

*Т. В. Кравченко,*  
аспірант Класичного приватного університету

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Узагальнено теоретичні засади управління регіональним розвитком. Розкрито основні поняття державної регіональної політики.*

**Ключові слова:** регіон, регіональна політика, державна регіональна політика, регіональний розвиток.

Сучасний розвиток світової економіки свідчить, що головною рушійною силою будь-якої національної господарської системи є регіони. Саме на рівні регіонів вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально-економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби населення. Саме показники розвитку регіональної економіки є критерієм визначення рівня економічного розвитку держави в цілому. Кризові умови функціонування економіки України посилюють негаразди, пов'язані з процесом децентралізації управління регіональним розвитком. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого соціального розвитку регіонів України потребує подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Тому дослідження регіонального управління соціально-економічними процесами, формування нової якості територіального управління стає надзвичайно важливим науково-практичним завданням.

Мета статті – дослідити теоретико-методичні засади формування і реалізації регіональної політики.

В останні роки в Україні спостерігається підвищення уваги до регіоналістичних досліджень, поглиблених теоретичних розвідок щодо сутності основних понять, пов'язаних із розвитком соціально-економічних територіальних систем, напрацювання нових термінів регіоналістики, обґрунтування новітніх підходів до формування та здійснення регіональної

політики, вдосконалення системи й процесу управління внутрішніми регіонами держави.

Аналіз наукової літератури та чинної нормативно-правової бази, яка присвячена регіональному розвитку України, свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у визначенні змісту регіональної політики, формулюванні її мети та завдань. Крім того, існує проблема невизначеності єдиного первинного поняття “регіон” та інших важливих складових питань регіонального розвитку.

Як зазначає О. Шевченко, саме поняття “регіон” потребує врегулювання. Незважаючи на постійне оперування поняттям “регіон”, такої загальнопоширеної норми не існує [1]. Енциклопедичний словник дає наступне визначення поняття регіон – (лат. regio – країна, область) певна територія, що володіє цілісністю і взаємозв'язком її складових елементів, а також використовується в значенні територіальної одиниці держави [2].

Існує декілька трактувань визначення регіон. Причому регіон далеко не завжди виступає як територіальна одиниця держави.

У рамках географічного трактування регіон визначається як район, велика ділянка суші, частина земної поверхні із спеціальними фізико-географічними параметрами, географічна одиниця, визначена географічними кордонами.

Економічне трактування має на увазі під регіоном частину території, де існує система зв'язку між господарськими суб'єктами, підсистему всього соціально-економічного комплексу країни, складний територіально-економічний комплекс зі своєю структурою зв'язку із зовнішнім і внутрішнім середовищем.

Соціально-політичне трактування регіону показує регіон як соціально-територіальну спільність, тобто сукупність соціальних, економічних, політичних чинників розвитку території. Сюди входить цілий набір характеристик таких як: етнічний склад населення, трудові ресурси, соціальна інфраструктура, соціально-психологічний клімат, політичні

аспекти розвитку регіону, культурні чинники і т. ін.

Є визначення поняття “регіон” у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, однак тільки в сенсі значення терміну для даного закону (регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя) [3].

Концепція державної регіональної політики пропонує таке визначення регіону: “регіонами є визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь)” [4].

Для конструктивного розуміння розвитку регіону при аналізі теоретичних засад виникає необхідність конкретизування поняття “регіон” і, але на законотворчому рівні не враховуються вже існуючі визначення в інших законах, а формулюються у межах даного нормативного акту - “понять даного закону”, “у розумінні даної концепції”. Це сприяє збільшенню замкненості окремих сегментів правового поля, неможливості встановлення єдиного предмету регулювання щодо суспільних відносин у регіональній сфері, різнотлумаченню окремих понять.

Цілком слушне твердження щодо вимог визначення термінів, і зокрема поняття ”регіональна політика”, висловлюється в монографії під редакцією М. Долішнього, де підкреслюється необхідність категорійної відповідності терміна і родового слова. Проте у визначенні регіональної політики, наданому у згаданій монографії після аналізу з цієї позиції підходів В. Симоненка, М. Кноглера, О. Секарева, Є. Алаєва та С. Романюка, родово слово “політика” відсутнє: “в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій” [5]. Таке визначення досить повно окреслює існуюче уявлення про регіональну політику, а головне, вказує на можливість створення прийнятної як для держави, так і для її регіонів механізму

взаємодії, який враховуватиме особливості окремих територій та сприятиме найкращому використанню наявних ресурсів.

