

С. О. Склярів,
начальник сектора з питань запобігання та виявлення корупції,
Національний університет цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОБЛЕМНИМИ РЕГІОНАМИ ТА ЇХ ТИПОЛОГІЯ

S. Sklyarov,
head of sector for prevention and detection of corruption, National university of civil protection of Ukraine

PECULIARITIES OF STATE ADMINISTRATION OF PROBLEM REGIONS AND THEIR TYPOLOGY

У статті визначені особливості державного управління проблемними регіонами за кордоном. До цих регіонів в ЄС відносять слаборозвинуті, структурно слабкі регіони території та кризові. Для України особливу цікавість становить досвід закордонного регулювання розвитку кризових проблемних регіонів, зокрема депресивних територій, а також територій, які постраждали в результаті природних або техногенних катастроф, і регіонів широкомасштабних суспільно-політичних конфліктів. Установлено, що в Україні до ключових об'єктів державної політики підтримки функціонування регіонів відносяться, насамперед, депресивні, оскільки вони мають достатньо високий рівень виробничого й технічного потенціалу, розвинуту промислову інфраструктуру та мережу між- і внутріньорегіональних зв'язків. Запропоновано, законодавчо впорядкувати, з одного боку, понятійний апарат — визначення "регіон", яке міститься в Законі України "Про засади державної регіональної політики", а з другого боку, процес ранжування проблемних регіонів, зокрема депресивних (Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів").

The paper determines the peculiarities of the state administration of problem regions abroad. These regions in EU include under-developed, structurally weak and crisis ones. For Ukraine, it is especially interesting to pay attention to the experience of foreign control of development of crisis regions, in particular, the depressed areas, the areas, which suffered as the result of natural or man-made disasters, and the areas with large-scale social and political conflicts. It was determined that in Ukraine, the key objects of the state policy of support of regional functioning include, first of all, the depressed regions, as they have rather high level of productive and technical potential, the developed industrial infrastructure, and the network of inter- and intraregional relations. It was proposed to legislatively streamline the conceptual framework, on the one hand, as regards the definition of 'region' notion in the Law of Ukraine "On the Principles of the State Regional Policy"; and the process of ranging the problem regions, in particular the depressive ones, on the other hand (the Law of Ukraine "On the Stimulating Regional Development").

*Ключові слова: державне управління, удосконалення, проблемні регіони, розвиток, типологія.
Key words: public administration, perfection, problematic regions, development, typology.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Значний інтерес до проблемних регіонів і забезпечення територіального розвитку проявляється сьогодні як з боку науковців, так і керівництва України. Це ви-

кликано збільшенням викликів та загроз такому розвитку, необхідністю найбільш раціонального використання регіональних ресурсів як потенціалу всієї держави. Вирішення цього завдання видається можливим

