

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 351.82

М. А. ЛАТИНІН, К. В. ПАСТУХ

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*Досліджено науково-теоретичні засади державної регіональної економічної політики. Розглянуто наукові підходи до визначення основних категорій державної регіональної економічної політики. Дістало подальшого розвитку визначення основних категорій державної регіональної економічної політики.*

**Ключові слова:** державна регіональна економічна політика; регіональна політика; державна економічна політика; принципи державної регіональної економічної політики.

*The scientific and theoretical bases of state regional economic policy have been investigated. Some scientific approaches to definition of basic categories of state regional economic policy have been considered. The definition of basic categories of state regional economic policy has found the subsequent development.*

**Key words:** state regional economic policy; regional policy; state economic policy; principles of state regional economic policy.

Ключовим завданням модернізації, на яку взяла курс Україна після президентських виборів 2010 р., є забезпечення раціональної організації державних інститутів. Це створює умови, за яких суспільство отримує реальні можливості підвищити дієвість державного механізму і здатність Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади, у взаємодії між собою, виробляти та реалізовувати єдину, цілісну державну політику, спрямовану на досягнення стратегічних цілей [3, с. 3]. Тому сьогодні існує суспільний запит на розробку, вдосконалення та реалізацію державної регіональної економічної політики, що дозволить досягти підвищення рівня та якості життя людини незалежно від місця її проживання, забезпечити єдність державних, регіональних і місцевих інтересів, сприятиме економічному розвитку регіонів.

Дослідженням науково-теоретичних засад державного управління регіональним розвитком і державної регіональної політики займалися такі зарубіжні учені, як Т. Морозова [9], В. Ойкен [10], А. Пікулькін [11] та ін.

Провідними вітчизняними дослідниками вищенаведеної проблеми є М. Бутко [1], З. Варналій [2], В. Воротін [2], С. Дорогунцов [5], В. Мамонова [7] та ін. Однак чимало теоретичних питань стосовно визначення сутності, цілей, принципів державної регіональної економічної політики залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності та теоретичних підходів до державної регіональної економічної політики.

При формуванні державної регіональної економічної політики та виборі основних пріоритетів її реалізації необхідно спиратися на основи теорій регіональної економіки. Важливим є врахування напрацювань сучасних учених в економічній діяльності та економічній політиці.

Одним з перших теоретиків регіоналістики є німецький дослідник І. Тюнен. Він обґрунтував наявність об'єктивних закономірностей розміщення товарного виробництва. На початку XIX ст. з'явилась його перше видання книги "Ізольована держава у її ставленні до сільського господарства і національної економії", яке базувалось на засадах ринкової економіки.

Далі, на початку XX ст., у розвитку теорії регіональної економіки з'являється робота німецького економіста А. Вебера "Теорія розміщення промисловості", в якій запроваджується уявлення про найважливіші фактори розміщення виробництва, що визначають "штандорт" – оптимальне місце розташування підприємства чи комбінації їх.

Сучасна теорія регіональної економіки, практика регіонального розвитку економіки спираються на наступні основні вчення: класичну теорію регіональної економіки, що спирається на принципи, які обґрунтував Дж. Кейнс у 1930-і роки; модель, в основу якої лягли ідеї неокласичної теорії економічного розвитку М. Фрідмена.

Англійський економіст Дж. Кейнс уважав за необхідне втручання держави в усі основні економічні процеси. З метою зменшення диспропорцій у рівнях розвитку окремих регіонів, сучасна "захисна" концепція регіонального розвитку передбачала активне втручання держави в розвиток територій.

Згідно з ученням американського економіста М. Фрідмена, головним завданням регіональної економічної політики є загальне підвищення ефективності господарського комплексу регіону. Його модель регіонального розвитку ґрунтується на засадах ідеї неокласичної теорії економічного розвитку. Так, за його моделлю, втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання повинно бути мінімальним.

Для нашого дослідження необхідним є обґрунтування основних понять і категорій державної регіональної економічної політики, бо вони є базою теоретичного аналізу, визначення напрямів, пріоритетів, цілей і методів їх досягнення.

Серед наукових кіл в управлінській діяльності багато уваги приділяється питанням регіонального розвитку. В Україні поняття "регіону" визначено в

нормативно-правовій базі (Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [12], Наказ міністерства економіки України “Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання” [8] тощо).

