

УДК 325.4(477) (043)  
DOI: 10.35340/2308-104X.2019.84-3-06

**ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ  
СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ  
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ  
УКРАЇНИ**

**УШАКОВА Ж. С.,**  
кандидат політичних наук,  
адвокатське об'єднання «Правовий  
Союз»

**ЧВАЛЮК А. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
Донецький державний  
університет управління

**ON THE DETERMINATION OF  
STRATEGIC PRIORITIES OF  
THE REGIONAL POLICY OF  
UKRAINE**

**USHAKOVA J.,**  
Candidate of Political Science,  
Legal Expert

**CHVALYUK A.,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Donetsk State University  
Management

*У статті проаналізовано регіональний розвиток як динамічний процес, який змінює внутрішню соціально-економічну структуру регіону в бік поліпшення і раціоналізації. Як правило, він має прогресивний контент, що характеризується прогресивними змінами, і в результаті повинен привести до просторового розвитку регіону як стабільної системи, яка ефективно використовує свої внутрішні можливості. Підкреслено, що в основному регіональна політика визначається, планується і здійснюється на національному рівні з використанням державних інвестиційних ресурсів, якими зазвичай керують центральні органи виконавчої влади.*

**Ключові слова:** регіон; регіональний розвиток; регіональна політика; державна регіональна політика; механізми реалізації державної регіональної політики.

*В статье проанализировано региональное развитие как динамичный процесс, меняющий внутреннюю социально-экономическую структуру региона в сторону улучшения и рационализации. Как правило, он имеет прогрессивный контент, характеризующийся прогрессивными изменениями, и в результате должен привести к пространственному развитию региона как стабильной системы, которая эффективно использует свои внутренние возможности. Подчеркнуто, что в основном региональная политика определяется, планируется и осуществляется на национальном уровне с использованием государственных инвестиционных ресурсов, которыми обычно управляют центральные органы исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** регион; региональное развитие; региональная политика; государственная региональная политика; механизмы реализации государственной региональной политики.

*The article analyzes regional development as a dynamic process, changing the internal socio-economic structure of the region towards the improvement and rationalization. It generally has a progressive content, characterized by progressive changes and as a result should lead to a spatial region as a stable system that efficiently uses its internal capacity. It was emphasized that*

*development is defined, planned and carried out at national level using public investment resources, which are usually managed by central ministries and departments.*

**Key words:** *Region; regional developmen; regional policy; the state regional policy; mechanisms for implementation of the state regional policy planning area.*

*Постановка проблеми.* Проблеми, з якими стикається регіональна політика в Україні, не є унікальними чи обумовленими виключно внутрішніми кризовими явищами. Такі проблеми, насправді, мають глобальний вимір, і саме вони сприяли формуванню нових моделей регіональної політики й місцевого розвитку на прагматичних засадах. Прагматичних підходів до побудови нової регіональної політики наразі потребує й Україна – у процесі власного суспільного та економічного оновлення.

Загальновідомі складнощі та проблеми регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр-регіони» значною мірою пов'язані із недосконалою правовою та інституційною базою розробки та реалізації державної регіональної політики, невизначеністю її предмету, відсутністю чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Державна політика регіонального розвитку в Україні має ряд фундаментальних перепон, які стоять на шляху досягнення збалансованого розвитку території держави, створення можливостей для динамічного зростання кожного регіону на основі унікальної комбінації внутрішніх чинників та умов.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблемні аспекти механізму реалізації державної регіональної політики висвітлювалися в наукових працях багатьох вітчизняних учених, серед яких: Т. Голікова [1], Г. Іщенко [2], Д. Стеченко [3], М. Долішній [4], М. Їжа [5], А. Ткачук [6] та інші.

Незважаючи на значну кількість праць, присвячених регіональному розвитку, серед вітчизняних науковців немає єдиної думки щодо визначення та відокремлення таких понять, як «регіональна політика» та «державна регіональна політика». Здебільшого ці два поняття досить часто ототожнюються.

На наше переконання, необхідно чітко розділяти державну регіональну політику, тобто політику держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику – політику, що здійснюється регіональною владою, а отже, самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку відповідних власних територій. При цьому роль держави полягає у підтримці відповідних регіональних ініціатив (нормативно-правове та матеріально-фінансове забезпечення, визначення загальних пріоритетів регіонального розвитку країни).

*Метою статті* є виявлення основних пріоритетів реалізації регіональної політики держави, динамічних особливостей та проблемних аспектів такої політики.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Регіональна політика держави є складним, функціонально-навантаженим соціальним, політико- та економіко-правовим (внутрішньо-економічним і зовнішньо-економічним) явищем. Подібна багатоаспектність вимагає функціонування дієвого механізму реалізації державної регіональної політики із розгалуженою структурою і наявною

системою. Механізм реалізації державної регіональної політики включає правову та організаційну (організаційно-політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну та інші) основи цього механізму.

