згідно з якою усунення диспропорцій регіонального розвитку здійснюється через державну підтримку підприємств різних галузей у депресивних регіонах й відповідно держава визначає пріоритети розвитку регіонів; другий здійснюється у рамках сучасної моделі регіональної політики, що ставить за мету ефективне використання потенціалу різних регіонів і районів в умовах ринкової конкуренції й відкритого зовнішнього середовища, а отже, і самостійне визначення регіонами пріоритетів у процесі розвитку їх бізнес-можливостей та налагодження економічних зв'язків з іншими регіонами [14]. Проте вітчизняна регіональна політика все ще тяжіє до першої, традиційної, моделі, яка на сьогодні піддається критиці. Підставами для такого твердження є наступне.

З одного боку, пріоритети розвитку регіонів в Україні, згідно з положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [7], Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" [15], Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку [16], повинні формуватися самими регіонами на базі детального аналізу їх потенціалу. Відповідно до цього та у рамках спільного цілеорієнтиру – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, в кожному регіоні мають розроблятися регіональні стратегії розвитку, а спільні заходи

щодо їх реалізації повинні визначатися угодами між Кабінетом Міністрів України й органами місцевого самоврядування. Такий підхід, на наш погляд, мав би мати великі перспективи для ефективної реалізації потенціалу регіонів і забезпечення їх конкурентоспроможності, що могло б відповідати засадам сучасної моделі регіональної політики.

Проте, з іншого боку, у стратегічному документі зазначається: "...Угоди щодо регіонального розвитку укладатимуться між Урядом та органами місцевого самоврядування відповідно до державних пріоритетів розвитку регіонів, визначених у додатку 1 [7]". Це може означати, що відхилення від визначених у додатку до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року пріоритетів унеможлиблює укладення зазначених угод і фінансування відповідних заходів. Водночас механізм централізованого формування пріоритетів розвитку усіх регіонів у документі не прописаний й не підкріплений належним аналізом. Тому, виходячи із внутрішнього бачення представниками територіальних громад особливостей розвитку свого регіону, окреслені пріоритети часто потребують коригування. І якщо посадові особи облдержадміністрацій, відповідальні за розробку регіональної стратегії розвитку перед центральними органами виконавчої влади та Кабінетом Міністрів України, не знаходять компромісного рішення щодо перегляду означених пріоритетів, а наполягають на неухильному взятті їх за основу стратегічного регіонального плану, такий документ не знайде підтримки у громадськості та бізнес-структур, викликатиме суперечності в їх інтересах та ускладнить подальшу реалізацію стратегії у регіоні. Така процедура формування пріоритетів регіонального розвитку, у свою чергу, не дозволяє об'єктивно врахувати пріоритети розвитку адміністративних районів та базових адміністративно-територіальних одиниць. Підтвердженням зазначеного є те, що на кінець 2011 р. в Україні було укладено лише 7 угод щодо регіонального розвитку (у Донецькій, Львівській, Волинській, Вінницькій, Івано-Франківській, Херсонській, Сумській областях). При цьому кошти на їх реалізацію окремо не були виділені [17, 14].

Через обмеженість можливостей щодо бюджетного фінансування та домінування практики централізованого визначення пріоритетів регіонального розвитку низка стратегічних завдань залишається нереалізованою. Проте така ситуація є типовою для вітчизняної практики. Сформовані на цій основі стратегії повноцінно не використовуються і не відіграють своєї важливої ролі в управлінні розвитком регіону, відповідно, економічне становище регіонів не покращується.

Отже, результати наукових розвідок свідчать, що в основі визначення пріоритетів розвитку регіонів на сьогодні закладена традиційна модель регіональної політики, що, у свою чергу, не дозволяє регіонам ефективно реалізувати свій потенціал та адаптуватись до змін у висококонкурентному середовищі. Очікування, покладені на централізоване управління в рамках загальнодержавної регіональної політики, як показав проведений аналіз, досі не виправдались. Державна стратегія регіонального розвитку не стала дієвим інструментом в управлінні розвитком регіонів з боку держави, а ініціатива інших стейкхолдерів зведена до мінімуму.

Означений перелік проблем засвідчує необхідність зміни підходів до формування пріоритетів розвитку адміністративно-територіальних утворень в Україні. Така спроба вже мала місце при розробленні проекту нової державної регіональної політики [2], однак не знайшла належної практичної реалізації. Загалом, підтримуючи парадигму нової регіональної політики, що ґрунтується на засадах регіонального саморозвитку, вважаємо, що дієвими інструментами в її реалізації повинні стати насамперед

стратегічні плани і стратегії розвитку адміністративно-територіальних одиниць, взаємопов'язані у цілісну систему, в якій стратегічні пріоритети села, селища, міста, адміністративного району, регіону та країни не протистоять одні одним (через складність розвитку їх систем), а взаємодоповнюються.

