

**ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

Наведено узагальнені підсумки соціологічного опитування щодо механізмів формування та реалізації державної регіональної політики, проведеного за допомогою уніфікованого інтерв'ю за стандартизованою анкетною. Проаналізовано результати експертної оцінки. Обґрунтовано напрями вдосконалення механізмів формування та реалізації державної регіональної політики.

The aggregate results of the public opinion poll are brought in relation to the mechanisms of formation and realisation of public regional policy conducted by a compatible interview on the standardized questionnaire. The results of expert estimation are analysed. Directions to improve mechanisms of formation and realisation of public regional policy are grounded.

На сьогодні все більш актуальними для отримання інформації оціночного характеру становляться соціологічні методи дослідження, такі як опитування-анкетування, фокус-групи, контент-аналіз документів та інформації з інтернет-джерел тощо.

Соціологічні методи дослідження дозволяють сконцентрувати для подальшого аналізу первісні дані, при цьому для зібрання описової інформації з усіх відомих методів (спостереження, опитування, експеримент) найбільш вдалим представляється саме опитування, зокрема його структурований варіант, який надає можливість застосовувати стандартний перелік питань для усіх респондентів [1; 2; 5; 8].

Метою даної статті є узагальнення результатів соціологічного дослідження щодо визначення напрямів удосконалення механізмів формування та реалізації державної регіональної політики в Україні.

За класифікацією проведене соціологічне дослідження може бути віднесено до разових емпіричних, оскільки в його фокусі знаходився збір фактичного матеріалу у сфері регіональної політики в даний момент. Типологія соціологічних досліджень за характером поставлених цілей і завдань, а також широті вивчення такого явища, як “державна регіональна політика” дозволяє віднести його до розвідувальних, оскільки воно мало обмежений характер, охоплювало відносно нечисленну сукупність респондентів, містило порівняно невелику кількість питань.

Методологія проведення соціологічного дослідження включала такі складові: 1) установа мети і завдань, складання програми його проведення, визначення кола учасників та способів збору інформації; 2) безпосереднє проведення позакабінетних (польових) досліджень – збір первісної інформації; 3) технічна обробка зібраних відомостей; 4) аналіз отриманих даних, формулювання висновків.

Методом збору інформації під час соціологічного дослідження обрано експертне опитування фахівців, що проводилось у квітні – червні 2010 р. через уніфіковане інтерв'ю (у т. ч. електронне) за технікою разового анонімного опитування на підставі розробленої автором анкети як інструментарію дослідження, котра складалася з 21 питання.

Експертами виступали працівники органів державного управління та місцевого самоврядування вісім регіонів України: Запорізької, Львівської, Луганської, Полтавської, Сумської, Харківської областей та Автономної Республіки Крим, а також м. Київ. Загальна кількість експертів склала 204 особи. Соціодемографічна характеристика учасників опитування свідчить про достатньо високий інтелектуальний потенціал і досвід роботи експертів, серед яких були особи, що мають дві (8 %) та три (1 %) вищих освіти, а також доктори і кандидати наук з державного управління (відповідно 4 та 1 %).

У процесі підготовки та проведення соціологічного дослідження виявилися обмеження, пов'язані, перш за все, зі співвідношенням суб'єктивного та об'єктивного в опитувальній інформації, які могли ускладнити можливість отримання чітких результатів під час обробки анкет. У зв'язку з цим опитування було максимально уніфіковано, а інтерпретація результатів дослідження здійснювалась за допомогою формалізованої дослідницької техніки, підведення підсумків проводилось у двох площинах: у відсотках до всіх опитаних та у процентному відношенні до тих, хто відповів на питання, що були поставлені в анкеті.

Проведене дослідження підкріплює висновок про відсутність однозначного ставлення вчених і фахівців до визначення сутності державної регіональної політики, а також доцільність виконаної систематизації існуючих підходів [4]. Про це свідчать відповіді експертів на відповідне питання анкети. Так, найбільше опитаних під поняттям “державна регіональна політика” розуміють “стратегічну лінію поведінки держави” (38 %), 23 % визначають державну регіональну політику як “систему цілей та завдань”, 22 % опитаних тлумачать дану

дефініцію як “сукупність методів та засобів”. Нерідко цю категорію понятійного апарату державного управління визначають як “визначення відношення держави до суб’єктів різних рівнів” і “механізм управління” (по 16 % відповідно), а також як “діяльність держави” (15 %). Обмежене коло експертів формулюють державну регіональну політику як чіткі “напрями” діяльності (9 %). Крім того, одна особа (0,5 % опитаних) запропонувала свій варіант змісту поняття “державна регіональна політика” як “ступінь децентралізації управління державою”, що має певний інтерес, оскільки тісно пов’язано з розподілом повноважень між рівнями управління в державі, який, у свою чергу, базується саме на прийнятій державній політиці, тобто можна вважати скоріше похідним від неї, ніж змістовною сутністю (за логікою: яка визначена політика – таким є ступінь децентралізації управління).

