

УДК 353.9:330.111.66

Я. Ф. Жовнірчик,

к. держ. упр., заступник профектора, Національна академія державного управління при Президенті України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КОМПЛЕКСНОГО І ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Уточнено зміст ключових понять "region", "регіональна політика", "державна регіональна політика". Обґрунтовано концептуальні засади державної політики комплексного і збалансованого розвитку регіонів.

Maintenance of the key concepts "region" is specified, "regional policy", "state regional policy". Conceptual bases of state policy of complex and balanced development of regions are grounded.

Ключові слова: державна політика, комплексний розвиток, принцип, регіон, територіальні утворення, формування.

ВСТУП

Сама проблема державного регулювання розвитку регіонів є комплексною і потребує для свого розв'язання серйозних теоретичних напрацювань, формування правової та інституційної бази, визначення першочергових напрямів її розв'язання, що дасть змогу реалізувати системний принцип ефективного державного впливу на розвиток регіонів. Проблема ж комплексного розвитку регіонів об'єктивно постала з розбудовою незалежної держави. Адже комплексний розвиток економіки України можливий лише за всебічного розвитку її регіонів як частин території країни, яким властиві певні природно-географічні, соціально-економічні, демографічні, екологічні ознаки. Проте науково і методологічно ця проблема ще не достатньо опрацьована. Насамперед, ще не запроваджений механізм забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку регіонів та методи його досягнення для територій з різним складом продуктивних сил і структурою економіки. Зокрема, це стосується територіальних утворень з агропромисловою спеціалізацією, надлишком трудових ресурсів, екологічно нестабільних та з недостатнім рівнем розвитку соціальної інфраструктури.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі

широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних вчених, як В. Антонов, В. Бабаєв, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, А. Дегтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— уточнити зміст ключових понять "region", "регіональна політика", "державна регіональна політика";

— обґрунтувати концептуальні засади державної політики комплексного і збалансованого розвитку регіонів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Особливої уваги потребують території із спеціальним статусом (території пріоритетного розвитку та спеціальні (вільні) економічні зони), їх інвестиційна підтримка пріоритетних галузей виробництва для збереження наявних і створення нових робочих місць, подолання наслідків екологічних та техногенних катастроф, запровадження нових технологій, активізації зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення виробництва високоякісних товарів та послуг, створення сучасної виробни-

чої, транспортної та ринкової інфраструктури.

Комплексний розвиток регіонів сприяє підвищенню ефективності суспільного виробництва та рівня життя населення, передбачає поліпшення та удосконалення форм організації виробництва, взаємозумовлене і збалансоване його зростання, раціональне використання праці, внутрішньорегіональних та міжрегіональних економічних зв'язків; постійне вдосконалення системи охорони природи та ефективне використання її ресурсів. Комплексність забезпечується оптимальним поєднанням пропорцій між промисловим і сільськогосподарським виробництвом, між наявністю трудових ресурсів і потребою в них, між сферами матеріального і нематеріального виробництва, а також розв'язанням міжгалузевих проблем раціонального природокористування.

Комплексний розвиток регіонів потребує формування оптимальної спеціалізації господарства, а саме — стимулювання розвитку тих галузей спеціалізації, які найбільш повно використовують наявний потенціал та відповідають ринку.

Іншими словами, комплексний розвиток регіонів — це такий стан, за якого протиріччя, що існують і виникають у взаємозв'язках між галузями виробництва (особливо між галузями спеціалізації та галузями допоміжними і обслуговуючими), а також між виробництвом, з одного боку, і трудовими ресурсами, невиробничою сферою, природними ресурсами — з іншого, планомірно і повністю вирішуються з метою підвищення ефективності суспільної праці [2, с. 178].

Можна зазначити, що метою комплексного розвитку регіонів є досягнення оптимальної структури господарства відповідно до наявних в регіоні природних і економічних умов, створення економічно ефективного та оптимального виробництва, що сприяє в цілому підвищенню добробуту населення. При цьому формування господарського комплексу регіону має базуватися на його раціональній спеціалізації в загальнодержавному поділі праці.

Важливою особливістю комплексного розвитку є визнання факторів, що впливають на характер розвитку регіонів. Останні не однаковою мірою діють на той чи інший регіон, а також на рівень соціально-економічного розвитку території. Так, деякі природні ресурси виступають в одних регіонах як головні фактори визначення спеціалізації у виробничій структурі регіону, в інших — ці фактори не відіграють такої ролі, а на перше місце виступають інші: наявність трудових ресурсів, вигідне економіко-географі-

чне положення території, транспортні зв'язки.