Аналіз керівних документів, що концептуально визначають механізми регіональної політики, свідчить, що в них не напрацьована чітка критеріальна база щодо діагностики і реформування структури економіки того чи іншого регіону, вибору методик оцінки структурних зрушень, індикаторів моніторингу результативності програм структурного реформування залежно від визначених цілей. У контексті сучасної проблематики розвитку регіонів України основними критеріями могли б стати: критерії формування соціальноорієнтованої економіки (досягнення соціальних стандартів); критерії економічної безпеки регіонів; критерії зниження ресурсоємності валового регіонального продукту (що особливо актуально для східних регіонів України); критерії, пов'язані з викликами глобалізації, участю України у міжнародних економічних відносинах, підвищенням конкурентоспроможності регіонів; критерії збалансованого розвитку регіонів.

Не применшуючи ваги такого важливого документа, як Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, що має виступати орієнтиром для усіх регіонів, інтереси яких не завжди збігаються, вважаємо, що на сьогодні він потребує певних уточнень, зокрема в частині формулювання пріоритетів розвитку регіонів, надаючи останнім можливість проявити власну ініціативу у реалізації потенційних можливостей свого розвитку.

Для узгодження пріоритетів державної регіональної політики та пріоритетних напрямів розвитку регіонів представникам органів влади необхідно відійти від традиційних управлінських підходів, на засадах партнерства із територіальними громадами та місцевим бізнесом визначати орієнтири місцевого і регіонального розвитку. Таким чином, місцеві спільноти будуть більше зацікавлені в ефективній реалізації бізнес-можливостей на їх території, надаватимуть всебічну підтримку органам влади та контролюватимуть ефективність усіх цих процесів. Державна регіональна політика зі свого боку має бути спрямована на удосконалення інституційного середовища, пов'язаного із формуванням у регіонах економіки знань (вирішення проблем захисту прав інтелектуальної власності, розвитку на інноваційній основі освіти та науки, створення економічних стимулів для посилення інноваційної активності підприємств тощо), що може стати предметом *подальших наукових розвідок*.

Література

1. *Воротін В. Є. Державне управління регіональним розвитком України : моногр. / [Воротін В. Є., Жаліло Я. А., Біла С. О. та ін.] ; за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2010. – 288 с.*
2. *Куйбіда В. С. Нова державна регіональна політика в Україні : зб. наук.-аналіт. матеріалів, нормат.-прав. актів та навч.-метод. док. у галузі регіон. розв. / [Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. та ін.] ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.*
3. *Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : моногр. / [Варналій З. С., Бабінова О. О., Бойко-Бойчук О. В. та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.*

4. Варналій З. С. *Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку* : моногр. / [Варналій З. С, Мокій А. І., Новікова О. Ф. та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
5. Жаліло Я. А. *Тактичні пріоритети та стратегічні орієнтири економіки України: аналіт. доп.* / [Жаліло Я. А., Бабанін О. С., Белінська Я. В. та ін.] / Національний інститут стратегічних досліджень – К., 2008. – 28 с.
6. *Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року* : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМУ № 750 від 16.05.2007 р.; № 1190 від 16.11.2011р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1001-2006-%EF>.
7. *Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року* [чинна від 2006-21-07] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.kiev.ua>. (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Стратегія).
8. *Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року* : [проект]. – Одеса, 2011.
9. *План заходів з реалізації у 2012–2015 роках Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2015 року* : затверджено розпорядженням голови Тернопільської облдержадміністрації №49/01 від 5 травня 2011 р.
10. *План заходів з реалізації у 2011 році Стратегії економічного і соціального розвитку Надвірнянського району до 2015 року* : затверджено розпорядженням голови Надвірнянської райдержадміністрації від 25 квітня 2011 р.
11. *Статистичний щорічник України за 2010 рік* ; за ред. О. Г. Осауленка / Державна служба статистики України. – К. : ТзОВ “Август Трейд”, 2011. – 559 с.
12. *Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів* : Постанова Верховної Ради України № 1395-14 від 24.12.1999 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – С. 29.
13. *Соціальні індикатори рівня життя населення / Головне управління статистики у Тернопільській області*. – Тернопіль, 2011. – 200 с.
14. *Марку Ж. Консолідований експертний звіт щодо нової концепції державної регіональної політики / Ж. Марку, П. Хілдріт* // *Нова державна регіональна політика в Україні* ; під ред. В. С. Куйбіди. – К. : Крамар, 2009. – С. 41.
15. *Про стимулювання розвитку регіонів* : Закон України від 08.09.2005 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 51. – Ст. 548 ; 2006. – № 9, № 10–11. – С. 96).
16. *Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29.07.2002 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uara-dlc.org.ua/ukrmisto/N8-1.htm>.
17. *Бутко М. Державна регіональна політика в умовах поглиблення просторової асиметрії* / М. Бутко, О. Хомик // *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. – 2012. – № 3. – С. 7–16.

Редакція отримала матеріал 24 вересня 2012 р.