У словнику-довіднику з державного управління та державної служби термін “регіон” трактується як “територія країни зі специфічними природно-кліматичними та економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, розвиток якої здійснюється на основі законів національної економіки і регіональних завдань, внаслідок чого формуються регіональні економічні відносини” [4, с. 326–327].

М. Бутко визначає регіон як частину території країни, яка, з певним поєднанням природно-географічних, соціально-економічних, демографічних, національно-культурних, екологічних та інших ознак, відміни від суміжних територій характеризується єдністю, цілісністю, комплексністю та певною виробничою спеціалізацією [1, с. 10].

Підсумовуючи різні підходи щодо трактування поняття “регіон”, можна запропонувати таке його визначення: територіальна складова країни чи декількох країн, яка відрізняється від інших переліком ознак і характеризується єдністю, цілісністю відтворювальних процесів і управління, наявністю політико-адміністративних органів управління.

Політика у перекладі з грецької – мистецтво управляти державою, яке традиційно визначають як “мистецтво і наука врядування”. Політика – це діяльність, пов’язана з відношеннями між класами, націями, соціальними групами, партіями та державами; участь у справах держави, що визначає форму, завдання та зміст її діяльності [13, с. 451].

О. Пікулькін вважає, що політика – це мистецтво управління державою, ведення державних справ, утримання діяльності органів влади. Він стверджує, що політика завжди відбиває певні інтереси, передусім соціально-економічні, вона витікає з економічного стану суспільства та є ефективною, якщо відповідає потребам розвитку [11, с. 107]. Він наголошує на тому, що розроблена державна політика, яка отримала вираження в правових актах та інших офіційних документах, стає основою управління, прийняття рішень та їх виконання з наступною оцінкою.

Отже, незважаючи на різні підходи у визначенні поняття “політика”, дійдемо висновку, що зміст політики складають сукупність різноманітних практичних заходів і реалізація управлінських рішень щодо здійснення інтересів соціальних груп.

Розуміння суті державної регіональної економічної політики неможливе без аналізу понять “державна регіональна політика”, “регіональна політика”, “державна економічна політика” та “регіональна економічна політика”.

В. Мамонова зазначає, що державна регіональна політика має спрямовуватись саме на забезпечення збалансованого розвитку територій. На її

думку, “процеси регіоналізації, які відбуваються у світі в останні десятиліття вимагають приділення пильної уваги формуванню державної регіональної політики, оскільки саме від відношення держави до території проміжного щабля управління, яке проявляється у співвідношенні централізації та децентралізації в країні, ступені самостійності регіональної влади у вирішенні питань місцевого значення, ставленні до проблемних територій, можливостей міжрегіонального співробітництва тощо, залежить ресурсне забезпечення регіонів та рівень просторового розвитку у цілому” [7, с. 59].

Головна мета, принципи, на яких ґрунтується державна регіональна політика, основні завдання й пріоритетні шляхи їх вирішення відображені в Концепції державної регіональної політики, яка затверджена Указом Президента України від 25.01.2001 р. № 341/2001 [6].

Т. Морозова стверджує, що регіональна політика повинна враховувати специфіку регіонів у загальнодержавній структурі, переносити основні напрями економічних реформ на рівень регіону, всебітньо розвивати в регіонах місцеве самоврядування, підприємництво, вирішувати місцеві соціальні проблеми, проблеми охорони природи та раціонального використання природних ресурсів [9, с. 3].

З. Варналій відокремлює, що провідною у структурі регіональної політики є регіональна економічна політика. Регіональна економічна політика охоплює: бюджетну і податкову політику; реструктуризацію економіки регіонів; планування, прогнозування соціально-економічних процесів у регіоні; створення та реалізацію цільових програм; розміщення продуктивних сил; використання природних ресурсів й управління власністю регіону; політику розвитку регіональних виробничо-технологічних комплексів; контрольно-аналітичну діяльність; інформаційне забезпечення [2, с. 38].

Для з'ясування ролі держави в економіці в економічній літературі використовуються різні терміни, одним із яких є “державна економічна політика”, сутністю якої є забезпечення її рівноваги та сталого розвитку, науковою основою – стратегічні орієнтири.

