

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 4, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 354:353:352.07

М. І. Сьоміч,

здобувач, Академія муніципального управління

## ПОНЯТТЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** Визначено державне стимулювання економічного розвитку регіонів щодо дій органів державної влади, мета яких полягає у впливі на економічний розвиток окремих територій. Обґрунтовано цілі державного стимулювання економічного розвитку регіонів.*

***Annotation.** State stimulation of economic development of regions is certain in relation to actions of public authorities, the purpose of which consists in influence on economic development of separate territories. The aims of state stimulation of economic development of regions are grounded.*

***Ключові слова:** Взаємопов'язані важелі, державне стимулювання, економічний розвиток, інструмент, механізм, регіональна політика.*

### Вступ

Регулювання соціально-економічних процесів – це цілісна система взаємопов'язаних важелів, інструментів, механізмів, технологій, що забезпечують спрямувальний, координаційний і стимуляційний вплив суспільства на учасників виробництва.

Цілі регулювання зумовлені об'єктивними законами, відповідно до яких функціонують його об'єкти як його складові. Формування і вибір цілей – початковий етап процесу регулювання, саме цілі визначають можливий і необхідний стан об'єкта регулювання.

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Методології здійснення державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо розвитку регіональних та субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, присвятили свої фундаментальні праці В.Б. Авер'янов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, С.О. Біла, А.О. Дегтяр, В.Б. Дзюндзюк, О.М. Іваницька, В.Ю. Керецман, І.Б. Коліушко, О.І. Крюков, В.С. Куйбіда, О.Я. Лазор, В.М. Мартиненко, О.А. Машков, А.Ф. Мельник, А.В. Мерзляк, А.О. Монаєнко, О.Г. Мордвінов, Н.Р. Нижник, В.М. Огаренко, С.Є. Саханенко, В.М. Селіванов, О.В. Скрипнюк, В.В. Тертичка, В.В. Цветков, Ю.П. Шаров та інші відомі вчені.

### Постановка завдання

– визначити державне стимулювання економічного розвитку регіонів щодо дій органів державної влади, мета яких полягає у впливі на економічний розвиток окремих територій;

– обґрунтувати цілі державного стимулювання економічного розвитку регіонів.

### Результати

Державне регулювання регіональної економіки слід спрямувати на [5, с. 45]:

1) законодавче встановлення правових норм господарської діяльності з урахуванням особливостей регіону, контроль і повна гарантія їх дотримання всіма господарюючими суб'єктами;

2) забезпечення надійного функціонування найважливіших виробничих і соціальних структур, а також окремих об'єктів життєзабезпечення регіону;

3) забезпечення збереження, відтворення й ефективного використання власності в регіоні;

4) визначення оптимального розміру та структури державного сектора економіки, забезпечення його ефективного функціонування;

5) соціальний розвиток і забезпечення населення, концентрація необхідних для цього ресурсів за рахунок перерозподілу необхідної частки суспільного продукту.

Виходячи з виділених цілей, можна визначити функції державного регулювання економіки регіону:

– затвердження законності та правопорядку в економічних відносинах суб'єктів господарювання;

– реалізація структурної політики;

– формування та реалізація інвестиційної політики, включаючи безпосередню участь держави в інвестиційній діяльності;

– стимулювання та регулювання підприємницької діяльності в регіоні;

– забезпечення конкурентного середовища на регіональному ринку і проведення антимонопольної політики;

– здійснення ефективної фінансово-кредитної, бюджетної і податкової політики;

- регулювання міжрегіональних і зовнішньоекономічних зв'язків;
- управління державним сектором економіки і державною власністю;
- соціальне забезпечення населення, регулювання зайнятості та відносин між працівниками й працедавцями.

Система регулювання економіки регіону має бути заснована на:

- взаємозалежності економічного стану регіону й ефективності функціонування господарського комплексу;
- фінансовому й матеріально-технічному забезпеченні програми економічного та соціального розвитку регіону;
- управлінні вертикальними та горизонтальними зв'язками на основі довготривалих цілей і нормативів;
- рівноцінності зв'язків між усіма ланками регіональної системи.

