

УДК 338. 341

Олена ДУДКІНА, Павло ДУДКІН

РЕГІОНАЛЬНА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА АСИМЕТРІЯ: ДІАГНОСТИКА ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Резюме. Визначено концептуальні засади дослідження соціально-економічної асиметрії регіонального розвитку України та систему проблем, загроз і чинників впливу регіональної асиметрії на трансформацію регіонального розвитку України. Обґрунтовано напрямки реалізації державної політики регіонального вирівнювання на засадах інституційного партнерства та врегулювання взаємовідносин між центром та регіонами.

Ключові слова: регіональна соціально-економічна асиметрія, регіональна політика вирівнювання, інституційне забезпечення, інституційне партнерство, технології державного та регіонального управління.

Olena DUDKINA, Pavlo DUDKIN

REGIONAL SOCIO-ECONOMIC ASYMMETRY: DIAGNOSIS AND SOLVING APPROACHES

Summary. Conceptual basis of the economic asymmetry of Ukraine regional development has been defined; system of problems, threats and influences of regional asymmetry on the transformation of Ukrainian regional development have been determined; directions of the state policy aimed at regional equalization based on institutional partnership between the center and regions have been justified.

Transformational processes of Ukraine development are followed by the increase of asymmetry in socio-economic development of territories between and within regions. It stipulates necessity of development and implementation of state equalization policy, which must be aimed at achieving long-term balance in socio-economic development of the regions. Modern state regional policy provides means to overcome asymmetry, lower differences of socio-economic development of regions basing on the new concept: transferring from centralized resources distribution to supporting region's own potential and competitive advantages; creating of institutional conditions for regional development based on its own economic resources.

Practical overcoming of socio-economic asymmetry problem has to be executed through implementation of institutional partnership, which will allow to consolidate the efforts of state and local authorities, business structures, public organizations and territorial communities aimed at socio-economic development of the region.

Key words: regional socio-economic asymmetry, regional equalization policy, institutional supply, institutional partnership, technologies of public and regional administration.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси в розвитку держави та регіонів мають складний, неоднозначний, але водночас об'єктивно необхідний характер. Проте їх сучасний соціально-економічний стан, певна невизначеність та нелінійність впливу зовнішніх чинників, а також, у багатьох випадках, неефективність механізмів державного регулювання регіонального розвитку зумовлюють необхідність пошуку нових концептуальних засад і стратегічних напрямів здійснення державної регіональної політики, переходу до нової методології регіонального управління як такого, що спрямоване на забезпечення сталого, збалансованого розвитку держави та її регіонів.

У даному контексті особливо актуалізуються проблеми формування ефективної системи регіонального управління, адекватного викликам сучасного суспільного розвитку та спрямованого на максимальне врахування специфіки ресурсного й інституційного забезпечення розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, і, як наслідок, – на зменшення, а в подальшому – на подолання міжрегіональних і внутрірегіональних асиметрій та диспропорцій соціально-економічного розвитку. Це, у свою чергу, вимагає розширення наукового пошуку у сфері теоретико-методологічного обґрунтування регіональної соціально-економічної асиметрії та вироблення дієвих механізмів державно-управлінського впливу на вирішення проблем регіонального розвитку, зумовлених нею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного та регіонального управління, інституційної бази формування та реалізації державної регіональної політики, вироблення управлінських технологій, спрямованих на забезпечення комплексного збалансованого розвитку регіонів, зниження диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень є предметом досліджень багатьох учених. Зокрема, завдання та засоби подолання асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів як одного із пріоритетних напрямів забезпечення дієвості стратегій розвитку регіонів обґрунтовуються у працях О. Білої, М. Фашевського [1]. Теоретико-методологічне підґрунтя визначення сутності та підходів до розуміння поняття асиметрії регіонального розвитку досліджують І. Вахович [2], І. Сторонянська [3]. Регіональну асиметрію у системі соціально-економічних і, передусім, міжбюджетних відносин розглядає як одну із основних загроз регіонального розвитку України З. Варналій [4]. Учені Національного Інституту стратегічних досліджень аналізують асиметрію регіонального розвитку як можливий фактор впливу на економічну безпеку держави [5]. М. Жук зосереджується на методичному апараті визначення регіональних відмінностей та асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів, і на цій основі – вироблення державної політики регіонального вирівнювання [6]. Проте окремі аспекти діагностування регіональної соціально-економічної асиметрії, а також розробки та імплементації засобів державно-управлінського впливу на її подолання ще потребують детального вивчення.