Порівняння різних підходів до розуміння терміна “регіональна політика” показало, що вимогам відносно присутності родового слова “політика” відповідає визначення, запропоноване А. Голіковим та Ю. Правом. Вони вважають, що державна регіональна політика може визначатися як “політика держави щодо політичного, соціального й економічного розвитку країни у просторовому (регіональному) аспекті, що віддзеркалює взаємини як між державою й регіонами, так і регіонів між собою” [6]. Зазначимо, що державна регіональна політика є важливою, але не єдиною складовою регіональної політики будь-якої держави, бо існують самостійні політики регіонів субнаціонального рівня, що відіграють усе більшу роль у територіальному розвитку країн світу.

Родовий термін “політика” присутній також у визначенні регіональної політики, яке запропоноване Г. Балабановим. На його думку, регіональна політика являє собою сферу державної політики, спрямовану на виявлення нерівностей в умовах соціально-економічного розвитку та життя населення, аналіз причин їхнього виникнення, розроблення та реалізацію спеціальних заходів щодо збалансованого територіального розвитку, запобігання соціальним конфліктам на ґрунті міжрегіональних диспропорцій [7]. Очевидним є те, що наведене визначення стосується державної регіональної політики, тому характеризує регіональну політику лише частково.

Переважає більшість фахівців, що досліджують та розвивають теоретичне підґрунтя регіональної політики, на жаль, також вважають що саме “діяльність”, перш за все, складає сутність цього терміна. Так, С. Романюк зазначає, що “в ідеалі регіональна політика є узгодженою діяльністю національних та місцевих, регіональних органів державної влади, інститутів місцевого самоврядування...”, а під державною регіональною політикою ним розуміється “систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів” [8]. Як

бачимо, в обох визначеннях цільова складова регіональної політики навіть не згадується.

У свою чергу Ю. Наврузов вважає, що “сучасна регіональна політика має бути визначена як така діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів” [9].

На думку В.І. Павлова, політика регіонального розвитку – “це система цілей щодо розвитку регіонів та заходів, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення дієздатного управління політичним, економічним і соціальним розвитком” [10]. Тут треба звернути увагу на те, що в разі включення до політики системи заходів, які лише мають здійснюватися в майбутньому, вони можуть розглядатися як завдання, що деталізують цілі цієї політики. А коли мова йдеться про “заходи, які здійснюються”, то це і є конкретними управлінськими діями у процесі реалізації політики, навіть якщо вони стосуються створення певних умов для досягнення суб'єктом політики певної стратегічної мети.

Дещо інший підхід до розуміння змісту регіональної політики та політики взагалі пропонує П. Бубенко. Він вважає, що “змістом і результатом особливої діяльності, яка називається політикою” є “співорганізація цілей керуючої і керованої систем” [11]. Виходячи з цього можна дійти таких висновків: політика необхідна лише для збалансування цілей систем - тієї, що керує, та тієї, якою керують, – і після його досягнення вже не потрібна; політика спрямована лише на внутрішнє середовище системи управління. Обидва зазначені твердження є досить суперечливими, бо, по-перше, не можна погодитись із тим, що “співорганізація цілей” є “результатом” політики; по-друге, треба визнати наявність у складних системах кількох окремих політик, які виходять з цілей системи, що управляє; системи, якою

управляють: а також системи управління як цілісного суб'єкта, що взаємодіє із зовнішнім середовищем. Утім, сукупність цілей і принципів, що є змістом кожної політики, дійсно сприяє тому, щоб досягти збалансованості інтересів усіх самостійних систем та їхніх підсистем.

Думки, що політика являє собою певну діяльність, дотримується також С. Мельник, бо визначає державну регіональну політику як “сукупність організаційно-правових та економічних заходів, що здійснюються державою у сфері регіонального розвитку відповідно до її стратегічних та поточних цілей та завдань”, до того ж вважає її складовою державної економічної політики [12]. Саме такий підхід, коли регіональна політика розглядається як складова економічної політики, покладений в основу того, що в Україні відповідний департамент був створений у межах Міністерства економіки України [13].

Проти того, щоб державна регіональна політика зводилася до державної регіональної економічної політики, виступає В.К. Симоненко, вважаючи за потрібне вести мову про соціально-економічну політику [14]. Дійсно, поняття регіональної соціально-економічної політики значно ширше, ніж регіональна економічна політика, але, зважаючи на існування поряд з економічною та соціальною сферами ще якнайменше кількох складових (пов'язаних з функціонуванням екосистеми, розвитком науки, культури, освіти тощо), для всеосяжного відображення територіального аспекту має все ж таки використовуватися загальний термін “регіональна політика”, що повинен розглядатися поряд з економічною політикою, а не в її складі.

