

*О.В. Іванченко,*  
аспірант кафедри економічної  
теорії і фінансів ХарPI НАДУ

## **СТРАТИФІКАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЯК ЗАСІБ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

*Узагальнено основні концепції соціально-економічного розвитку регіонів та запропоновано загальні висновки щодо стратифікації розвитку території як системи.*

**Ключові слова:** стратифікаційний механізм, територіальний розвиток, соціально-економічні проблеми.

Сучасна державна політика територіального розвитку в Україні формується під впливом реалій і тенденцій трансформації внутрішнього та зовнішнього середовища. Зрозуміло, що вплив зовнішнього середовища є особливо вагомим. Активізація глобалізаційних процесів допомагає усуненню державних кордонів в економічній, політичній та соціокультурній сферах і, відповідно, наводить до нівелювання територіальних розбіжностей.

Глобалізація розглядається як фактор ускладнення і фактор динамізації соціально-економічного розвитку, який формує відмінну структуру міжнародних відносин. Система цих взаємовідносин має позитивні (наприклад, розповсюдження технологічних інновацій) і негативні (намагання забезпечити своє виробництво іноземною сировиною) риси.

Глобалізація впливає не тільки на процеси економічного розвитку, а й викликає якісні зміни соціальної складової суспільного розвитку, що свідчить про існування тенденції глобальної соціалізації. Людина стає кутнім імперативом розвитку, оскільки в умовах нової глобальної економіки, однією з найважливіших рис якої є розвинена інформаційно-інтелектуальна складова, людина та якість середовища її життєдіяльності стає головним економічним ресурсом. У цьому контексті важливою є соціальна мобільність населення, відсутність якої призводить до його маргіналізації. Цю проблему можна вважати глобалізаційною й одночасно домінантною для світових

тенденцій розвитку, оскільки питання підтримки відповідних соціальних стандартів життя є актуальним і для економічно розвинених країн [2].

За цих обставин зростає роль держави, тому що вона, як зазначалося, повинна забезпечувати баланс у розвитку регіонів, зокрема шляхом підтримки слаборозвинених територій та регулювання міжрегіональної конкуренції, забезпечуючи таким чином можливість включення цих територій у світові інтеграційні процеси.

У процесі дослідження було узагальнено розробки видатних вчених М. Барановського, В. Василенка, Ф. Заставного, В. Лексіна, В. Коломійчука, Г. Саймон, Е. Смирнова, А. Швецова.

Проте, попри їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску зазначених вчених, слід звернути увагу на те, що теоретичні та практичні аспекти стратифікації територіальних утворень досліджені недостатньо.

Метою даної роботи є узагальнення основних концепцій соціально-економічного розвитку регіонів та запропонування загальних висновків щодо стратифікації розвитку території як системи.

Інноваційність економіки є тією ознакою, яка, з одного боку, визначає орієнтацію на якомога ширше врахування регіональних особливостей та ресурсного потенціалу територій, а з іншого — на забезпечення конкурентоспроможності регіонів як на національному, так і на світовому рівні. У цьому контексті доцільно зазначити також, що для регіонів України пріоритетним має бути не тільки залучення інновацій ззовні, але й розробка і впровадження власних інновацій, адекватних місцевим потребам та міжнародним стандартам. За цим підходом майбутнє, оскільки розвиток інновацій стане фундаментом перспективних зрушень не тільки в економіці, а й у сфері освіти та науки [1].

До числа внутрішніх факторів і умов, які сьогодні визначають державну політику територіального розвитку України, можна віднести:

- 1) політичну ситуацію, відсутність стабільності якої впливає на

масштаби політичної та економічної дезінтеграції країни;

2) послаблення міжрегіональних зв'язків і розвиток процесу локалізації ринків, що загострює конкуренцію між регіональними економічними системами, проявляється в намаганні створити для “своєї” території максимально сприятливі умови для залучення фінансових ресурсів;

3) необхідність відмови в ринкових умовах господарювання від суто політичних міркувань доцільності розміщення суб'єктів економічної діяльності та поступового переходу до критерію економічної доцільності розміщення виробництва з урахуванням регіонального паритету інтересів;

4) недосконалість механізмів регулювання соціальних та економічних процесів у регіонах;

5) активізацію на шляху подолання кризисних явищ у вітчизняній економіці на засадах більш ефективного використання ресурсно-виробничого потенціалу всіх регіонів та етнічних особливостей населення [3].