Сутністю державної регіональної політики є сукупність організаційно-правових та економічних заходів щодо поточних цілей держави та ефективного розвитку регіонів, раціонального використання ресурсів, створення сприятливих умов життєдіяльності людей, забезпечення екологічної безпеки довкілля тощо.

На регіональний розвиток країни, територіальні відмінності в її господарській діяльності та рівнях життя населення значно впливають суспільно-географічні чинники: природно-ресурсний, демографічний, науково-інтелектуальний потенціал, спеціалізація й територіальна структура господарства, розселення населення і ступінь урбанізованості території, географічне та геополітичне розташування регіонів, їх інфраструктурне забезпечення. Вони є первинною основою суспільних процесів в регіонах.

Значення кожного з них для окремого регіону і на певному відрізку часу може змінюватися. Посилення ролі соціальних та інтелектуальних чинників, зменшення впливу природно-географічних і матеріальних чинників є основою сучасного регіонального розвитку.

На думку А. Ткачука несистемність державної регіональної політики стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем [6].

Державна регіональна політика як сфера національної політики України була започаткована наприкінці 1990-х років, але лише у 2005-2006 рр. прийняла конкретні форми та отримала реальні інструменти (прийняте перше профільне законодавство та стратегія). Однак до цього часу значного прогресу у даній сфері досягти не вдалося, тому зусилля щодо розробки та впровадження дієвої та ефективної політики є більш ніж нагальними.

Законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України [7], законів України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Однак, незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів, ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою у зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, неоднозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів програмних документів тощо. Найбільш проблемне місце – взаємовідношення Плану заходів з реалізації регіональної Стратегії розвитку з Програмою соціально-економічного розвитку області та обласними цільовими програмами.

На сьогодні в основу нормативно-правової бази механізму державної регіональної політики, окрім вищевикладених нормативно-правових актів, також входять: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [8], Концепція державної регіональної політики [9].

В Україні при наявності значних просторових економічних і соціальних диспропорцій, існує феномен невідповідності між економічною потужністю регіону та його показниками соціального благополуччя та якості життя. Одночасно держава повинна гарантувати громадянам, незалежно від місця їх проживання, соціальні стандарти. З цією метою регіональна політика України повинна орієнтуватись на відродження та економічне зростання депресивних регіонів, шляхом стимулювання міжрегіонального співробітництва.

Світова і особливо європейська практика державної політики у сфері регіонального розвитку свідчать про необхідність узгодженості у використанні соціально орієнтованих інструментів та інструментів політики, спрямованих на підвищення продуктивності національної економіки та вдосконалення її структури.

Головною економічною проблемою національної регіональної політики залишається узгодження: міжрегіонального вирівнювання (в соціально прийнятних межах) об'ємів і якості державних послуг населенню (а отже, значного зростання ефективності регіональної політики у відстаючих регіонах) і затвердження більш високого рівня податкової автономії в масштабах всієї країни (а отже, передачі на місця відповідальності, яку далеко не всі регіональні і місцеві бюджети можуть прийняти). Ключовим і поки відкритим для реформи питанням залишається вибір способу фінансування місцевих органів влади.

Регіональна політика в Україні як ніколи вимагає горизонтальної координації стратегічних цілей та заходів із різноманітними галузевими політиками. Зокрема це стосується таких сфер як: транспорт та інфраструктура; економічний розвиток та інвестиції; підприємництво і регуляторне середовище; ринок праці; освіта і наука; інноваційна діяльність; промисловість; сільське господарство.

Ефективність заходів в рамках Державної стратегії регіонального розвитку неможливо розглядати окремо від інших системних реформ необхідних в Україні: реформа адміністративно-територіального устрою, фіскальна децентралізація, посилення ролі виконавчих органів влади місцевих рад та ін. [8].

В рамках регіональної політики уряд має вдаватися до таких заходів: реструктуризація економіки, створення індустріальних округів, реформування банківської сфери, муніципальна реформа, надання окремим регіонам й органам місцевої влади більш широких повноважень.

Регіональна політика – це передусім політика розвитку. Одним із найбільш ефективних напрямів регіональної політики в Україні є стимулювання внутрішнього розвитку регіонів на основі використання місцевих умов і ресурсів, а також конкурентних переваг, зумовлених дією зовнішніх чинників. Провідна роль у цьому процесі належить регіональним і міжрегіональним кластерам. Кластер – група підприємств з однієї сфери діяльності, об'єднаних у структуру для захисту своїх інтересів, зниження собівартості виробничих процесів і спільного просування продукції та послуг. Вони можуть гуртуватись навколо одного центру (підприємства або центрального офісу), мати єдину

інфраструктуру, робочі інструменти і мають спільні можливості. Кластер може існувати в одній із організаційно-правових форм об'єднань підприємств передбачених Господарським кодексом України або бути окремою формою об'єднання підприємств.