Неоднозначне ставлення викликає розподіл відповідей респондентів стосовно оцінки суджень про взаємозв’язок таких дефініцій регіональної політики, як “регіональна політика”, “політика регіонального розвитку”, “регіональне управління”, “механізм регіонального управління”. Так, цілком погоджуємось з точкою зору експертів щодо таких визначень: “регіональна політика має визначати політику регіонального розвитку”, “регіональне управління визначається регіональною політикою” та “механізм регіонального управління формується залежно від обраної регіональної політики”, яка є позитивною в переважній більшості респондентів (за загальною сумою відповідей “так” і “скоріше так” вона складає 93, 87 та 76 % відповідно). Слід відзначити, що, по-перше, частина опитаних не відповіла на поставлені запитання, їх питома вага склала від 2 до 9 % залежно від запропонованого судження; а по-друге, загальна сума перевищує 100 % через те, що окремі респонденти відмічали по декілька варіантів відповідей, що також свідчить про існуючу розбіжність думок з даного приводу.

Проте важко погодитись з судженням експертів, що “регіональна політика є складовою регіонального управління”, хоча воно заважає 75 %, оскільки воно не корелюється з наведеною вище тезою “регіональне управління визначається регіональною політикою” (87 %) і навіть, на нашу думку, суперечить йому. Останнє слушно вписується в логіку побудови ієрархії ключових категорій, що також доведено раніше [4], та є первісним у відношенні до регіонального управління, тому не може бути його частиною.

Що стосується поняття “регіональна політика та політика регіонального розвитку”, то вони є ідентичними поняттями й 73 % експертів у сукупності сходяться в думці про його неправомірність. Це повністю співпадає з точкою зору автора, оскільки регіональна політика є значно ширше за змістовною сутністю і включає не лише політику регіонального розвитку, а й політику життєзабезпечення регіону та політику міжрегіональної співпраці.

Цікавою вважаємо думку експертів стосовно визначення важливості для розвитку регіону запропонованих факторів, хоча порівняно з попереднім запитанням для значно більшої частини опитаних виявилось утрудненим. При цьому найменші труднощі виникли під час визначення важливості такого фактору, як “добрі контакти між центральними та регіональними органами влади” (4 % від усіх, хто брав участь в опитуванні, завагалися відповісти), а найбільші – факторів “доступ до фондів ЄС, інших міжнародних фондів” (17 %) та “Створення НДО і їх активна діяльність” (12 %).

При цьому всі відповіді експертів можна розподілити на чотири групи. Так, безумовним лідером став фактор “добрі контакти між центральними та регіональними органами влади” (94 %), який віднесемо до першої групи. Другу групу складають фактори “зменшення рівня корупції” (86 %), “наявність місцевих лідерів, здатних узгодити інтереси різних груп людей та суб’єктів економіки” (83 %), “надання переваги інвестиціям розвитку замість задоволенню поточних потреб” (81 %) та “іноземні інвестиції” (76 %). У третю групу увійшли фактори “створення НДО і їх активна діяльність” (69 %) та “доступ до фондів ЄС, інших міжнародних фондів” (61 %), а в четверту – лише один фактор – “наявність впливу органів регіональної влади на органи місцевого самоврядування” (41 %).

Аналіз виконаного ранжування факторів надає можливість зробити висновок, що сьогодні, на думку експертів, переважний вплив на розвиток регіону здійснюють суб’єктивні чинники, першорядний з яких “добрі контакти між центральними та регіональними органами влади”. Надання пріоритету саме цьому фактору свідчить про достатньо високу залежність регіонів від центру, недосконалість розподілу повноважень щодо регіонального розвитку за вертикаллю влади, певну ефемерність самостійності регіонів у вирішенні питань власного розвитку. З іншого боку, найменшу кількість балів (усього 41 %) отримав чинник, який відображає вплив органів регіональної влади на органи місцевого самоврядування. Це вказує на незалежність останніх у вирішенні питань місцевого значення, що є позитивним і відповідає сучасній світовій тенденції відносно посилення ролі місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад і спільнот.

Відзначаючи високу оцінку експертами значущість таких факторів, як “надання переваги інвестиціям розвитку замість задоволенню поточних потреб” та “іноземні інвестиції” (відповідно 81 та 76 %), необхідно відмітити, що вони займають лише четверте та п’яте місця в загальному рейтингу, хоча відображають саме фінансові ресурси регіонального розвитку. Крім того, такий розподіл деякою мірою суперечить віднесенню 95

% експертів економічної складової до частини регіональної політики, а також ранжуванню типів ресурсів, за яким внутрішнім і зовнішнім інвестиціям експертами присвоєно другий ранг.