Домінантними факторами змістовного наповнення державної політики територіального розвитку сьогодні є зміна чинників територіального розвитку, вагомості їхнього впливу та трансформація принципів розподілу економічних ресурсів. Розглядаючи проблему еволюції факторів територіального розвитку, слід відзначити, що на попередніх етапах розвитку, ресурси територій виступали основним чинником ефективності їхнього розвитку. Сьогодні ресурсний фактор можна вважати лише базовим фактором територіального розвитку. А з огляду на те, що регіон — це багатофункціональна та багатоаспектна система, при формуванні регіональної політики на перший план виступають фактори, які зумовлюють активізацію економічної діяльності, розширення політичної, економічної та соціальної взаємодії між суб'єктами економічної діяльності, владою й народом та підвищення рівня добробуту населення.

Таким чином, новизна проблематики полягає в тому, що при формуванні регіональної політики слід враховувати не тільки позиції

географічного положення територій, їхніх ресурсних особливостей, а й базуватися на можливостях регіонів перебудуватись відповідно до реалій життя, включитися в процес формування національної економіки.

Старі детермінанти розвитку, в основу яких закладалась індустріалізація всіх територій та принцип інтенсифікації промислового освоєння їхніх ресурсів, себе вичерпали.

Варто підкреслити, що регіональна політика повинна бути серцевиною, ядром системи державного регулювання територіального розвитку.

Виділяється низка видів регіональної політики за:

– цілями: вирівнювання рівнів розвитку регіонів, розширення спектра соціальних ролей у регіонах, раціоналізація використання місцевих ресурсів, міжрайонного співробітництва та ін.;

– механізмом: автоматична (розподіл по формулі), проблемна (по спеціальних програмах), цільова (по конкретних регіонах);

– засобами: фінансова (допомога, пільги, штрафи тощо), адміністративна (поділи й заборони), інфраструктурна (будівництво доріг тощо);

– об'єктами: боротьба з надмірною спеціалізацією господарства; зменшення конкуренції регіонів, зниження гостроти протиріччя “регіон-держава”, згладжування контрастів “бідні”-“багаті” регіони;

– адресатами: регіональна влада, підприємства, організації, громадяни [3].

Якщо говорити о цілях державної соціально-економічної політики стосовно регіонів (а вони так чи інакше трансформуються в меті їхньої власної політики), то можна виразити основні з них:

– геополітична мета, що припускає економічний контроль, економічне присутність держави в кожному регіоні; прагнення до господарського освоєння, заселенню й збереженню населення;

– збереження й зміцнення єдиного економічного простору, полегшення

економічних зв'язків між регіонами недопущення економічного сепаратизму;

- контроль і підтримка необхідних територіальних пропорцій і територіальної структури економіки країни;

- формування й підтримка в кожному регіоні прийнятних умов господарювання (не повинне бути регіонів, де свідомо не вигідний ніякий бізнес);

- сприяння створенню в регіонах власної економічної бази соціального розвитку, у т.ч. податкової бази; ліквідація невиправданих розходжень у рівні життя між регіонами, послідовне підвищення мінімального соціального стандарту на всій території країни;

- максимально повне використання регіональних ресурсів і можливостей для рішення загальнодержавних завдань.

Не будемо оцінювати, наскільки ефективно реалізуються дані цілі в сучасній надзвичайно складній політичній і економічній ситуації в Україні. Звісно, що проблем тут незмірно більше, ніж успіхів. Важливо тільки відзначити, що зазначені цілі є найважливішими орієнтирами для державного регулювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні. Іншу частину орієнтирів дають цільові настанови власної соціально-економічної політики регіонів. Багато в чому вони мають загальний для більшості регіонів або груп характер. У т.ч.:

- забезпечення виходу регіону із кризової ситуації, стабілізація ситуації й створення умов для розвитку;

- визначення пріоритетних напрямків подальшого розвитку, виходячи з нової соціально-економічної стратегії;

- розвиток внутрішнього регіонального ринку за рахунок заохочення виробництва й споживання місцевої продукції, більше раціонального використання місцевих ресурсів;

- розвиток регіональної інфраструктури й поліпшення умов господарювання в регіоні;

- досягнення в регіоні принаймні мінімальних рівнів енергетичної й

продовольчої безпеки.