Мета статті. Обґрунтування концептуальних засад дослідження соціально-економічної асиметрії регіонального розвитку України; систематизація сукупності проблем, зумовлених регіональними відмінностями в розвитку України та її регіонів; визначення сукупності загроз та чинників впливу регіональної асиметрії на трансформацію регіонального розвитку України; визначення певних напрямків реалізації державної політики регіонального вирівнювання на засадах інституційного партнерства та врегулювання взаємовідносин між центром та регіонами.

Виклад основного матеріалу. Системні засади формування та реалізації державної регіональної політики України повинні ґрунтуватися на врахуванні концепції єдності територіального, економічного та суспільно-політичного простору держави. Це підтверджується положеннями, задекларованими у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [7], що визначають досягнення її мети – вирішення соціально-економічних проблем розвитку регіонів на засадах пріоритетності загальнонаціональних потреб та інтересів, стимулювання розвитку регіонів, зменшення відмінностей у параметрах розвитку окремих адміністративно-територіальних утворень.

Обґрунтування пріоритетів сучасної регіональної політики в контексті забезпечення збалансованого розвитку регіонів, а також зменшення соціально-економічної та територіальної асиметрії регіональних процесів об'єктивно передбачає розроблення та реалізацію новітньої стратегії соціально-економічного розвитку України та її регіонів, яка детермінується об'єктивним впливом сукупності ендогенних та екзогенних чинників системного характеру. До них слід віднести:

- посилення регіональної соціально-економічної асиметрії (за основними макроекономічними та макроструктурними параметрами);
- збереження тенденції до посилення територіальної диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;
- ускладнення міжрегіональної співпраці та кооперації (що супроводжується одночасно і порушенням внутрірегіональних зв'язків);

- наявність структурних диспропорцій та деформацій у територіальній та інших видах структури національної економіки;
- поглиблення неоднорідності територіального економічного і соціального простору (передусім за параметрами рівня та якості життя населення різних типів регіонів);
- посилення дисбалансів у системі міжбюджетних відносин та ресурсних можливостях формування самодостатніх у фінансовому та економічному відношенні адміністративно-територіальних одиниць;
- зниження ефективності функціональних та інструментальних взаємодій між суб'єктами та об'єктами державної регіональної політики (що призводить до дисбалансів у системі взаємовідносин центру і регіонів);
- неадекватність чинного інституційного забезпечення регіонального розвитку викликам глобалізації та європейської регіоналізації;
- неврахування (а в деяких випадках втрата) конкурентних переваг та наявного соціально-економічного потенціалу регіонів у виробленні стратегій регіонального розвитку;
- збереження структурних диспропорцій використання інноваційного потенціалу, особливо в депресивних та трудонадлишкових регіонах;
- недостатність інституційного базису формування та реалізації моделей соціально-економічного розвитку різних типів регіонів, передусім, депресивних (проблемних) територій.

Відштовхуючись від засадничих принципів системного підходу та теорії систем, регіональну соціально-економічну асиметрію слід розглядати як певний стан розвитку регіону, що виникає у відповідний період (проміжок часу) і характеризується відмінностями (відхиленнями) кількісних та якісних параметрів соціально-економічного розвитку від нормативних (граничних) або середніх значень показників у цілому по країні.

Слід наголосити, що регіональна соціально-економічна асиметрія тісно корелює із явищами диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів; диспропорцій у територіальній структурі національної економіки; нерівномірності у перебігу регіональних соціально-економічних процесів; посилення соціальної напруженості та неоднорідності у забезпеченні соціальних стандартів рівня та якості життя населення адміністративно-територіальних утворень різних типів; поглиблення міжрегіональної дезінтеграції, зумовленої внутрішніми суспільно-політичними та глобалізаційними чинниками.

Тривала асиметрія у соціально-економічному розвитку регіонів, з огляду на вищезазначене, може стати однією із загроз регіонального розвитку України поряд із посиленням політичної регіоналізації, значною диференціацією у рівнях та якості життя населення центральних і периферійних регіонів, регіональною асиметрією у системі міжбюджетних відносин та концентрації економічного потенціалу й інвестиційних ресурсів, незавершеністю адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, недосконалістю нормативно-правового забезпечення взаємодії між центром і регіонами, неефективністю застосування новітніх управлінських технологій органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Подолання регіональної соціально-економічної асиметрії передбачає розроблення та застосування спеціального управлінського інструментарію, відповідного організаційно-функціонального та інформаційно-аналітичного забезпечення. Зокрема, проблему подолання регіональної соціально-економічної асиметрії доцільно розглядати з таких позицій: просторової, структурно-системної, організаційно-функціональної та управлінської.