Незважаючи на те, що більше половини опитаних достатньо високо оцінюють важливість таких чинників, як “створення НДО та їх активна діяльність” і “доступ до фондів ЄС, інших міжнародних фондів” (69 та 61 % відповідно), вони займають передостанні позиції в запропонованому переліку факторів, що, на нашу думку, є адекватним українським реаліям, оскільки дійсно сьогодні недержавні організації ще не стали рухливою силою суспільного життя в регіонах, а співпраця регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування з європейськими та іншими фінансовими фондами носить дискретний характер.

Типовим вважаємо розподіл відповідей експертів щодо визначення складових регіональної політики, який свідчить, що в першу чергу це, як відзначалося вище, – економічна (95 %) та соціальна (84 %) складові, потім, але з відривом більш ніж 20 % – екологічна (58 %), гуманітарна (47 %) та науково-технічна (45 %) складові.

Така сукупна думка експертів збігається з найпоширенішим у нашій країні підходом до розуміння регіональної політики, згідно з яким економічний її аспект є домінуючим серед інших компонентів, хоча й суттєво звужує поняття “регіональна політика” [3; 6; 7]. Сучасну ситуацію галузевого розвитку суспільства відображає і той факт, що науково-технічна політика отримала найменшу кількість “голосів” експертів як складова частина регіональної політики, що має викликати занепокоєння, оскільки саме інноваційність, ступінь упровадження інновацій у всіх сферах життєдіяльності країни в цілому та її регіонах визначає прогресивність розвитку.

Підсумки ранжування експертами типів ресурсів, які в теперішній час мають забезпечувати реалізацію політики регіонального розвитку (табл.), дають підстави зробити висновок, що їх думки з цього приводу не є однотайними і коливаються в оцінці значущості окремих типів ресурсів. Наприклад, сектор фінансових послуг 15 % опитаних поставили на четверте місце і стільки ж – на десяте; промисловості 14 % експертів призначили друге місце, а 13 % – шосте; соціальній інфраструктурі по 14 % опитаних відвели третє та дев’яте місця і т.п.

Таблиця

Підсумки ранжування експертами типів ресурсів, які на сьогодні мають забезпечувати реалізацію політики регіонального розвитку
(у відсотках до всіх опитаних)

№ з/п	Тип ресурсів	Ранг									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Мінеральна сировина	4	5	3	12	8	2	13	4	8	41
2	Транспортна інфраструктура	11	9	13	5	9	8	6	20	12	7
3	Внутрішні та зовнішні інвестиції	14	17	13	11	13	3	3	7	14	5
4	Науково-технічний, інноваційний потенціал	6	6	6	14	11	18	14	7	11	7
5	Сектор фінансових послуг	6	5	3	15	16	9	8	14	10	15
6	Промисловість	15	14	23	9	7	13	6	5	3	5
7	Будівництво	5	9	6	18	8	17	13	8	9	7
8	Соціальна інфраструктура	6	12	14	7	12	6	15	8	14	6
9	Мале підприємництво	13	13	9	9	8	8	12	7	15	6
10	Кошти місцевого бюджету	29	8	13	5	5	8	7	8	9	8

Найбільшу неоднозначність у визначенні рангу отримало мале підприємництво як ресурс реалізації регіональної політики: 15 % експертів присвоїли йому ранг 9, по 13 % – ранг 1 або 2, 12 % – ранг 7. Останнє відзеркалює невідповідність бажаного та існуючого в ролі малого бізнесу в розвитку регіонів та країни в цілому, що має сьогодні місце.

Як видно з наведених рангів та відповідних їм часток експертних переваг, жоден з типів ресурсів не отримав переважної більшості “голосів” опитаних фахівців щодо розміщення на тому чи іншому місці за шкалою важливості для забезпечення реалізації політики регіонального розвитку. Лише мінеральна сировина отримала більш-менш монолітну оцінку опитаних (дві п’ятих), кошти місцевого бюджету – майже третину, а промисловість та транспортна інфраструктура – приблизно одну п’яту усіх думок.

Що стосується характеру, який повинна мати державна регіональна політика, то тут думки експертів також розділилися. Так, більшість експертів (74 % – “так” і 23 % – “скоріше так”, тобто в сукупності – 97 %) висловились за політику стимулювання розвитку регіонів та практично у такій же частині (загалом – 94 %) – на користь політики збалансування розвитку регіонів (41 % – “так” і 53 % – “скоріше так”). Разом з тим, виявилось немало прибічників політики перерозподілу ресурсів між регіонами (у цілому – 56 %) та політики вирівнювання розвитку регіонів (узагалі – 55 %).

