

УДК 354:353

О. Б. КОРОТИЧ

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Однією з головних проблем у забезпеченні розвитку регіонів України є незадовільна регіональна політика держави, яка потребує на конкретизацію та орієнтацію в часі комплексу власних завдань.

One of the main problem of providing for development Ukrainian region is unsatisfactory regional policy of the state, which demand of concretisation and orientathion in the time of the complex own tasks.

Управління регіональним розвитком України та її регіонів має спиратися на продуману регіональну політику, у складі якої виділяють державну регіональну політику та політику кожного з регіонів. Розроблення та здійснення виваженої регіональної політики має першочергове значення для розвитку складових територій будь-якої країни, бо саме вона визначає напрямки та шляхи цього розвитку, спрямовує діяльність управлінських структур державного та місцевого рівнів, надає обізнаність та впевненість щодо майбутнього для організацій та людей, життєдіяльність яких пов'язано з певним регіоном.

Проблеми формування в Україні дійової регіональної політики розглядалися багатьма відомими науковцями, серед яких Г. Балабанов, З. Варналій, С. Галуза, А. Голяков, М. Долішній, Л. Зайцева, В. Поповкін, С. Романюк, В. Симоненко, М. Чумаченко та багато інших фахівців цієї галузі. Представлені в їхніх роботах теоретичні напрацювання мають безпосереднє практичне значення, яке може бути підтверджено шляхом опитування державних службовців, що втілюють (реалізують) державну регіональну політику.

Головною метою статті є надання обґрунтування необхідності розроблення детальної регіональної політики держави з використанням комплексу основних завдань, зазначених у Концепції державної регіональної політики [3]. Для досягнення цієї мети автором наводяться результати проведеного експертного опитування працівників місцевих державних адміністрацій, які безпосередньо втілюють у життя державну регіональну політику. Докладний аналіз результатів опитування порівнюється з польським досвідом, що дозволяє дослідити спільні та відмінні риси, пов'язані з історичним минулим різних країн та національним менталітетом.

З метою виявлення найбільш вагомих факторів, що негативно впливають на розвиток регіонів України, автором було проведено експертне опитування, в якому брали участь державні службовці, що працюють в обласних (10 респондентів) та районних (40 респондентів) державних адміністраціях. Серед них семеро респондентів належало до IV, 28 – до V і 15 – до VI категорій державних службовців. У першій частині анкети опитуваним пропонувалося зазначити власну категорію

державного службовця та місце роботи, визначити ступінь впливу низки перешкод на шляху розвитку регіонів України та додати в разі необхідності той фактор, який також є впливовою перешкодою, але не зазначений у запропонованому переліку.

У визначенні впливу перешкод на шляху розвитку регіонів України респондентам було запропоновано такі варіанти: “дуже сильний”, “сильний”, “слабкий”, “дуже слабкий”, “відсутній”, які, будучи переведені з якісної оцінки в кількісну, відповідно, важили 5, 4, 2, 1 та 0 балів. Варіант ступеня впливу “середній”, який мав би отримати 3 бали, не було зазначено, для того щоб змусити респондентів більш чітко диференціювати своє ставлення до кожної з зазначених перешкод. Слід звернути увагу на те, що як додаткові перешкоди на шляху розвитку регіонів України опитуваними були зазначені такі: “вплив політичних сил правлячої партії”; “тіньова економіка, корупція”; “корупція вищих посадових осіб влади, незацікавленість у поліпшенні соціально-економічного розвитку, стабілізації ситуації, політичне протистояння” (стиль респондентів, що вказали на додаткові фактори, залишено без змін). Попри те, що за цими перешкодами на шляху розвитку регіонів експертне дослідження автором не проводилося, такі проблеми, як корупція та тривале політичне протистояння в країні, слід визнати досить вагомими проблемами, без вирішення яких годі сподіватись на результативний розвиток Української держави.