Просторовий аспект асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів відображає диференціацію регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку в контексті упорядкування економічного простору держави і передбачає врахування типології регіонів, специфіки та моделей державного стимулювання їх розвитку. Асиметрія регіонального розвитку України зумовлюється і сучасними процесами глобалізації та європейської регіоналізації.

Структурно-системний аспект подолання наслідків регіональної асиметрії спрямований на: формування оптимальних міжгалузевих пропорцій регіональної економіки; впорядкування секторальної та економічної структури регіональної системи; послаблення диспропорцій у формуванні та використанні складових соціально-економічного потенціалу адміністративно-територіальних утворень; забезпечення сталого розвитку регіонів на засадах упорядкування структурно-компонентних пропорцій регіональної економіки.

Організаційно-функціональний аспект впливу на регіональну соціально-економічну асиметрію передбачає: упорядкування функціональної та організаційної структур державного і регіонального управління у сфері реалізації державної регіональної політики; використання організаційно-функціональних механізмів управління територіальним розвитком, а саме – прогнозування, програмування, планування, моніторингу, регіонального маркетингу, механізмів фінансування, управління власністю регіонів тощо.

Управлінський аспект вирішення проблем, зумовлених регіональною асиметрією, зорієнтований на визначення концептуальних та інституційних засад реалізації державної політики регіонального вирівнювання, удосконалення інституційного забезпечення, розподіл функцій та повноважень органів управління територіями в умовах реалізації адміністративної реформи та впорядкування територіальної організації влади в Україні, зменшення диференціації та диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, формування нових управлінських структур, залучення елементів громадянського суспільства до управління розвитком територій.

У найбільш узагальненому вигляді параметри асиметрії регіонального розвитку прослідковуються за рівнем соціально-економічного розвитку регіонів. Зокрема, згідно з діючою Методикою оцінки міжрегіональної та внутрірегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 476, яка визначає механізм проведення оцінювання і порівняльного аналізу економічного стану та якості життя населення регіонів з метою прийняття відповідних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях, спрямованих на розв'язання проблеми міжрегіональної та внутрірегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів та запобігання їй поглибленню, здійснюється діагностика стану та визначення динаміки рівня соціально-економічного розвитку територій за системою показників. Основними індикаторами, на основі яких здійснюється така діагностика, є: обсяг валового регіонального продукту на одну особу, обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу, обсяг валової продукції сільського господарства на одну особу (в порівнянних цінах), обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу, обсяг виконаних будівельних робіт на одну особу, обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу, сума податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів, мобілізованих органами Державної податкової служби (без урахування бюджетного відшкодування податку на додану вартість), на одну особу, обсяг доходів місцевих бюджетів без трансфертів (загальний і спеціальний фонд) на одну особу, обсяг експорту товарів на одну особу, розмір середньомісячної заробітної плати працівників, розмір заборгованості з виплати заробітної плати на одного працівника, рівень безробіття населення (за методологією Міжнародної організації праці) у віці 15–70 років, рівень забезпечення населення житлом на одну особу,

рівень злочинності в розрахунку на 10 тис. населення, середній розмір пенсій, співвідношення чисельності пенсіонерів до середньооблікової чисельності працюючих [8].

Зокрема, ґрунтуючись на оцінці найбільш інформативного при проведенні діагностики рівня соціально-економічного розвитку регіону показника – валового регіонального продукту, можна констатувати його значну диференціацію за регіонами України. Зокрема розбіжності за максимальним і мінімальними його параметрами становили у 2008 році 13,3 раза (у Донецькій області – 117646 млн. грн. і відповідно у Чернівецькій області – 8833 млн. грн.). У 2009 – 2010 рр. на фоні загальної динаміки зменшення обсягу ВРП по державі (на близько 15% у 2009 році порівняно з 2008 роком) ці розбіжності збільшилися до 13,8 раза. У 2009–2010 рр. та за січень – серпень 2011 р. зберігається негативна тенденція зменшення валового регіонального продукту: від 17,9 % у Закарпатській області до 5,5% у Тернопільській обл. Частка трьох регіонів з найвищим рейтингом соціально-економічного розвитку (м. Києва, Дніпропетровської та Донецької областей) становила більше 42% сумарного валового регіонального продукту, що свідчить про певну диспропорційність у територіальній локалізації економічної активності регіонів.