Виділяють такі основні групи факторів комплексного розвитку:

— природні ресурси, роль яких у спеціалізації і комплексному розвитку регіонів визначається кількісною і якісною характеристикою самих ресурсів, їх розміщенням, а також рівнем розвитку продуктивних сил країни;

— розміщення населення та наявність трудових ресурсів, які визначають спеціалізацію і впливають на комплексний розвиток господарств регіонів. Процеси природного руху значною мірою визначають перспективну чисельність і структуру населення, а тому і потенційну можливість забезпечення розвитку господарства. Процеси механічного руху населення визначають загальну кількість, склад населення і тим самим його роль у виробництві;

— територіальна організація, що являє собою впорядкування у просторі діяльності різних суб'єктів господарювання; оптимізація їх просторових пропорцій і розвиток раціональних зв'язків забезпечує підвищення ефективності функціонування економіки регіону;

— наявна інфраструктура (виробнича, соціальна та ринкова), оскільки вона є обов'язковим компонентом регіональної соціально-економічної системи, завдяки чому функціонує виробництво, опосередковується рух товарів і послуг, забезпечується розвиток людини і суспільства в цілому;

— ефективно діючий ринковий механізм, наявність якого сприяє оптимальному використанню ресурсів та надає імпульси прискоренню науково-технічного прогресу, якісним змінам у розвитку продуктивних сил;

— продуктивна державна регіональна політика, яка сприяє якнайбільш повному врахуванню інтересів регіону та створює умови для використання потенційних джерел розвитку [3, с. 350].

Однак, комплексний розвиток необхідно забезпечувати у поєднанні із принципами сталого (збалансованого) розвитку: комплексний розвиток, зокрема передбачає здійснення діяльності у всіх визначених сферах господарювання з використанням відповідних ресурсів у кожній сфері впливу. Об'єктивне визначення сфери та масштабів її потенційного розвитку потребує повного уявлення рівня відновлюваності використовуваних ресурсів. Відповідь на ці питання дає наука, що вивчає сталий розвиток регіонів.

Термін "сталий розвиток", запропонований у 80-х роках, нині найбільш широко вживаний серед політиків, філософів, географів, економістів, екологів, соціологів та жур-

налістів. Цей термін став своєрідним ідеологічним кредо людей, які замислюються про майбутнє, про долю нації [5, с. 10].

Термін "sustainable development", означає сталий або стійкий, підтримуваний, збалансований, самовідтворювальний розвиток, інакше кажучи, такий, який був би узгоджений з ресурсними й екологічними можливостями біосфери [5, с. 31].

Однак, деякі вчені у своїх працях пропонують визначення терміна "збалансований розвиток" (sustainable development) як: "збалансований економічний, соціальний та екологічний розвиток на основі сталого (в розумінні: невиснажливого, довготривалого, підтримуваного) використання ресурсів планети Земля" [4, с. 5].

Незважаючи на те, що автор перекладає "sustainable" як "збалансований" (в перекладі з англійської "sustainable" — "сталий"), у визначенні досить точно відображено різницю між поняттями сталого та збалансованого розвитку.

Також можна погодитися з судженням, що наведене вище визначення збалансованого розвитку виражає його суть, його безперервність, довготривалість та умови, за яких він може бути досягнутий, а саме — постійне підтримання на кожному з етапів взаєморозвитку суспільства і природи оптимальних пропорцій між ними та забезпечення невиснажливого і довготривалого використання ресурсів природи для збереження подальшого існування і розвитку життя на Землі [4, с. 6].

У науці термін "сталий розвиток" визначається як "збалансованість соціально-економічного і екологічного розвитку", яка ґрунтується на різних "модифікаціях рівноваг, насамперед між демотехногенним навантаженням на середовище і його здатністю до самовідновлення" [5, с. 11].

У світі має місце динамічний розвиток виробництва та зростання масштабів господарської діяльності, в ході яких людина використовує дедалі більшу кількість природних ресурсів, вони зумовлюють тотальне посилення антропогенного тиску на довкілля та порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі, що, в свою чергу, призводить до загострення соціально-економічних проблем. Одночасно з вичерпанням запасів невідновлюваних сировинних та енергетичних ресурсів посилюється забруднення довкілля, особливо водних ресурсів та атмосферного повітря, зменшуються площі лісів і родючих земель, зникають окремі види рослин, тварин тощо. Все це, зрештою, підриває природно-ресурсний потенціал суспільного виробництва і

негативно позначається на здоров'ї людини [9, с. 11].

