

УДК 353

Голуб'як Н. Р.

### НАУКОВЕ ОСМИСЛЕННЯ КАТЕГОРІЇ «РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА»

У статті розглядається багатоманітність підходів до поняття «регіональна політика», що пов'язано з різним розумінням термінології предмета дослідження. Автором аналізуються проблемні зони предметного поля: домінування економічного аспекту над іншими компонентами, ототожнення понять «регіональна політика» та «державна регіональна політика». Розкрито можливість використання європейського тлумачення термінів у рамках тематики регіонального розвитку та виокремлено основні об'єкти та суб'єкти досліджуваного феномену. Дослідником узагальнено необхідність існування регіональної політики та переосмислено місце і значення регіонального розвитку в політичному процесі.

Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, регіональна політика, державна регіональна політика, об'єкти та суб'єкти регіональної політики.

*Голуб'як Н. Р. Научное осмысление категории «региональная политика».*

В статье рассматривается многообразие подходов к понятию «региональная политика», что связано с разным пониманием терминологии предмета исследования. Автором анализируются проблемные зоны предметного поля: доминирование экономического аспекта над другими компонентами, отождествление понятий «региональная политика» и «государственная региональная политика». Раскрыты возможности использования европейского толкования терминов в рамках тематики регионального развития и выделены основные объекты и субъекты исследуемого феномена. Исследователем обобщено необходимость существования региональной политики и переосмыслены место и значение регионального развития в политическом процессе.

Ключевые слова: регион, региональное развитие, региональная политика, государственная региональная политика, объекты и субъекты региональной политики.

*Holubiak N R. Scientific understanding of the category of regional policy.*

The article deals with the variety of approaches to the concept of regional policy that is associated with different understanding of the research subject. In the first part of the article the author provides a broad and a narrow understanding of the concept of regional policy.

The author also uses theoretical and methodological principles of a comprehensive analysis of the problems of regional policy, clarifying the nature and the essence of regional policy, its theoretical and cognitive function, based on comparative analysis of conceptual approaches of foreign and domestic political sciences.

The text describes the following problems: dominance of the economic aspects of the other components, the concepts of regional policy and state regional policy. The possibility of using European interpretation of the terms in the regional development is revealed and the main objects and subjects of the studied phenomenon are singled out. The researcher summarizes the need for a regional policy and reinterprets the place and importance of regional development in the political process.

In this manner the author tries to assert that in the transitional conditions of state formation, political elite should strive for the development of modern regional policy, which is accompanied by processes of democratization of public life, decentralization of government, the establishment of appropriate inter-relationships that contribute to strengthening economic, cultural and political ties between the regions.

*So the main conclusion of the article is that the importance of regional policy is an objective necessity for the development of the state in general, and for strengthening regional level.*

*Key words: region, regional development, regional policy, regional policy state, objects and subjects of regional policy.*

Регіональна політика виступає об'єктивною необхідністю для розбудови держави в цілому, а також є однією з найбільш значимих сфер інтересів сучасного суспільства. Вона тісно пов'язана з типом суспільства, з тими цілями та завданнями, які ставить перед собою держава. Забезпечення стабільного національного регіонального розвитку стає запорукою ефективного функціонування політичної системи. У зв'язку з цим питанням регіональної політики приділена значна увага в сучасній політології та політичній регіоналістиці.

Комплексне і всебічне вивчення заявленої проблематики, перш за все, потребує аналізу сутності та змісту регіональної політики як складової політичного процесу, оскільки це дасть змогу більш чітко окреслити основні та цілісні характеристики досліджуваного явища. Дискусії, що точаться навколо регіональної проблематики, свідчать про багатоманітність поглядів, що пов'язано з різним розумінням термінології самого її предмета.