Загальні результати оцінки впливу перешкод на шляху розвитку регіонів України подано в табл. 1, де їх надано в послідовності зменшення вагомості кожного з факторів (найвищий рейтинг – 1, найнижчий – 12). Найбільш несподіваним в умовах досить широкого обговорення можливостей радикальної зміни невдалого територіального поділу України, яке за умов приходу в центральні органи влади прибічників негайного реформування територіального устрою може бути втілено в досить короткі строки, було отримання цією проблемою найнижчого з можливих (12) рейтингу, причому майже третина респондентів зазначила повну відсутність її впливу на розвиток регіонів. Це ще раз доводить думку про те, що відповідні реформи мають бути дуже зважені, ретельно прораховані (у тому числі щодо потенційних негативних наслідків) та обговорені із залученням громадськості.

Порівняння результатів оцінювання впливу перешкод на шляху розвитку регіонів України з подібним опитуванням, проведеним у Польщі [4, с. 54 – 56; 6, с. 60], докладний аналіз за яким подано в [5, с. 86 – 87, 199 – 200], виявило те, що три головних негативних чинники та їхній рейтинг повністю збіглися: обмежені фінансові ресурси (1), незадовільна регіональна політика держави (2) та невідповідність деяких законодавчих положень (3). При цьому в Україні наступною за важливістю проблемою називають брак кваліфікованого персоналу, тоді як у Польщі цей фактор обіймає шосте місце. Значно вищий рейтинг за українськими результатами має відсутність згоди між основними учасниками регіонального розвитку (6), що за умов Польщі не має такого значного впливу (10) – більш вагомим вважають невдалий територіальний поділ країни (9), незважаючи на проведення адміністративно-територіальної реформи. Найбільш вражає той факт, що в Польщі присутні значно більші сподівання на зовнішню допомогу, брак якої отримав п'ятий рейтинг проти дев'ятого в Україні, та на місцеву еліту, бездіяльність якої поляжи

Таблиця 1

Оцінка впливу перешкод на шляху розвитку регіонів України
(загальна та за категоріями службовців)

<i>Перешкоди на шляху розвитку регіонів України</i>	<i>Частка в загальних перешкодах, %</i>	<i>Середній бал</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Рейтинг за категоріями службовців</i>		
				<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>
Обмежені фінансові ресурси	12,4	4,52	1	2	1	1
Незадовільна регіональна політика держави	10,9	3,98	2	1	2	4
Невідповідність деяких законодавчих положень	10,4	3,82	3	3/4	3	2/3
Брак кваліфікованого персоналу	8,8	3,22	4	5/6	6	2/3
Складнощі у співробітництві місцевих та центральних органів влади	8,5	3,10	5	7/8	5	6/7
Відсутність згоди між основними учасниками регіонального розвитку	8,4	3,08	6	3/4	4	8
Відсутність концепції результативної діяльності місцевих органів влади	8,3	3,04	7	7/8	7	5
Складнощі у співробітництві місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування	8,0	2,94	8	5/6	8	6/7
Брак зовнішньої допомоги	6,7	2,46	9	11	9	9/10
Недостатня незалежність місцевих органів управління	6,6	2,42	10	10	10	9/10
Бездіяльність місцевої еліти	6,5	2,38	11	9	11	11
Невдалий територіальний поділ країни	4,4	1,62	12	12	12	12

вважають четвертим за значенням негативним фактором регіонального розвитку проти передостаннього місця за думкою українських респондентів.

Визнання експертами як однієї з найвагоміших перешкод на шляху розвитку регіонів України незадовільної регіональної політики держави, пов'язано не стільки зі спрямуванням цієї політики, скільки з відсутністю чітких та конкретних орієнтирів щодо її здійснення. Концепція державної регіональної політики, до розроблення якої було залучено фахівців з усієї країни, була затверджена наказом Президента України у травні 2001 р. У цій Концепції сформульовано мету, принципи та основні завдання державної регіональної політики, передбачено етапи її реалізації (перший етап – 2001 – 2003 рр.; другий – починаючи з 2003 р.), та зазначено перелік основних заходів, що мають сприяти впровадженню її положень [3]. На сьогодні практично неможливо оцінити ступінь реалізації Концепції державної регіональної політики – через відсутність конкретних критеріїв її виконання, а також через те, що її положення не були керівництвом для конкретних дій та не були комплексно

підтримані наступними законодавчими актами з проблем забезпечення регіонального розвитку країни та її регіонів. Зокрема, це стосується Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” [1], прийнятого у 2005 р., та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України в липні 2006 р. [5].