Саме тому соціально-економічний розвиток має ґрунтуватися на принципах врахування можливостей природних комплексів витримувати антропогенні навантаження і забезпечувати нормальне функціонування біосфери і локальних екосистем. Від цього вирішальною мірою залежать їх корисна продуктивність, якість і комфортність життєвого середовища, екологічне та економічне благополуччя населення того чи іншого регіону [9].

Першим кроком до забезпечення сталого розвитку регіонів країни стало схвалення Верховною Радою України у 1999 році Концепції сталого розвитку населених пунктів, де визначено, що сталий розвиток населених пунктів — це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований 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 [8].

Концепцією рекомендовано у практичній діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо планування та забудови територій реалізувати основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, які визначено у даному документі.

Однак, дана Концепція є політичним документом, оскільки схвалена постановою Верховної Ради України, а не законом, який став би для державних органів влади обов'язковим до виконання.

Окрім цього, питанням сталого розвитку приділялася увага при розробленні Концепції переходу України до сталого розвитку. Верховною Радою України її проект був розглянутий у 2004 році та за результатами — відхилений [7].

Положення даного проекту передбачали системний підхід до започаткування реалізації в Україні якісної політики забезпечення сталого розвитку як регіонів, так і держави зокрема [7].

Забезпечення комплексного розвитку регіону досягається викорис-

танням відповідних правових, організаційних, економічних та інформаційних механізмів.

Механізм державного управління — це складова частина управлінської підсистеми системи державного управління, через посередництво якої організується процес і забезпечується вплив на відповідний об'єкт. Власне, йдеться про забезпечення впливу на фактори, від яких залежить збереження чи зміна стану об'єкта управління. Здебільшого виділяють організаційний, економічний (фінансовий), правовий, мотиваційний, інформаційний механізми державного управління і їх сукупність як комплексний механізм державного управління. Зазначається також, що конкретні організаційні механізми державного управління можуть бути організаційно-структурними, організаційно-технічними, організаційно-економічними, організаційно-адміністративними і що більшість з них на нижчому і на середньому рівнях є комплексними [2, с. 35—36].

Правовий механізм забезпечення комплексного розвитку регіону передбачає наявність системи правових відносин, створення необхідної нормативно-правової бази, що регламентує взаємне представництво інтересів центру і регіонів, розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до світових норм і стандартів.

Разом з цим, слід розрізнити поняття організаційно-економічного механізму розвитку і функціонування економічної системи та організаційно-економічного механізму управління нею.

Сутність організаційно-економічного механізму функціонування будь-якої економічної системи (територіального комплексу територіально-господарської системи, регіонального чи локального ринку) визначається характером виробничих відносин, їх складових — відносин власності, цілями (метою) розвитку цієї системи й ступенем розвитку її елементів. З огляду на це, організаційно-економічний механізм розвитку будь-якого регіону — це сукупність форм і методів, через які здійснюється організація суспільного виробництва в ньому і узгоджена економічно доцільна діяльність його як єдиного цілого. Для організаційно-економічного механізму розвитку конкретного регіону характерні тільки йому властиві економічні методи, організаційні форми (структури виробництва та управління), технічні засоби, суспільні форми залучення людей до праці, системи інформації, політико-правові

норми, що ґрунтуються на єдиній організаційній та економічній політиці [6, с. 58].

Організаційно-економічний механізм розвитку регіонів, який діяв до проведення економічних реформ в Україні, сформувався в умовах командно-адміністративної економіки. Для нього були характерні:

- орієнтація на єдину державну форму власності;

- ієрархічна багаторівнева структура управління, наскрізна адміністративна підлеглисть;

- поточна координація нижчих ланок;

- доведення до конкретних ланок планових завдань;

- централізоване фінансування частини діяльності;

- "прив'язані" до планових завдань системи оцінки і стимулювання виробничої діяльності продуцентів товарів і послуг;

- централізоване встановлення цін; планомірне розміщення мережі [6, с. 58—59].

Трансформація територіально-організаційних структур в Україні створила нову базу для побудови моделі організаційно-економічного механізму його функціонування і формування регіонального та локальних ринків [6, с. 59].