Значну міжрегіональну диференціацію ілюструє і показник валового регіонального продукту на одну особу. За даними Держкомстату України він становив у 2008 році у найбільш благополучних регіонах – Дніпропетровській області і м. Києві, відповідно 30918 і 61592 грн., тоді як у найпроблемніших регіонах – Чернівецькій та Тернопільській областях, 9771 і 9688 грн. відповідно. Не зважаючи на певні заходи державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, у 2009 та 2010 роках, залишається загальна тенденція зменшення валового регіонального продукту на одну особу практично по всіх адміністративно-територіальних одиницях – від 23,7% у Запорізькій області до 7,2% у Тернопільській обл. [9].

Рівень соціально-економічного розвитку регіонів безпосередньо детермінується можливостями формування й використання інвестиційного потенціалу територій, і, передусім, залученням інвестиційних ресурсів. У цілому слід зазначити тенденцію темпів зростання інвестицій в основний капітал в Україні у період 2000 – 2007 рр. та послаблення інвестиційної активності у 2008 – 2010 роках, що зумовлено чинниками загальносвітового, європейського масштабів та нестабільністю внутрішньополітичної ситуації в державі. За даними Держкомстату України за 2010 р. та за січень – серпень 2011 року спостерігається загрозлива ситуація щодо зменшення залучення інвестицій в економіку держави та її регіонів. Зокрема, відносно до попереднього року таке зниження становило по Україні 7,4%; найменший спад спостерігався у Луганській області – 2,2%, а найбільший – у Чернівецькій і Волинській областях (40,6% і 43,6% відповідно). Інвестиційні ресурси продовжують концентруватися в регіонах зі значним рівнем економічного розвитку (м. Києві, Київській та Дніпропетровській областях), проте спостерігається значне пошкваллення інвестиційної діяльності у регіонах з нижчим рейтингом регіонального розвитку, зокрема, приріст інвестицій в економіку Івано-Франківської області за період, що аналізується, становив 24,3%, а Житомирської області – 94,7%. Спостерігається значна міжрегіональна диференціація і щодо динаміки залучення інвестицій в основний капітал. За підсумками 2010 року цей показник варіювався від 105,1% приросту по відносно попереднього року у Запорізькій області до 40,0% зменшення – у Чернівецькій області [9].

Таким чином, спостерігаються певні тенденції асиметрії регіонального розвитку: з одного боку – значний рівень концентрації економічного потенціалу у межах високорозвинених регіонів, що пояснюється їх системною суттю «локомотивів» регіонального розвитку, визначальним місцем у результатах функціонування національної економіки, пріоритетним значенням при реалізації державної регіональної політики, а з іншого –

посиленням ролі регіонів з нижчим рівнем соціально-економічного розвитку в розподілі ресурсів, що зумовлюється, передусім, потребою в активізації не задіяних раніше чинників, їх конкурентоспроможності (сприятливого економіко-географічного розташування, зокрема для розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва; використання значного інтелектуального і в тому числі інноваційного потенціалу тощо).

На рівні держави та її регіонів прослідковуються також певні територіальні розбіжності у використанні їх ресурсного потенціалу, що зумовлює значну міжрегіональну та внутрірегіональну асиметрію у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Для сучасного етапу розвитку держави характерне суттєве територіальне варіювання за розміром середньомісячної заробітної плати. Міжрегіональні відмінності середньомісячної номінальної заробітної плати працівників коливались у межах 2,34 раза у 2008 році (в м. Києві – 3074 грн. та Тернопільській області – 1313 грн.), до 2,23 раза у 2009 році (в м. Києві – 3161 грн. та Тернопільській області – 1412 грн.). Проте слід відзначити загальну позитивну тенденцію підвищення темпів зростання середньомісячної заробітної плати в Україні у 2010 – 2011 рр. від 105,1% до 111,8%. Найвищі темпи зростання спостерігались у традиційно індустріальних регіонах (Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській областях). Розміри ж номінальної заробітної плати коливались у січні – серпні 2011 року від 3555 грн. у м. Києві до 1671 грн. у Тернопільській області [9].

Територіальні асиметрії у параметрах узагальнюючих показників рівня соціально-економічного розвитку регіонів закономірно відобразились і у показниках масштабів, рівня та тривалості безробіття. Зокрема, спостерігається значна диференціація рівня безробіття населення у віці 15 – 70 років (за методологією Міжнародної організації праці), який коливався у 2010 році від 11,4% у Рівненській області, 10,5% – у Тернопільській області, до 5,8% – у м. Київ.