Просторова організація національного господарства як об'єкт управління є сукупністю природного, економічного й соціального середовища. У цій якості вона й передбачає загальні напрями організації регіонального регулювання. У зв'язку з цим, регіональна економіка має специфічні риси: недостатня комплексність, виражена монокультурність; проміжне становище регіонального господарства між центром і рівнем місцевого самоврядування, між мікро- і макрорівнем. Але регіональне господарство є одним з різновидів макрорівня, хоч і не володіє всіма його функціями (грошова емісія, оборона тощо).

Економіка сучасного українського регіону є досить складним і багатоаспектним об'єктом регулювання. Складно-структурна система регіональної економіки не може регулюватися за допомогою якогось однотипного набору інструментів.

Механізм реалізації регіональної системи регулювання передбачає цілеспрямоване поєднання централізації і децентралізації у сфері прийняття управлінських рішень у регіональному відтворювальному процесі.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг. Головною метою державного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, інтеграція держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

За умов ринкових перетворень у національній економіці роль територіального управління тривалий час недооцінювалася. Концептуальні засади та механізми регулювання територіального розвитку вкрай недостатньо прописані в законодавчих актах і неефективно використовувалися органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Складне становище економіки України унеможливило реалізацію урядами вираженої та дієвої регіональної стратегії та спонукає органи управління до надзвичайних тактичних і оперативних дій. Вихід із такої ситуації можливий тільки за умови впровадження дієвих механізмів регулювання територіального розвитку на основі сильної політичної волі. Результатом цього впорядкування має стати система механізмів державного регулювання територіального розвитку, що здатна реально впливати на процеси сталого розвитку економіки регіонів.

Регіональний розвиток як об'єкт державного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво впливає на соціально-економічну ситуацію в державі і безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, вирішує ряд внутрішніх проблем стосовно ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності [3, с. 19].

Сучасне державне управління і його складова – державне регулювання регіонального розвитку національної економіки є найважливішими проблемами економічної та управлінської теорії. Проте проведені фахівцями дослідження сучасної наукової літератури та чинної нормативно-правової бази свідчать, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані. Протягом майже двох десятиліть було використано понад півсотні методів та інструментів державного регулювання на регіональному рівні, арсенал яких постійно змінювався та поповнювався новими. А відсутність законодавства про засади регіональної політики дає змогу стверджувати, що вітчизняна система регулювання територіального розвитку ще не є дієздатною.

Наші дослідження дали змогу виявити основні тенденції формування та раціоналізації системи управління територіальним розвитком у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень. Насамперед, необхідність розвитку систем управління зумовлена динамічною зміною складності об'єкта управління та його сутнісних характеристик. Проте, структура органів управління, рівень деталізації функцій і добір оптимальних методів управління багато в чому залежать від конкретних соціально-економічних умов – концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів тощо. Ці характеристики значною мірою варіюють навіть у схожих за основними економічними показниками регіонах. Крім того, кожному регіону властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукоємних технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Слід зазначити, що специфіку модифікації механізму регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання дедалі більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їх впливу. Суб'єкт управління намагається якомога більше відповідати об'єкту. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Таким чином, у сфері управління регіоном і поділі повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їх необхідного різноманіття та дієвості.

Незважаючи на те, що в реальній практиці ще неповною мірою (через причини переважно суб'єктивного характеру) використовується самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію до збільшення функцій, що ними виконуються, за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

Конституційна реформа саме від регіонального рівня потребує основної відповідальності за проведення економічної політики та реалізації більшості наведених вище функцій, зокрема, планування та прогнозування, управління технічним розвитком, управління сферою зайнятості, а також кредитно-фінансовою й зовнішньоекономічною діяльністю.