Нагадаємо, що цілі соціально-економічної політики регіону включають забезпечення на даній території вирішення завдань загальнодержавної соціально-економічної політики, а також забезпечення виконання сукупності завдань комплексного економічного й соціального розвитку територій, що впливає з конституційних і статутних повноважень і обов'язків органів влади й управління суб'єктів територіального розвитку України.

Отже, основною метою державної регіональної політики є вирішення соціально-економічних проблем регіону шляхом створення умов для подолання істотних відмінностей у рівнях їх соціально-економічного розвитку, що передбачає:

- децентралізацію функцій виконавчої влади, делегування регіонам значної їх частини;

- розмежування та збалансування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- розроблення ефективного механізму контролю за виконанням місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

- зміцнення місцевих фінансів;

- завершення процесу формування власності територіальних громад;

- затвердження єдиних мінімальних соціальних стандартів та їх гарантоване забезпечення;

- затвердження на законодавчому рівні критеріїв, за якими регіони можуть бути віднесені до депресивних (слаборозвинутих), упровадження механізмів надання їм державної підтримки та стимулювання соціально-економічного розвитку;

- упровадження стратифікаційного механізму розвитку територіальних утворень [1].

У працях всесвітньо відомої організації по економічному співробітництву та розвитку (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD), яка узагальнює досвід різних країн, визначається, що об'єктом регіональної політики в країнах перехідної економіки є різного роду регіональні істотні відмінності в рівнях та умовах життя, у зайнятості та безробітті, у темпах економічного розвитку окремих регіонів, в умовах підприємництва тощо. Регіональна політика виступає у формі державного втручання в різні підсистеми регіону, причому не тільки в економічну.

Регіональна політика держави не може бути спрямована на підвищення якості життя в одних регіонах на шкоду іншим.

У цілому державна регіональна політика України повинна базуватися на таких основних принципах [4, с. 42]:

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів.
2. Врахування особливостей регіонів, зближення рівнів їх соціально-економічного розвитку.
3. Соціальна справедливість, забезпечення всім регіонам однакових умов розвитку.
4. Забезпечення законності та стабільності в розподілі владних повноважень між центром і регіонами.
5. Ресурсне забезпечення проведення державної регіональної політики.
6. Планомірність проведення державної регіональної політики.
7. Створення системи регіонального управління, яке відповідає державній регіональній політиці.

Регіональна політика повинна враховувати особливості державного устрою України, оскільки вона як держава не є однорідною.

Кожен регіон провадить власну політику, під якою його діяльність щодо досягнення власних регіональних цілей відповідно до делегованої йому влади.

Внутрішня політика регіонів спрямована на підвищення якості життя населення, використання всіх ресурсів регіону, удосконалення структури матеріального виробництва, поліпшення стану навколишнього середовища.

Варто відзначити, що останні роки характеризувалися вкрай суперечливим відношенням до проблем державного регулювання територіального аспекту економічного й соціального розвитку України й окремих її регіонів.

Представники монетаристських поглядів вважали, що досить установити загальні для всіх фінансово-економічні правила, а інше забезпечать ринкові механізми. Як основною висувається теза про рівність умов для всіх суб'єктів господарювання. При цьому зовсім ігнорується об'єктивна істина: Україна складається з регіонів, що розрізняються між собою по природних умовах, рівню економічного розвитку, складу населення й історичних традицій. Недооблік цих регіональних особливостей може призвести до таких негативних наслідків, які перекриють усі можливі плюси єдиної регіональної політики. Життя, на жаль, підтвердило такий прогноз. Регіональні проблеми, значною мірою успадковані від попереднього періоду, настільки загострилися в умовах відсутності цілеспрямованої регіональної політики, що в наш час уже загрожують існуванню самої держави.