Сутність організаційно-економічного механізму розвитку регіону як регіонального ринку суттєво відрізняється на стадії формування регіонального ринку і стадії функціонування уже сформованого ринку. На першій — організаційно-економічний механізм забезпечує наступні кроки: роздержавлення і становлення нових форм власності; створення конкурентного середовища; соціальний захист населення; стабілізація споживчого ринку. Тут домінує організаційна складова. Організаційно-економічний механізм функціонування сформованого регіонального ринку повинен виконувати такі функції: економічна реалізація нових форм власності; якнайповніше задоволення потреб населення в товарах і послугах; збалансування на товарному ринку, ринку праці, інвестицій тощо; забезпечення господарської самостійності й демократії у розвитку підприємницьких структур і підтримка конкуренції; реалізація конституційних гарантій населення у споживанні соціально значимих послуг [6, с. 59].

Організаційно-економічний механізм розвитку і функціонування регіону має відображати макро- та мікроекономічні процеси в єдності та взаємодії, а також інтереси основних агентів регіонального ринку — підприємців, населення, держави, регіонів, інституцій ринкової інфраструктури. Згідно з потребами носіїв інтересів у регіональних ринках структура організаційно-економічного

механізму їх розвитку має, на наш погляд, включати п'ять основних підсистем: саморозвиток і саморегулювання підприємницьких структур; державне регулювання регіональних ринків; регіональне регулювання і регіональну підтримку їх ефективного функціонування з урахуванням інтересів території; інституціональне регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури; громадське регулювання з боку громадських організацій. Таким чином, організаційно-економічний механізм розвитку регіону виражатиме типову форму поєднання елементів ринкової саморегуляції з елементами демократичного регулювання ринку, властиву сучасній соціально орієнтованій ринковій економіці [6, с. 60].

Натомість організаційно-економічний механізм управління регіоном — це цілеспрямована діяльність центральних і регіональних органів влади, громадських організацій (об'єднань) та інститутів ринкової інфраструктури для забезпечення ефективного розвитку регіонального ринку, збалансування функцій територій та їх раціонального використання, забезпечення соціальних гарантій і добробуту населення, яке на ній проживає, збереження навколишнього середовища. Кожна з чотирьох підсистем його структури (державне управління і регулювання, регіональне регулювання і регіональна підтримка, громадське управління, регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури), намагаючись досягти загальної мети організаційно-економічного механізму управління регіоном, має свої цілі, специфічний зміст і функції, які по-різному реалізуються в підсистемі об'єктів регіонального управління промислового виробництва, сфери послуг, територіальних утворень (міст, сільських поселень) тощо [6, с. 60].

Організаційно-економічний механізм управління регіонами передбачає застосування такої сукупності заходів та важелів впливу, які найефективніше сприяли б подоланню проблем та спрямовували розвиток регіону в напрямі інноваційно-інвестиційного, високотехнологічного, ресурсозберігаючого та екологічно безпечного виробництва, а саме [1, с. 452]:

- запровадження ефективного регіонального управління, оскільки діюча система не повністю враховує назрілу необхідність розмежування функцій та повноважень центральних, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з розширенням повноважень останніх. Наукового обґрунтування потребують також форми територіальної організації продуктивних сил у вигляді різноманітних комплексів

як просторових ядер розвитку територій;

— налагодження системи державного прогнозування регіонального розвитку, обґрунтування стратегії розвитку кожного регіону та формування комплексних соціально-економічних програм на рівні окремих економічних районів і областей;

— створення спеціальних інституцій підтримки регіонального розвитку, які стали б провідниками ефективної державної регіональної політики та власної стратегії розвитку окремих регіонів. Розбудова інфраструктури регіонального розвитку є важливою умовою для підвищення інвестиційної привабливості регіонів, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, розвитку підприємництва. Це має сприяти створенню нових робочих місць та збільшенню надходжень до місцевих бюджетів;

— удосконалення фінансово-бюджетних відносин між центром і регіонами, вироблення критеріїв та механізмів надання державної підтримки депресивним територіям. Проблема фінансового забезпечення, з одного боку, пов'язана з наявністю різного фінансового потенціалу, що зумовлено нерівномірністю розміщення природних ресурсів, відмінностями у територіальному поділі праці та соціальному складі населення, використанні економічного потенціалу; з іншого — зумовлена недостатньою ефективністю державних важелів вилучення на процеси розвитку галузей регіональної спеціалізації та ефективного використання природно-ресурсного потенціалу, нераціональним поєднанням державних і ринкових механізмів у практиці господарювання. Актуально залишається також проблема створення стабільної системи кредитування;