Таким чином, у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного

управління, що формується під впливом багатьох чинників, певна сукупність яких закладає його теоретичні підвалини й посилює регіональні та місцеві впливи. Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, які знаменують його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

За останні роки ринкових перетворень у національній економіці процес формування регіональної політики та механізми її реалізації здійснювались за двома напрямками – практичним та теоретичним. Практичний напрям представлений насамперед відповідними розділами в програмах дій урядів, посланнях Президента до Верховної Ради України, прогнозно-планових документах, а також Концепцією та Стратегією державної регіональної політики. У цих матеріалах основна увага приділялася конкретним завданням регіональної політики, механізмам і методам, за допомогою яких уряд планує їх здійснити [4, с.215].

На теоретичному рівні щодо формування регіональної політики висловлюються різні погляди та підходи. Ці питання потребують ретельних досліджень.

За роки незалежності в Україні переважно сформовано механізм державного управління регіональним розвитком, організаційно-правові та інші основи реалізації державної регіональної політики. Проте через численні об'єктивні та суб'єктивні чинники наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

Перед країною постають нові виклики та загрози, що впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів і стан національної безпеки. Тому своєчасне та адекватне реагування на них є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України та забезпечення підвищення якості життя людей.

Найсуттєвішими викликами, на які держава має реагувати виробленням та реалізацією нового механізму управління територіями, є [2, с. 101]:

- глобальні світові цивілізаційні процеси, ускладнення умов розвитку Української держави та погіршення використання нею переваг свого геополітичного положення;
- зростаюче відставання України від країн-лідерів за показниками якості життя людей, рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвинутості інноваційного середовища;
- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, у багатьох регіонах України;
- намагання використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуризацію для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави;
- несформованість загальнонаціональних цінностей, нестійкість та неомогенність загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;
- неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, що входять до їх повноважень;
- неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою держави новим завданням її розвитку;
- формування сусідніми державами на територіях, прилеглих до державного кордону України, потужних центрів економічного зростання, що призводить до відпливу трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткового соціального напруження в цих регіонах;
- недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Державна регіональна політика здійснюється відповідно до таких принципів:

- конституційність та законність – основи державної регіональної політики, механізми її реалізації відповідно до Конституції України визначаються законами. Акти Президента України та Кабінету Міністрів України з цих питань приймаються на основі законів на їх виконання;
- верховенство прав людини – пріоритетність прав і свобод людини і громадянина у процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- єдність – неодмінність забезпечення територіальної, політичної, економічної, інформаційної, соціогуманітарної цілісності території України шляхом збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності, узгодженості секторальної політики, зокрема грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної;
- комплексність – врахування та просторова узгодженість дій з реалізації усіх складових державної регіональної політики: політичної, соціальної, економічної, екологічної, гуманітарної, етнонаціональної;
- скоординованість – узгодження реформ, відповідних пріоритетів та дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що спрямовані на реалізацію державної регіональної політики і впливають на соціально-економічний розвиток України та її регіонів, загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, цілей, секторальних політик, транскордонного та міжрегіонального співробітництва;
- децентралізація – перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з переданням їм відповідних ресурсів;
- субсидіарність – надання якісних публічних послуг максимально близько до їх безпосереднього споживача шляхом концентрації матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління;
- доступність – забезпечення отримання жителями публічних послуг протягом прийняттого часу відповідно до затверджених стандартів;
- пріоритетність та етапність – концентрація ресурсів відповідно до встановленої ієрархії пріоритетів, визначених цілей та етапів реалізації державної регіональної політики;
- програмність – реалізація державної регіональної політики на основі взаємопов'язаних довгострокових стратегій, планів і програм;
- партнерство – забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- відкритість – прозорість, прогнозованість, передбачуваність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;
- відповідальність – органи державної влади та органи місцевого самоврядування всіх рівнів у межах наданих їм повноважень несуть усю повноту відповідальності за формування та реалізацію державної регіональної політики;
- усебічна державна підтримка розвитку місцевого самоврядування в Україні – формування його правової, фінансово-матеріальної та організаційної

автономії.

Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, визначені законодавством її регіони, а також інші територіальні утворення, що характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю проблем розвитку та визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які діють у межах повноважень та способами, визначеними Конституцією та законами України.

У забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, організації громадянського суспільства, юридичні та фізичні особи.

Державна регіональна політика в Україні здійснюється за такими напрямками:

- формування в регіонах ефективної системи публічної влади, здатної забезпечити сталий розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям;
- сприяння поліпшенню матеріального фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, виконанню завдань місцевим самоврядуванням;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики на сучасному етапі розвитку держави є [1, с. 275]:

- формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації Концепції державної регіональної політики, зокрема, прийняття закону про засади державної регіональної політики, інших законів, внесення змін до чинних законів України;
- приведення законодавства України у відповідність з вимогами документів Ради Європи та Європейського Союзу, що визначають принципи регіональної політики та розвитку;
- оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підтримка повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;
- запровадження механізмів визначення «проблемних» територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації, що в них склалися;
- запровадження більш дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проєктів та програм ефективного використання місцевих ресурсів.

Гармонізація загальнодержавних і регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися через такі принципи та кроки:

- чіткий розподіл компетенції центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- прозорий та сталий розподіл податкових ресурсів між державним і місцевими бюджетами;
- обов'язковість консультацій центральних органів державної влади в порядку, визначеному законодавством, з органами виконавчої влади у регіонах, органами місцевого самоврядування під час підготовки та реалізації важливих рішень у сфері державної регіональної політики;
- врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;
- запровадження державного контролю за законністю рішень органів

та посадових осіб місцевого самоврядування.

#### **Висновки**

Визначено, що державне стимулювання економічного розвитку регіонів є діями органів державної влади, мета яких полягає у впливі на економічний розвиток окремих територій з метою створення сприятливих умов поступу господарського комплексу та соціального захисту населення.

Цілями державного стимулювання економічного розвитку регіонів є:

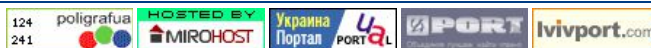
- 1) правове забезпечення функціонування економіки регіону, законодавче встановлення правових норм господарської діяльності з урахуванням особливостей регіону, контроль і повна гарантія їх дотримання всіма господарюючими суб'єктами;
- 2) забезпечення надійного функціонування найважливіших виробничих і соціальних структур, а також окремих об'єктів життєзабезпечення регіону;
- 3) забезпечення збереження, відтворення й ефективного використання державної власності в регіоні;
- 4) визначення оптимального розміру та структури державного сектора економіки, забезпечення його ефективного функціонування;
- 5) соціальний розвиток і забезпечення населення, концентрація необхідних для цього ресурсів за рахунок перерозподілу необхідної частки суспільного продукту.

#### **Література**

1. Коротич О.Б. Державна регіональна політика як складова регіонального управління / О.Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 1 (23). – с. 274 – 282.
2. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [Монографія] / В.В. Корженко, Г.С. Одінцева, Н.М. Мельтюхова та ін.; За заг. ред. проф. В.В. Корженка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 216 с.
3. Топчів О.Г. Проблеми й перспективи сталого регіонального розвитку (у контексті державної регіональної політики) / О.Г. Топчів, Т.М. Безверхнюк // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 24 листопада 2004 р.: У 2 т. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. – Т. 2. – С. 8 – 11.

4. [Третяк В.В. Розвиток регіональних зовнішньоекономічних зв'язків: питання теорії та практики: \[Монографія\] / В.В. Третяк / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, ЛТД”, 2005. – 331 с.](#)
5. [Уманець Т.В. Регіональний економічний розвиток України: теоретичні основи управління, інтегральна оцінка, діагностика: \[Монографія\] / Т.В. Уманець. – Донецьк: “ВІК”, 2007. – 340 с.](#)

*Стаття надійшла до редакції 13.04.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"