В. Ойкен вважав, що економічна політика централізовано керованою економікою в структурному відношенні не здатна здійснювати раціональне регулювання економіки. Суспільство повинне прийняти усвідомлене рішення відносно мети, досягти яку належить економічному порядку. А завдання науки – розробити концепцію політично порядків для того економічного порядку, який якомога більше відповідає цій меті [10, с. 29–31].

На наш погляд, державна регіональна економічна політика – це цілеспрямована діяльність держава в економічній сфері на регіональному рівні для стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Слід відразу зазначити, що державна регіональна економічна політика формується і реалізується таким чином, щоб забезпечити територіальну цілісність України, створити рівноправні умови функціонування регіональних господарських комплексів для активізації ролі територій у проведенні економічних реформ і вирішенні соціальних проблем, які є нагальними.

Науковий підхід до формування та реалізації державної регіональної економічної політики потребує визначення її об'єкта та суб'єкта, а також формулювання її цілей і завдань.

На думку більшості вчених, під суб'єктом державної регіональної економічної політики розуміють державу, об'єктом – соціально-економічні процеси, які протікають на певній території, територіальні або галузеві пропорції господарства, соціальні верстви населення. Треба зазначити, що суб'єктно-об'єктні відносини мають динамічний характер: об'єкт виступає суб'єктом та навпаки.

Отже, суб'єктами державної регіональної економічної політики є органи державної влади (центральні та місцеві), представницькі органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції вирішують проблеми соціально-економічного розвитку регіонів. Об'єктами державної регіональної економічної політики є регіони (території, в межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування).

Під предметом державної регіональної економічної політики слід розуміти розподіл влади між центром і регіонами, а також практичну діяльність держави в регіонах.

Багато вчених, спираючись на чинне законодавство, констатує, що головною метою державної економічної політики має бути збільшення національного багатства країни на основі ефективного використання природно-ресурсного, трудового і науково-технічного регіонального потенціалу, досягнення внутрішньорегіональної збалансованості та раціоналізації систем розселення; а вагомою стратегічною метою державної регіональної економічної політики має бути вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів.

На основі визначення головної мети державної регіональної економічної політики обґрунтовуються її основні завдання. Так, державна регіональна економічна політика повинна спрямовуватися на рішення таких завдань: раціональне використання саме ресурсного потенціалу, що дасть змогу підвищити життєвий рівень населення і охорони довкілля; стимулювання ефективного розвитку регіональних продуктивних сил; удосконалення територіальної організації суспільства.

На наш погляд, для виконання наведених завдань державної регіональної економічної політики необхідно за всіма напрямками розвитку держави розробити комплексну програму.

Як відомо, важливим елементом державної регіональної економічної політики є розроблення, для досягнення планомірності в розвитку продуктивних

сил, узгодження інтересів, галузей і територій, державних програм і стратегічних довгострокових, середньострокових прогнозів соціально-економічного регіонального розвитку.

Потребують глибших обґрунтувань і вдосконалення існуючі принципи державної регіональної економічної політики.

Зазначимо, що в регіональному аспекті держава встановлює цілі, завдання, пріоритети, визначає права, сфери, ресурси й методи роботи регіонів, здійснює певні дії, доручає виконання окремих завдань для економічної, соціальної, екологічної, науково-технічної, гуманітарної, національної, управлінської, зовнішньоекономічної, демографічної складових частин державної регіональної економічної політики. Важливим є надання соціального спрямування регіональній економічній політиці, бо вона має забезпечити високий рівень добробуту народу, його заохочення до соціального прогресу.

Основні напрями державної регіональної економічної політики затверджує Верховна Рада України, в процесі розробки бюджету на наступні роки передбачає пріоритети розвитку галузей, затверджує регіональні програми розвитку та розміщення продуктивних сил депресивних (відсталих) регіонів.

Державна регіональна економічна політика має спрямовуватись на комплексний розвиток регіонів, який повинен містити сукупність державних рішень, які узгоджені зі стратегією держави.