На думку В. Симоненка, регіональна соціально-економічна політика може бути визначена як сукупність таких економічних, правових та адміністративно-організаційних засобів та методів, які враховують та органічно пов'язують між собою весь комплекс загальнонаціональних та місцевих інтересів і спрямовуються на повнокровний, рівноцінний та рівномірний розвиток регіонів. Таке визначення скоріше відповідає механізму здійснення регіональної політики, ніж розкриває зміст та сутність

цього поняття. І дійсно, далі В. Симоненко зазначає, що регіональна політика, з точки зору структури, включає в себе такі елементи, як цілі та механізми їхньої реалізації, об'єкти та суб'єкти [14], тобто фактично ототожнює регіональну політику з механізмом її здійснення.

Відомий фахівець у галузі регіоналістики Є. Алаєв під державною регіональною політикою розуміє “сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язаному з взаємовідносинами між державою й районами, а також районами між собою” [2], таким чином ототожнюючи поняття ”регіональна політика” та ”регіональне управління”. Але представлені вище дослідження щодо терміна ”політика” довели, що він означає сукупність цілей та критеріїв (вимог), які зумовлюють відбір прийнятних для суб'єкта цієї політики альтернатив у процесі прийняття рішень щодо її реалізації.

Таким чином, поняття “регіональна політика” виходить за рамки місцевої політики і є складовою державної регіональної політики. Сутність цього терміна полягає у визначенні стратегічної лінії поведінки суб'єкта в певній сфері життя, що зумовлює досягнення поставленої мети. Для того, щоб досягти позитивних результатів у здійсненні державної регіональної політики обов'язковим є врахування регіональних факторів розвитку.

Зміст регіональної політики являє собою сукупність стратегічно орієнтованих цілей і принципів, які визначають шляхи реалізації поставлених цілей у процесі управління розвитком соціально-економічних територіальних комплексів різних рівнів та форм організації у просторовому, регіональному аспекті.

#### **Список використаних джерел:**

1. *Шевченко О.* Нормативно-правове забезпечення регіонального розвитку в Україні / О. Шевченко // Нац. ін-т стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua)
2. *Алаєв Э. Б.* Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь / Э. Б. Алаєв. – М. : Мысль, 1983. – 350 с.

3. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р.у № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ovu.com.ua](http://www.ovu.com.ua)
4. Концепція державної регіональної політики: Затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
5. *Долішній М. І.* Організаційне та наукове забезпечення реалізації регіональної політики в Україні / М. І. Долішній // Вісник АЕН України. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2004. – № 2 (6). – С. 3–7.
6. *Голюков А. П.* Сучасний стан та перспективи регіональної політики в Україні / А. П. Голюков, Ю. Г. Прав // Формування механізму регіонального управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф., 29 листопада 2001 р. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – С 22–24. – 1998.
7. *Балабанов Г.* Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине / Г. Балабанов // Регион: проблемы и перспективы. – № 1. – С. 69–72.
8. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження : монографія / С. А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с
9. *Наврузов Ю.* Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи / Ю. Наврузов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3 (1). – С. 41–50.
10. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
11. *Павлов К. В.* Управление экономикой на основе учета воспроизводственных диспропорций / К. В. Павлов // Вісник АЕН України. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2004. – № 1(5). – С. 65–67.
12. *Бубенко П. Т.* Регіональні аспекти інноваційного розвитку : монографія / П. Т. Бубенко. – Х. : Вид-во НТУ “ХПІ”, 2002. – 316 с.
13. Міністерство економіки України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua)
14. *Мельник С. А.* Управління регіональною економікою : навч. посіб. С. А. Мельник. – К. : Вид-во КНЕУ, 2000. – 124 с.
15. *Симоненко В. К.* Регионы Украины: проблемы развития / В. К. Симоненко ; [отв. ред. И. И. Лукинов]. – К. : Наук, думка, 1997. – 263 с.

***Kravchenko T. Theoretical backgrounds of a state regional policy.***

The article deals with the generalization of a theoretical background of managing the regional development. It reveals the main notion of a state regional policy.

**Key words:** region, a regional policy, a state regional policy, regional development.

***Kravchenko T. B. Теоретические основы государственной региональной политики.***

Обобщены теоретические основы управления региональным развитием. Раскрыты основные понятия государственной региональной политики.

**Ключевые слова:** регион, региональная политика, государственная региональная политика, региональное развитие.