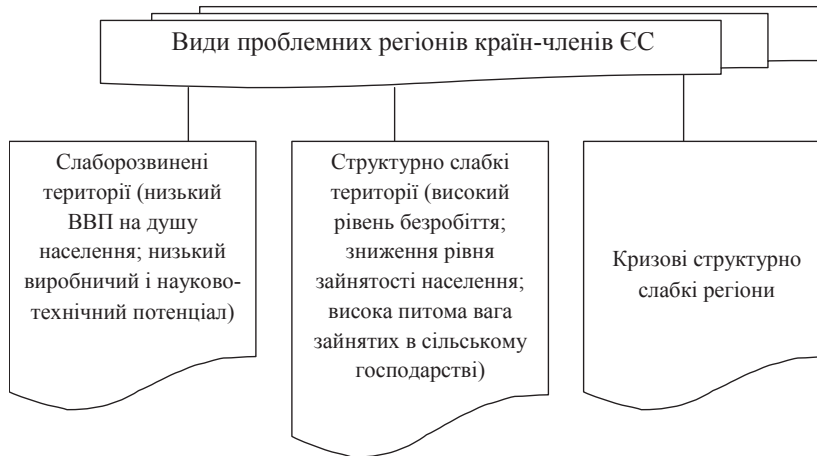


Рис. 1. Ранжування проблемних регіонів країн-членів ЄС

за умови науково обґрунтованого оцінювання перспектив функціонування й удосконалення механізмів державного регіонального управління, зокрема проблемних регіонів через можливість концентрації кризових ситуацій у них.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретико-методологічним питанням удосконалення державної регіональної політики присвячена значна кількість наукових робіт В. Бакуменка, С. Білої, З. Варналія, В. Воротіна, І. Дегтярьової, С. Домбровської, М. Долішнього, С. Майстра, О. Коротич, В. Кравців, О. Лебединської, В. Мамонової та ін. Зважаючи на інтеграційні прагнення України та сучасний стан її функціонування, можемо зазначити, що перед нею стоїть завдання вдосконалення вітчизняного законодавства щодо регіонального розвитку, децентралізації функцій держави та виваженої підтримки проблемних територій, їх типізації.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є визначення особливостей і слабких місць державного управління проблемними регіонами в Україні та наукове обґрунтування засад його вдосконалення, зважаючи на закордонний досвід.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У кожній державі світу є самодостатні, економічно сильні, а також проблемні регіони. Стосовно проблемних регіонів і територій, то в науковій літературі та законодавстві багатьох країн, насамперед, європейських, використовуються такі поняття, як відсталий (слаборозвинений), структурно слабкий, кризовий, депресивний тощо. Одразу відзначимо, що ми погоджуємося із В. Мамоною та ін. [3], що поняття "регіон" і "територія" слід термінологічно розмежовувати, адже територія має "масштабніший" (просторовий) зміст, а регіон — глибинний (об'єктовий).

Проблемний регіон, як правило, розглядається в якості адміністративної одиниці (території), яка не в змозі вирішити самостійно свої соціально-економічні й екологічні проблеми, тому потребує підтримки з боку держави.

У типології проблемних регіонів держав-членів ЄС виокремлюють слаборозвинуті (відсталі), структурно слабкі регіони території та кризові [8]. Щодо перших, тобто відсталих регіонів, то вчені (С. Біла, О. Коротич, О. Лебединська, В. Мамонова та ін. [2; 3]) до основних їх "проблемних" ознак відносять низьку інтенсивність господарської діяльності, низький рівень диверсифікації галузевої структури промисловості, значне відставання їх від інших регіонів за рівнем наявного виробничого потенціалу, слабкий науково-технічний потенціал, відносно слабка інфраструктурна забезпеченість територій, у т. ч. транспортна, недостатньо розвинута соціальна сфера (рис. 1).

Слаборозвинуті регіони здебільшого мають незначні внутрішні резерви економічного зростання, тому реалізація наявних переваг потребує широкомасштабної економічної підтримки з боку держави. З позиції Ш.А. Омарова [4], такий різновид проблемного регіону представляє собою територію, рівень розвитку промислового виробництва якої значно нижчий, ніж у середньому в країні. За твердженням цього науковця-регіоналіста, до слаборозвинених регіонів в Україні варто зарахувати Поділля, Полісся, Закарпаття.

Структурно слабкі території в типології регіонів ЄС — це кризові сільськогосподарські райони. Означені регіони характеризуються певними показниками, а саме: рівнем безробіття (вище середнього в ЄС), рівнем зайнятості населення, питомою вагою останнього, зайнятого в сільському господарстві, яка при цьому має бути превалюючою. Отже, виявлення проблемних регіонів відбувається за принципом порівняння прийнятих показників із середніми показниками в держав-членів ЄС.

Серед кризових проблемних регіонів виділяють депресивні території, а також території, які постраждали в результаті природних або техногенних катастроф і регіони широкомасштабних суспільно-політичних конфліктів. Відмінними ознаками цих регіонів є втрата накопиченого економічного потенціалу, значні розміри вимушеної міграції населення. У кризових проблемних регіонах збільшення глибини економічного кризу може призвести до катастрофічних соціальних і політичних деформацій. Тому серед науковців найбільший інтерес викликають, насамперед, депресивні ре-

Таблиця 1. Різновид і критерії визначення депресивного регіону

№ з/п	Різновид і критерії визначення депресивного регіону
1	Депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх 5 років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 року – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим
2	Депресивним може бути визнано промисловий район, в якому протягом останніх 3 років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи
3	Депресивним може бути визнано сільський район, в якому протягом останніх 3 років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи
4	Депресивним може бути визнано місто обласного, республіканського в АРК значення, в якому протягом останніх 3 років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи

гіони. Зазначені регіони можуть виділятися в дослідженнях щодо аналізу розвитку регіонів у відповідності до проектів, зокрема TASIC. На думку В. Глухої та ін., депресивні регіони принципово відзначаються від інших тим, що за умови більш низьких, ніж у цілому в країні, показниках соціально-економічного розвитку, у минулому ці регіони були розвинутими, а за деякими видами генерації займали провідні позиції [1]. Здебільшого депресивні регіони мають достатньо високий рівень накопиченого виробничого й технічного потенціалу, розвинуту промислову інфраструктуру, кваліфіковану робочу силу, розвинуту мережу між- і внутріньорегіональних зв'язків.

Відповідно до вітчизняного законодавства до ключових об'єктів державної політики стимулювання динамічного розвитку регіонів відносяться, у першу чергу, депресивні регіони. Варто підкреслити, що спеціальним правовим документом, який визначає правові, економічні й організаційні принципи державної регіональної політики щодо підтримки розвитку територій і подолання їх депресивності, є Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" [6]. Відповідно до нього таке стимулювання передбачає комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, які спрямовані на досягнення стійкого функціонування територій на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на державному і регіональному рівнях, максимально результативне й ефективне використання потенціалу цих регіонів в інтересах їх населення та держави в цілому. Згідно з указаним законом строк, на який території надається статус депресивної, не може перевищувати 7 років. Якщо територія за показниками розвитку залишається депресивною, то Уряд України за погодженням із відповідною місцевою радою території, визнаної депресивною, може продовжити цей строк, але не більше ніж на 5 років [там само].

До депресивних територій відносяться регіони або їх частина (промислові, сільські райони, міста республіканського або обласного значення, декілька районів), рівень розвитку яких за показниками, установленими аналізованим законом, є нижчим/вищим у порівнянні з територіями відповідного типу.

Одразу відзначимо, що промисловим визнається район, у якому питома вага зайнятого в промисловості населення є більшою, ніж кількість людей,

які зайняті в сільському господарстві. Відповідно, сільським можна вважати район, у якому більшою є чисельність населення, яке працює в сільському господарстві.

Якщо дати однозначне визначення категорії району не можливо, то розглядаються додаткові показники. Зокрема промисловими є райони, в яких обсяг зреалізованої промислової продукції на душу населення становить не менше 50 % середнього показника в країні. Райони, які не відповідають таким умовам, зараховуються до сільських.

Критерії оцінювання депресивних регіонів, промислових і сільських районів, міст республіканського й обласного значення в Україні визначаються Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" [6] (табл. 1).

У наукових напрацюваннях групи учених [2; 7] запропоновані ознаки, які дозволяють відрізнити депресивні регіони від інших проблемних регіонів. Зважаючи слід на те, що депресивними територіями, як правило, вважаються промислові (власне, "старопромислові") райони із достатньо високим рівнем накопиченого економічного потенціалу, значною питомою вагою промислового виробництва в структурі господарств, які потрапили в глибоку і стійку економічну кризу. Її підгрунття становлять падіння попиту на основну продукцію або зниження її конкурентоздатності, нерациональне використання важко відновлювальних мінерально-сировинних ресурсів та інші причини, що зумовлюють руйнацію пропорційності в циклі генерації "виробництво — споживання", яке й створює передумови для виникнення депресивного стану. Це стосується також розвинутих агропромислових районів зі значною питомою вагою сільськогосподарського виробництва у структурі ВВП країни.

Загальновідомо, що найбільш структурно слабкими є західні та північні регіони України. У них поряд із традиційно низькими показниками промислового розвитку спостерігалися також значні втрати й у сільському господарстві (протягом значного періоду), яке є головною сферою економіки цих регіонів. Значно кращою складалася ситуація в східних і центральних областях України.

За свідченням В. Черкаски [7], протягом останніх 5 років (2010 — 2015 рр.) низькі показники ВРП на душу населення (нижче середнього значення в країні

в 2 рази) мали більше 40 % регіонів України. Самим низьким цей показник стабільно був у 3 областях України, а саме: Чернівецькій, Тернопільській і Закарпатській. Прикметно, що статус депресивних вищезазначеним регіонам не був наданий, тому програми державної санації та підтримки не розроблялися. Разом із тим, зауважимо, що депресивними в Україні ідентифікуються структурно слабкі території, які не мали значного економічного потенціалу, а питома вага промислового (сільгосп) виробництва в цих регіонах суттєво не була високою, порівняно із середнім значенням у державі.