Механізм реалізації державної регіональної економічної політики, як вважає більшість учених, визначається як система конкретних економічних важелів і організаційно-економічних засобів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на просторову організацію суспільства, забезпечується соціально-економічний регіональний розвиток і вдосконалюється структура їхнього господарського комплексу.

Визначаючи державну регіональну економічну політику як систему заходів правового, економічного та організаційного характеру, слід звернути увагу на такі складові механізму її реалізації: законодавчо-нормативну, організаційну, бюджетно-фінансову тощо.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що державна регіональна економічна політика характеризується сукупністю цілей, завдань і механізмів реалізації. Вони визначають стратегію та тактику втілення їх у життя.

Важливим практичним інструментом реалізації державної регіональної економічної політики є чіткий законодавчий розподіл повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між наступними рівнями управління: загальнодержавним, регіональним і місцевим.

Як відомо, взаємовідносини держави й регіонів, відповідні організаційні структури управління соціально-економічними процесами визначає законодавча база.

Слід відмітити, що механізм як інструмент державної регіональної економічної політики поєднує систему методів прямого та опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси. За своїм характером ця система методів може бути активною та пасивною, заохочувальною й обмежувальною. Їх комплексне поєднання може забезпечити високу результативність у досягненні намічених цілей. Методи прямого економічного регулювання – цільове фінансування, пряма фінансова допомога, надання субсидій і субвенцій. Для опосередкованого економічного регулювання регіонального розвитку використовують важелі кредитно-грошової, податкової, амортизаційної, зовнішньоекономічної політики [5, с. 52].

Згідно із Концепцією державної регіональної політики, яка затверджена Указом Президента України від 25.01.2001 р. № 341/2001, принципами державної регіональної політики повинні бути такі:

- конституційність і законність, на основі яких реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування;

- забезпечення унітарності України, цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, митної, податкової, бюджетної систем;

- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів;

- наближення послуг, що надаються органами державної влади і органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;

- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв і строків, визначених законодавством;

- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні й реалізації заходів, спрямованих на регіональний розвиток [6].

Безумовно, крім указаних основних принципів регіональної економічної політики держави важливе значення мають принципи субсидіарності, децентралізації, партнерства, концентрації, адиціоналізму, програмування.

Аналіз наведених вище принципів дає змогу з'ясувати, що державна регіональна економічна політика має бути механізмом погодження інтересів загальнодержавних, регіональних, групових суб'єктів економіки.

Успіх реалізації регіональної політики залежить від вдалого визначення регіонів, сформульованих критеріїв їх розвитку, ступені відповідності їх системі адміністративно-територіального устрою країни. Для практичного здійснення державної регіональної економічної політики необхідним є створення та вдосконалення відповідного механізму. Подальшим науковим пошуком буде аналіз складових механізму реалізації державної регіональної економічної політики.

Література:

1. Бутко М. П. Регіональне управління : інноваційний підхід : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [М. П. Бутко, О. О. Зеленська, С. М. Зеленський та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. М. П. Бутка. – К. : Знання України, 2006. – 560 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
3. Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : монографія / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, С. В. Майстро та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. М. А. Латиніна. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2011. – 276 с. – (До 10-річчя кафедри економічної політики ХарРІНАДУ).
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Дорогунцов С. І. Розміщення продуктивних сил України : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / [С. І. Дорогунцов, Ю. І. Пітюренко, Я. Б. Олійник та ін.]. – К. : КНЕУ, 2000. – 364 с.
6. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
7. Мамонова В. В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази / В. В. Мамонова // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – № 1. – 178 с.
8. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс] : Наказ міністерства економіки України від 04.12.2006 р. № 367. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=92210](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=92210).
9. Морозова Т. Г. Регионоведение : учебник для вузов / [Т. Г. Морозова, М. П. Победина, С. С. Шишов, Р. А. Исляев] ; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 424 с.
10. Ойкен В. Основные принципы экономической политики : пер. с нем. / общ. ред. Л. И. Цедилина и К. Херрмани-Пиллата, вступ. сл. О. Р. Лациса. – М. : Прогресс, 1995. – 496 с.
11. Пикулькин А. В. Система государственного управления : учебник для вузов / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1997. – 352 с.
12. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
13. Словник іншомовних слів / [уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкаралуга]. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).

*Надійшла до редколегії 16.01.2014 р.*