Крім особливостей оцінювання перешкод на шляху розвитку регіонів, виявлено певні особливості сприйняття важливості кожного з проблемних факторів залежно від того, до якої категорії державних службовців належали респонденти. Порівняння результатів опитування різних категорій державних службовців між собою та з загальними результатами оцінки впливу перешкод на шляху розвитку регіонів України дозволяє дійти висновку, що серед головних негативних чинників усіма категоріями респондентів зазначені обмеженість фінансових ресурсів, незадовільна регіональна політика держави та невідповідність деяких законодавчих положень. Проте порівняння рейтингів цих перешкод, виявлених у ході опрацювання результатів опитування різних категорій державних службовців, показало, що службовці IV категорії надають перевагу незадовільній регіональній політиці, бо, обіймаючи вищі посади, відчувають необхідність мати чіткіші орієнтири щодо регіонального розвитку країни. При цьому державні службовці VI категорії більш вагомими вважають проблеми щодо невідповідності законодавчих положень та нестачі кваліфікованого персоналу, бо безпосередньо наближені до виконання конкретної роботи, пов’язаної з утіленням доручень керівників підрозділів.

Крім того, слід звернути увагу на те, що державні службовці IV категорії надають більшої ваги фактору бездіяльності місцевої еліти, тоді як державних службовців V та VI категорій більше непокоїть брак зовнішньої допомоги. Найбільш розбіжність у рейтингу перешкод на шляху розвитку регіонів спостерігається щодо відсутності згоди між основними учасниками регіонального розвитку (на 4-5 пунктів), яку можна пояснити особливістю виконуваної роботи, котра на рівні керівництва потребує на більше узгодження з органами місцевого самоврядування та бізнесовими структурами для поєднання спільних зусиль для покращання соціально-економічної ситуації в регіонах.

Не можна обминути увагою також той факт, що незалежно від категорій опитуваних державних службовців найнижчий рейтинг отримав фактор невдалого територіального поділу країни, що свідчить про необхідність, перш за все, вирішити низку вагоміших проблем регіонального розвитку України і вже потім звернутися до реформування територіального устрою країни. Як позитивну в цьому плані тенденцію слід відзначити те, що найменша оцінка впливову зазначеної перешкоди (0,57) надана державними службовцями більш високого рангу, які через розуміння складності втілення радикальних змін можуть сприяти зваженому вибору шляхів удосконалення територіальної організації України.

Одночасно з виявленням впливу різних перешкод на розвиток регіонів України було проведено опитування також щодо значення завдань, які стоять перед державною регіональною політикою. Найбільш комплексно зміст та спрямування цієї політики подано переліком основних завдань державної регіональної політики, зазначеним у Концепції державної регіональної політики

[3, с. 21 – 22]. Під час анкетування респондентам було запропоновано оцінити за 10-бальною шкалою значущість завдань державної регіональної політики для забезпечення подальшого розвитку України. У цілому, було виявлено, що всі зазначені завдання державної регіональної політики є досить важливими і майже рівноцінними, з точки зору забезпечення подальшого розвитку країни, бо сумарний бал за видами завдань коливався з 342 до 438 (тобто відхилення склало лише 22 %), а найбільший середній бал, отриманий завданням удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв та ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів, склав 8,76 проти найменшого – 6,84 (налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу, розвиток транскордонного співробітництва). Наочне порівняння оцінок та рейтингів важливості завдань державної регіональної політики, у тому числі за категоріями державних службовців, що брали участь в опитуванні, наведено в табл. 2, виявлення основного змісту завдань їхнього формулювання подано в більш лапідарному вигляді.