Вагомі дисбаланси у територіальній структурі спостерігаються щодо соціальної складової регіонального розвитку. Вони проявляються у відмінностях регіонів за показниками зростання чисельності пенсіонерів на 1 тисячу населення. Якщо в середньому по Україні цей показник становить 300 осіб, то найменша чисельність пенсіонерів – 234 особи у Закарпатській області, найбільша – 348 пенсіонерів на 1 тисячу осіб населення у Чернігівській області. Динамічні параметри зростання цього параметра свідчать про складність демографічної ситуації у регіонах та значне навантаження на економічно активне населення в переважній частині адміністративно-територіальних одиниць України.

Таким чином, у сучасному розвитку України відбуваються динамічні трансформаційні процеси, що супроводжуються посиленням міжрегіональної та внутрірегіональної асиметрії у рівнях соціально-економічного розвитку територій. Це зумовлює необхідність розроблення та імплементації державної політики регіонального вирівнювання, яка має бути спрямована на досягнення у довготривалому періоді певної рівноваги у соціально-економічному розвитку регіонів. Відповідно, зміст сучасної державної регіональної політики передбачає подолання асиметрії, зниження диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів на нових концептуальних засадах, а саме: переході від державного патерналізму в підтримці регіонів і централізованого перерозподілу ресурсів до активізації власного потенціалу та конкурентних переваг регіонів, до створення інституційних умов для розвитку адміністративно-територіальних одиниць за рахунок власних економічних ресурсів та можливостей.

Висновки. Державна регіональна політика вирівнювання повинна ґрунтуватися на сукупності концептуальних засад та принципів, а саме: зниження регіональної асиметрії на основі активізації внутрішніх ресурсів регіонів, передусім, через адекватну інноваційну та структурно-інвестиційну політику; застосування засобів селективної державної підтримки

різних типів адміністративно-територіальних утворень, як розвинених, так і депресивних (проблемних); гарантування єдності територіального та економічного простору держави на основі збереження регіонального різноманіття; узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів шляхом здійснення регіональної політики держави та внутрішньої політики регіонів; поєднання централізації та децентралізації влади як основи взаємодії центру та регіонів у процесі вирішення соціально-економічних проблем розвитку адміністративно-територіальних утворень; зменшення регіональної соціальної неоднорідності та гарантування дотримання єдиних соціальних стандартів рівня та якості життя населення через механізми міжбюджетних відносин та засоби адміністративно-правового регулювання.

Практична площина подолання проблем регіональної соціально-економічної асиметрії має здійснюватися через упровадження інституційного партнерства, що дозволить поєднати зусилля центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнесових структур, громадських організацій, територіальних громад у питаннях соціально-економічного розвитку регіонів.

Conclusions. State regional policy must be based on complex of concepts and principles, such as: reducing regional asymmetry by activation of regional resources, firstly through innovative and structure-innovative policy, use of selective state support of regions (both progressive and depressive); granting the united territorial and economic space along with preserving the regional diversity; coordination of state and internal regional policy; centralization and de-centralization of the authority; reduction of social heterogeneity and granting common standards of life level through inter-budget relations and administrative-legal regulations.

Practical overcoming of socio-economic asymmetry problem has to be executed through implementation of institutional partnership, which will allow to consolidate efforts of state and local authorities, business structures, public organizations and territorial communities aimed at socio-economic development of the region.

Використана література

1. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості (аналітична доповідь) [Текст]; за ред. О.С. Білої // Збірник матеріалів круглого столу.– Київ: НІСД, 2011. – 88 с.
2. Вахович, І.М. Сутність асиметрії регіонального розвитку [Текст] / І. Вахович, І. Лакатош // Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Економічні науки. Серія "Економіка та менеджмент". – Вип.5 (18). – Ч.1. – Луцьк, 2008. – С. 98 – 102.
3. Сторонянська, І. Оцінка асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України та обґрунтування пріоритетів державної регіональної політики [Текст] / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С.101 – 111.
4. Варналій, З.С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: моногр. [Текст]; за ред. З.С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
5. Україна: стратегічні пріоритети та аналітичні оцінки 2006: моногр. [Текст]; за ред. О. С. Власюка. – К.: НІСД, 2006. – 576 с.
6. Жук, М.В. Регіональна економіка: підручн. [Текст] / М.В. Жук. – К.: ВЦ "Академія", 2008. – 416 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" від 21.07. 2006 р., № 1001 [Електронний ресурс].–Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Методика оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 476. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Соціально-економічний розвиток регіонів України за січень-серпень 2011 року: офіційний сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.