— реалізація загальнодержавних заходів, спрямованих на покращення демографічної ситуації, досягнення продуктивної зайнятості, збільшення тривалості та підвищення якості життя населення;

— формування сприятливого інвестиційного клімату для залучення інвестицій в економіку регіону, що передбачає всебічну підтримку інвесторів через зменшення в межах компетенції місцевих органів влади податкового навантаження, надання конкретних гарантій щодо захисту інвестицій, спрощення механізму реєстрації;

— визначення пріоритетів розвитку промислового і аграрного комплексів, оскільки вони мають стати основою розбудови регіональної економіки. Темпи росту обсягів виробництва в цих секторах економіки повинні бути випереджальними. Перевага має надаватись тим діючим

підприємствам та створенню нових потужностей, які орієнтовані на випуск наукомісткої, екологічно безпечної продукції, з використанням сучасних технологій, зокрема ресурсозберігаючих;

— підвищення якості життя умов населення конкретного регіону через запровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі закладів соціальної інфраструктури, спрямування інвестицій в їх подальший розвиток та підвищення якості послуг.

Організаційно-економічний механізм має базуватися на регіональній специфіці та можливостях місцевого саморозвитку, в залежності від цього потрібна адекватна система заходів для забезпечення комплексності розвитку.

Для регіонів, які за своїм рівнем розвитку можна віднести до депресивних, варто розробляти систему заходів щодо переорієнтації їх на розвиток нових технологічно високих виробництв, які потребують модернізації інфраструктури та перекваліфікації робочої сили. Для таких регіонів доцільно запровадити мотиваційний механізм використання прибутку, диференційованих ставок плати за регіональні ресурси, додаткові субсидії з державного бюджету на виконання програмних завдань.

В умовах формування нового управлінського механізму, який базується на принципах ринкових відносин, нарізла необхідність розширення самостійності підприємств, зміцнення засад для прибутковості виробничої діяльності. При цьому економічні важелі мають стати домінуючими, а адміністративні — обмежуватися сферою нормативного регулювання.

Організаційно-економічний механізм має бути таким, щоб територіальні органи були зацікавлені в ефективній роботі всіх підприємств території, незалежно від форми власності, а останні мали відчутну віддачу від комплексності розвитку.

ВИСНОВКИ

З метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів доцільно використовувати наявні можливості зовнішньоекономічної діяльності: розвиток експортного потенціалу та виробництво імпортозаміщеної продукції. Для цього в регіонах необхідно здійснити оцінку ресурсних можливостей місцевих виробників з одночасним визначенням переліку тих видів продукції, які завозяться (імпортується) до регіону. На даному етапі розвитку України місцеві органи влади мають сприяти розвиткові суб'єктів господарювання, виступати ефективним власником державних підприємств тощо; з іншого боку — утриматися

від втручання у діяльність суб'єктів господарювання.

Органи влади центральної рівня мають зосереджувати увагу на забезпеченні єдиних соціальних стандартів життя в усіх регіонах держави, максимальному зменшенні рівнів диспропорції у розвитку окремих територій, забезпеченні прозорих і науково обґрунтованих механізмів надання допомоги розвитку окремим слабозрозвиненим регіонам тощо.

Література:

1. Бутко М.П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці / М.П. Бутко — К.: Знання України, 2005. — 276 с.
2. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
3. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичні системи управління діяльністю регіональних органів влади: сучасні підходи до їх розробки / Р. Коваль // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління. Вип. 1(31). — Харків: ХРІДУ НАДУ, 2007. — С. 349—358.
4. Лісовський С. А. Економіко-географічні засади збалансованого розвитку України: автореф. дис. д-ра наук з держ. управління: 11.00.02 "Економічна та соціальна географія" / Лісовський С. А. / Інститут географії Національної академії наук України. — К., 2004. — 32 с.
5. Масловська Л. Ц. Сталий розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика: монографія. / Л. Ц. Масловська. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. — 366 с.
6. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / За ред. д. е. н., проф. А. Ф. Мельник. — Тернопіль: Економічна думка, 2003. — 608 с.
7. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359 "Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1359-14>.
9. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України [Електронний ресурс] / В. Трегобчук // Вісник НАН України. — 2002 — № 2. — С. 11. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/all/herald/2002-02/7.htm>.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.