Інша проблема відносно державного регулювання територіального розвитку полягає в тому, що регіони вимагають від Уряду надання їм індивідуальних економічних і фінансових пільг. При цьому близькі за типом регіони мають зовсім різний і розмір пільг, які визначалися в основному політичними міркуваннями й ступенем впливу керівників регіонального рівня на президентську й урядову структури. Ініціаторами таких “індивідуальних” відносин виступають регіони, а закріплюються вони в договорах з Урядом України.

Таким чином, регіони явочним порядком намагаються виправити екстериторіальну стратегію Уряду України.



На жаль, цей шлях приводить до посилення диференціації регіонів, скороченню надходжень засобів у Державний бюджет, подальшому перерозподілу функцій управління на регіональний рівень, що далеко не завжди дає позитивний ефект. Більш того, окремі положення договорів регіонів з Урядом України нерідко вступають у протиріччя зі статтями Конституції України і державними законами, що визначають розмежування повноважень між державою і її суб'єктами. Таким чином, і “регіональний” підхід до державного регулювання не може забезпечити рішення територіальних проблем, що явно не сприяє активізації реформ і ще більше послабляє державне управління.

Конструктивний підхід до формування державної політики територіального розвитку полягає, по-перше, у визнанні необхідності обліку регіональної специфіки при виробленні економічної, соціальної, фінансової політики держави; по-друге, у визначенні стратегії територіального розвитку України, послідовна реалізація якої повинна стати однією з найважливіших завдань регіональної політики; по-третє, у відмові від індивідуальних пільг регіонам і переході до вживання обґрунтованих заходів державної підтримки регіонів різних типів, що мають істотні особливості, що безпосередньо впливають на характер і результати господарської діяльності.

Отже, вважаємо, що саме стратифікаційний механізм повинен виступати одним з головних засобів формування державної політики територіального розвитку.

Механізм стратифікації територіальних утворень вкрай необхідний при виконанні будь-яких аналітичних і прогнозних робіт з державного регулювання соціально-економічного розвитку територій. Це допомагає урахувати специфіку регіонів при скороченні кількості досліджуваних об'єктів з декількох десятків (якщо розглядаються області) або сотень (якщо розглядаються міста) до декількох груп, що володіють чітко вираженими якісними особливостями.

Можна стверджувати, що найбільше значення має стратифікаційний механізм як процес здійснення соціально-економічної типологізації територій за допомогою відповідної системи ознак і критеріїв задля аналізу рівня розвитку регіонів і для формування державної політики територіального розвитку.

Стратифікаційний механізм повинен будуватися з урахуванням тих факторів і ознак, які відіграють основну роль у характеристиках регіонів, що відповідають завданням державного регулювання територіального розвитку. Так, для аналізу рівня розвитку важливо виділити групи за ознаками загальних і питомих характеристик економічного потенціалу й результатів економічної діяльності. Для обґрунтування державної політики територіального розвитку поряд з характеристикою потенційних можливостей необхідно враховувати поточні економічні процеси, а також природні й географічні фактори, що безпосередньо впливають на потребу в державній підтримці. Для цілей прогнозування основне значення мають передумови розвитку економіки регіонів.

#### Список використаних джерел

1. *Котилко В.В.* Региональная экономическая политика: Учеб. пособие. – М.: Изд-во РДЛ, 2001. – С. 17.
2. *Кузнецова О.В.* Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – 2-е изд., стереотип. – М.: Эдиториал УРСС, 2004. – 304 с.
3. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотипное. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
4. Регіональне управління: Навч. посіб. / За наук. і заг. ред. Л.М. Зайцевої. – Д.: ДРІ УАДУ, 2000. – С. 25.

#### ***Ivanchenko O.V.* The stratification mechanism as means of formation of a state policy of territorial development.**

In the article generalization of basic conceptions of socio-economic development of regions and suggestion of general conclusions is conducted in relation to of development of territory as system.

**Key words:** stratificational mechanism, territorial development, socio-economic problems.

#### ***Иванченко О.В.* Стратификационный механизм как способ формирования государственной политики территориального развития.**

Обобщены основные концепции социально-экономического развития регионов и

сделаны общие выводы относительно стратификации развития территории как системы.

**Ключевые слова:** стратификационный механизм, территориальное развитие, социально-экономические проблемы.