Зважаючи на викладене, уважаємо, що слід законодавчо впорядкувати, з одного боку, понятійний апарат — визначення "регіон", яке міститься в Законі України "Про засади державної регіональної політики" [5], а з другого боку, процес ранжування проблемних регіонів, зокрема депресивних (Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" [6]). Останнє має особливе значення в контексті сучасних умов фінансово-економічної кризи, суспільно-політичних конфліктів на Сході України та її прагнення участі в інтеграційних процесах.

ВИСНОВКИ

На наш погляд, важливо, науково дослідити відповідний закордонний досвід щодо моделей регіонального розвитку (ліберальної, консервативної, еколого-економічної, сервісно-орієнтованої тощо). На цій підставі можна бути здійснити аргументовану розробку та затвердження індикаторів (ознак) віднесення тих чи тих територій до слабозрозвинутих, кризових, зокрема депресивних. Це у свою чергу сприятиме вдосконаленню механізму їх державної санації та підтримки, установленню інших строків і процедур контролю за використанням державних фінансових та інших ресурсів, що надаватимуться проблемним регіонам. Крім того, слід законодавчо встановити, скільки регіонів України можуть одночасно визнаватися депресивними або структурно слабкими. Уважаємо, що в цьому випадку може бути корисний напрацьований позитивний досвід держав-членів ЄС, зокрема апліковано положення Territorial Agenda of the European Union 2020.

Література:

1. Глуха В.В. Механізми державного регулювання розвитку депресивних регіонів в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02 "механізми державного управління" / В.В. Глуха; Нац. ун-тет цив. зах. України. — Харків, 2014. — 21 с.
2. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О.Б. Коротич. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 220 с.
3. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: монографія / В.В. Мамонова. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 196 с.
4. Омаров Шахін Анвер огли. Теоретичні аспекти формування стратегії сталого розвитку регіонів України: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.05 "розвиток продуктивних сил і регіональна економіка" / Омаров Шахін Анвер огли; НАН України, Н.-д. центр індустр.

проблем розвитку. — Харків, 2015. — 28 с.

5. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

6. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс]: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1562-17>

7. Черкаська В.В. Механізми державного управління ефективним розвитком регіону України: на прикладі Запорізької області: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02 "механізми державного управління" / В.В. Черкаська; Нац. ун-тет цив. зах. України. — Харків, 2015. — 19 с.

8. Territorial Agenda of the European Union 2020 [Electronic resource] // The official website of the European Commission. — Access to: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020_practice_report.pdf

References:

1. Glucha, V.V. (2014), "Mechanisms of government control of development of the depressed regions are in Ukraine", Ph.D. Thesis, Mechanisms of state administration, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

2. Korotych, O. B. (2006), Dergavne upravlinnya regional`nym rozvytkom Ukrainy [State management of regional development of Ukraine], KharPI NADU "Magistr", Kharkiv, Ukraine.

3. Mamonova, V. V. (2006), Metodologiya upravlinnya terytorial`nym rozvytkom [Methodology of management of the territorial development], KharPI NADU "Magistr", Kharkiv, Ukraine.

4. Omarov, Sh.A. (2015), "Theoretical aspects of the sustainable development strategy of Ukraine's regions", Ph.D. Thesis, Development of productive forces and regional economy, NAN of Ukraine, Scientific and research centre of industrial problems of the development, Kharkiv, Ukraine.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Principles of state regional policy", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (Accessed 24 April 2016).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine "On stimulating regional development", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1562-17> (Accessed 24 April 2016).

7. Cherkaska, V.V. (2015), "Mechanisms of effective management of regional development in Ukraine: the case of Zaporozhye region", Ph.D. Thesis, Mechanisms of state administration, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

8. The official website of the European Commission (2015), "Territorial Agenda of the European Union 2020", available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020_practice_report.pdf (Accessed 24 April 2016).

Стаття надійшла до редакції 11.05.2016 р.