Формування кластерів в Україні дозволить оптимізувати діяльність виробничих систем, активізує розвиток високотехнологічних і наукомістких виробництв, сприятиме використанню переваг спеціалізації компаній, що зрештою створить потужний механізм соціально-економічного зростання як на регіональному, так і на національному рівнях.

Розробка оптимальної моделі промислового кластера для України – це в значній мірі розробка і реалізація заходів підтримки інноваційних малих підприємств, здатних генерувати ідеї і на тих або інших умовах пропонувати підприємствам (інвесторам) – лідерам не тільки свою продукцію, виготовлену «по західних лекалах», але і свої інноваційні розробки.

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* На нашу думку, основними стратегічними пріоритетами регіональної політики України на сучасному етапі є: досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України; пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади; зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні; становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів; модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів; використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії. Тому, безумовно, вкрай необхідним є подальші дослідження регіональної політики, яка поступово набуватиме нового сенсу – як політика активної участі регіонів у створенні умов для втілення стратегії власного розвитку через активне формування середовища та контрагентів її реалізації.

#### *Література:*

1. Голікова Т. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 296 с.
2. Іщенко Г. Основи регіонального розвитку. *Урядовий кур'єр*. 2007. 19 січня. С. 5.
3. Стеченко Д. Управління регіональним розвитком. К.: Вища школа, 2000. 223 с.
4. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ ст: нові пріоритети. К.: Наук. думка, 2006. 511 с.
5. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія. О.: Друк. дім, 2011. 368 с.
6. Ткачук А., Меддок К., Мринська О., Третяк Ю. Державна регіональна політика в Україні: Від декларації до регіонального розвитку. URL: [gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciydo-regionalnogo-rozvitku-\\_.html/](http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciydo-regionalnogo-rozvitku-.html/)

7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.

9. Про концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

*References:*

1. Golikova T. *Derzhavne upravlinnya teritorialnim ekonomichnim rozvitkom: teoriya i praktika: monografiya*. K.: Vid-vo NADU, 2007. 296 s.

2. Ishenko G. *Osnovi regionalnogo rozvitku*. *Uryadovij kur'yer*. 2007. 19 sichnya. С. 5.

3. Stechenko D. *Upravlinnya regionalnim rozvitkom*. K.: Visha shkola, 2000. 223 s.

4. Dolishnij M. I. *Regionalna politika na rubezhi XX–XXI st: novi prioriteti*. K.: Nauk. dumka, 2006. 511 s.

5. Izha M. M. *Sistema regionalnogo upravlinnya: svitovij dosvid i Ukrayina: monografiya*. O.: Druk. dim, 2011. 368 s.

6. Tkachuk A., Meddok K., Mrinska O., Tretyak Yu. *Derzhavna regionalna politika v Ukrayini: Vid deklaraciyi do regionalnogo rozvitku*. URL: [gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciydo-regionalnogo-rozvitku-.html](http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciydo-regionalnogo-rozvitku-.html).

7. *Konstituciya Ukrayini, priinyata na p'yatij sesiyi Verhovnoyi Radi Ukrayini 28 chervnya 1996 roku № 254k/96-VR. Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini*. 1996. № 30. Ст. 141.

8. *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi strategiyi regionalnogo rozvitku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 6 serpnnya 2014 r. № 385. Oficijnij visnik Ukrayini*. 2014. № 70. Ст. 1966.

9. *Pro koncepciyu derzhavnoyi regionalnoyi politiki: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid travnya 2001 r. № 341/2001. Oficijnij visnik Ukrayini*. 2001. № 22. Ст. 983.

---

The analysis of the relevant terminology tools, concerning the state regional policy to avoid ambiguous interpretation of terms. Concretized following definitions: region, regional development, regional policy, the state regional policy.

It is emphasized that the concept of «Regional Policy» covers three aspects. The first – external to the regional aspect. In this case, the central public authorities pay attention to the development of inter-regional proportions. The second aspect – intra-regional. In this case, the policy provided by local authorities mainly at its own expense and under its own responsibility. The third aspect of regional policy is to strengthen the role of regional organizations in the territorial state.

It was found that regions are treated as separate administrative territory (administrative region) that certain characteristics inherent natural-geographic and economic-geographical condition of the existing economic structure and settlement

system, and system factors limiting production potential in the region. Qualitative and quantitative parameters of water, land, climate and recreational resources of the region determine the spatial location of objects and the formation of functional management structure of the economy, infrastructure, its residents resettlement options.

The mechanism of realization of the state regional policy – a system of specific government organizational levers and economic means by which the state influence on the spatial organization of society, provided social and economic development, improving the structure of their economic complex. The main components of a holistic mechanism of state regional policy of Ukraine, as defined by applicable regulations, are: appropriate legal and regulatory framework, budgetary and financial regulation of regional development, forecasting and programming, development of various forms of territorial organization of the productive forces (the creation of special economic zones, inter-regional and cross-border cooperation).