Безумовна перевага перших двох різновидів державної регіональної політики є виправданою, оскільки відвідає домінантам Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, Державної стратегії регіонального

розвитку на період до 2015 р. та іншим законодавчим нормативно-правовим актам. Відносно останніх двох варіантів допускаємо міркування, що на них сконцентрувалась та частина експертів, яка найважливішим фактором для розвитку регіону визначила хороші контакти між центральними та регіональними органами влади, що аналізувалося вище. Можна зробити припущення, що ці ідеї не лише корелюють між собою, а й мають достатньо високу тісноту зв'язку.

Увесь спектр запропонованих варіантів представлений у відповідях на запитання: що необхідно зробити для фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики? На думку експертів, першорядним заходом має стати поступова заміна дотацій вирівнювання на субвенції для виконання конкретних інвестиційних проєктів, на розвиток тих галузей, які б дозволяли виходити територіям зі слаборозвинених (61 %), що відгукується з відповідями більшості експертів стосовно характеру державної регіональної політики як політики стимулювання та збалансування розвитку регіонів. Другорядним заходом фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики варто зробити зміцнення дохідної бази обласних бюджетів (33 %), що повністю відповідає ранжуванню типів ресурсів, проведеному вище, під час якого найбільш значущим ресурсом для реалізації політики регіонального розвитку визначено кошти місцевого бюджету.

Створення конкурсного характеру співфінансування регіональних програм розвитку посідає третє місце (26 %), що можна прив'язати до одного з факторів, а саме – зменшення рівня корупції, важливість якого для розвитку регіону визначена 86 % опитаних. Запровадження системи формульної системи розподілу державних централізованих капітальних вкладень (інвестиційних субвенцій) за визначеними критеріями також знайшло своїх прибічників, хоча й усього 15 %, що можна пояснити тим, що запровадження Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р. формульного розподілу міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету, не змогло у повній мірі забезпечити дотримання принципу справедливості і неупередженості та уникнути суб'єктивізму в ході такого розподілу.

З точки зору 92 % експертів, необхідно впорядкувати функції і повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо формування та реалізації регіональної політики.

Стосовно напрямів такої систематизації думки опитаних розділилися, причому нерівномірно за окремими варіантами, що були їм запропоновані. Більшість експертів (58 %) вважає за необхідне розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування щодо формування та реалізації регіональної політики, немала частка (35 %) – перерозподіл відповідних функцій і повноважень між центральними та регіональними органами виконавчої влади. Більш-менш рівномірно розподілились думки стосовно таких напрямів, як: повна передача відповідних функцій і повноважень від державних адміністрацій органам місцевого самоврядування (18 %); створення територіальних органів Міністерства регіонального розвитку та будівництва в регіонах з передачею їм відповідних функцій і повноважень від державних адміністрацій та існуючих в областях територіальних органів інших центральних органів виконавчої влади (16 %); часткова передача відповідних функцій і повноважень від державних адміністрацій органам місцевого самоврядування (15 %).

Між тим, саме з наголошенням на повній або частковій передачі повноважень органам місцевого самоврядування сьогодні важко погодитись, оскільки регіональна політика реалізується переважно на обласному рівні, а згідно з чинним законодавством, місцеве самоврядування на ньому представлено лише обласною радою, виконавчі органи не створюються. Отже, необхідним є реформування місцевого самоврядування та управлінської вертикалі виконавчої влади.

Таким чином, проведене соціологічне дослідження дозволило дійти висновку про недосконалість існуючих механізмів та інструментарію реалізації політики регіонального розвитку, їх взаємозв'язку та узгодженості, що актуалізує необхідність обґрунтування, розробки та опрацювання комплексного механізму формування та реалізації державної регіональної політики.

Література:

1. *Баскаков А. Я.* Методология научного исследования : [учеб. пособие] / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2002. – 216 с.
2. *Бутенко И. А.* Анкетный опрос как общение социолога с респондентом / И. А. Бутенко. – М., 1989.
3. *Кноглер М.* Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Секарев. – Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 64–71.
4. *Мирна Н. В.* Понятійний апарат державного управління: співвідношення дефініцій “регіональна політика” та “регіональний розвиток” / Н. В. Мирна // Управління сучасним містом. – 2009. – № 1–12 (33–36). – С. 14.
5. *Ноэль Э.* Массовые опросы. Введение в методику демоскопии / Э. Ноэль / пер. с нем. – 2-е изд. – М., 1998.

6. Регіональна політика: методологія, методи, практика / відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній ; НАН України ; Ін-т регіон. досліджень. – Львів, 2001. – 700 с.
7. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
8. Ядов В. А. Стратегия социологического исследования / В. А. Ядов. – М., 1998.

Надійшла до редколегії 06.09.2010 р.