Таблиця 2

Рейтинг завдань державної регіональної політики
(загальний та за категоріями службовців)

Основний зміст завдань державної регіональної політики	Рейтинг завдань			
	за категоріями службовців			загальний
	IV	V	VI	
Удосконалення міжбюджетних відносин, вироблення критеріїв державної підтримки регіонів	1/2	1	4	1
Оцінка внутрішнього потенціалу кожного регіону, розроблення механізмів його використання	1/2	4	2	2/3
Досягнення продуктивної зайнятості населення, поліпшення демографічної ситуації в державі	3/4	3	3	2/3
Широкий розвиток підприємництва, підвищення зайнятості, наповнення місцевих бюджетів	5/6	2	6	4
Здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів	3/4	5	5	5
Зміцнення економічної інтеграції регіонів, використовуючи переваги поділу й кооперації праці	7	8	1	6
Забезпечення здатності місцевого самоврядування управляти розвитком регіонів	10	6	8	7
Удосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів	5/6	7	7	8
Зменшення рівня територіальної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів	8	9	9	9
Удосконалення міжнародного співробітництва та законодавства у сфері регіональної політики	9	10	10	10

Аналіз загального рейтингу завдань державної регіональної політики показав, що друге та третє місця обіймають запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього потенціалу кожного регіону, розроблення механізмів його використання та досягнення продуктивної зайнятості населення, поліпшення демографічної ситуації в державі, які, до речі, отримали, відповідно, 25 та 23 десятибальні оцінки. Тобто половина респондентів вважає ці завдання найважливішими і першочерговими. На жаль, лише сьомий рейтинг (а серед IV категорії державних службовців узагалі десятий) отримало завдання забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку та створення ефективних механізмів забезпечення їхньої активної участі у формуванні та провадженні державної регіональної політики, проте це пояснюється тим, що в опитуванні брали участь працівники районних та обласних державних адміністрацій, на яких у разі передання більшої частини повноважень щодо управління регіональним розвитком до системи місцевого самоврядування очікує відповідне скорочення кадрів. При цьому позитивним є те, що 30 % респондентів виставили цьому завданню найвищий бал.

Передостаннє місце посіло завдання поетапного зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян, але це може бути пов'язано з тим, що в опитуванні брали участь державні службовці, які мешкають і працюють у східних регіонах України, де існує побоювання втрати частини фінансових ресурсів через збільшення допомоги західним областям країни. Досить несподіваним був отриманий розбіг в оцінках різними категоріями державних службовців значень таких завдань, як зміцнення економічної інтеграції регіонів із використанням переваг територіального поділу й кооперації праці (8,60 від VI категорії службовців проти 7,50 та 7,29 від IV та V категорій державних службовців, відповідно, або 1-й рейтинг проти 7-го та 8-го), а також широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів (8,82 від V категорії державних службовців проти 8,00 та 7,43 від IV та VI категорій, відповідно, або 2-й рейтинг проти 5-го та 6-го). У цьому разі така ситуація потребує на більш поглиблене вивчення, з точки зору конкретних посад, які обіймають респонденти, та спрямованості їхньої діяльності.

Подальші дослідження щодо завдань державної регіональної політики мають бути спрямовані на встановлення конкретних показників та часових орієнтирів, що дозволять здійснювати моніторинг досягнення головної мети держави у сфері забезпечення регіонального розвитку України та її соціально-економічних територіальних підсистем.

Література:

1. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” // Уряд. кур’єр. – 2005. – № 193 ; Орієнтир. – № 37. – С. 1 – 3.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21 липня 2006 р. № 1001. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Концепція державної регіональної політики / затв. Указом Президента України від 25 травня 2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – С. 20 – 28.

4. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка. – К. : Міленіум, 2001. – 244 с.

5. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.

6. *Рубцов В.* Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах / В. Рубцов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1 – 3 (1). – С. 55 – 62.

Надійшла до редколегії 23.05.2008 р.