Питаннями розкриття основних термінів зазначеної тематики займалися багато вчених, як зарубіжних, так і вітчизняних. У цій статті аналізуються роботи Т. Гроссе [21], Р. Туровського [20], Е. Алаєва [1], З. Варналія [5], М. Долішнього [6], О. Коротич [10], Т. Кравченка [11], М. Лендзел [16], Ю. Наврузова [12], С. Романюка [17], В. Симоненка [18] та ін.

Метою статті є узагальнення теоретико-методологічних підходів до регіональної політики, що використовуються і можуть бути використані під час проведення регіональних політичних досліджень. Для досягнення мети вирішувалися наступні завдання: проаналізувати різноманіття наукових підходів до поняття «регіональна політика»; визначити відмінності між такими поняттями, як «регіональна політика» та «державна регіональна політика»; уточнити та виділити основні об'єкти та суб'єкти досліджуваного феномену, окреслити основні напрями та принципи регіональної політики.

В останні роки спостерігається підвищення уваги до регіоналістичних досліджень, поглиблених теоретичних розвідок щодо сутності основних понять, пов'язаних із розвитком соціально-економічних територіальних систем, обґрунтування новітніх підходів до формування та здійснення регіональної політики, вдосконалення системи й процесу управління внутрішніми регіонами держави [11].

Виходячи з того, що політологія визначається як наука про політику, а «політика» в широкому сенсі – це різноманітний світ відносин, діяльності, поведінки, орієнтацій та комунікативних зв'язків, водночас, поняття «регіональна політика» розглядається як діяльність національних і місцевих, регіональних органів державної влади, інститутів місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного використання потенціалу територій та створення сприятливого середовища. Звідси регіональна політика виступає як один із об'єктів політології, так і політичної регіоналістики, яка досліджує проблеми регіональної структури держави і суспільства [13, с. 27; 20, с. 139].

Необхідність існування регіональної політики впливає з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті. Таким чином, регіональна політика є невід'ємною складовою політики держави, спрямованої на організацію території країни відповідно до державної стратегії розвитку.

На сучасному етапі розвитку політичної регіоналістики важливо відзначити, що поняття «регіональної політики» не має усталеного академічного визначення, водночас аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у тлумаченні змісту регіональної політики, формулюванні її мети та завдань. Перед тим, як навести підходи різних авторів до розуміння зазначеного поняття, слід нагадати, що в науці існують певні

вимоги до визначення термінів. Це, зокрема, об'єктивність, чіткість визначення, завершеність пояснення. Не менш важливою вимогою є категорійна відповідність терміна і слова, від якого він походить, які не можуть належати до різних категорій. Виходячи з цього, можна дійти висновку, що регіональна політика повинна означати, перш за все, політику, яка у визначенні має бути уточнена ознаками, що відрізняють її від інших видів політики. Із врахуванням зазначених наукових критеріїв розглянемо основні підходи до визначення терміна «регіональна політика» [15, с. 68].

У словнику з регіональної політики, який розміщений на сайті інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна», наведено наступне тлумачення «регіональної політики»: по-перше, як безпосередньо політики (регіональної політики держави), яка має на меті допомогу владі, інституціям та підприємцям на визначеному локальному рівні; по-друге, як політику регіональної та місцевої влади (т. зв. політика регіону), яка базується на місцевих можливостях та засобах. З цієї дефініції випливають дві істотні особливості: по-перше, предметом регіональної політики є держава (а конкретніше – центральна влада), по-друге, основною метою регіональної політики в реаліях Європейського Союзу є вирівнювання у регіональному розвитку [19].

Цілком слушне твердження щодо регіональної політики виділяє також польський дослідник Т. Гроссе, розглядаючи її як стратегічну діяльність та ініціативу уряду у співпраці з місцевим самоврядуванням, спрямовану на розвиток конкурентоздатності регіонів та оптимальне використання ресурсів для економічного зростання [21, с. 14].

Відомий економіко-географ Е. Алаєв у своєму понятійно-термінологічному словнику визначив регіональну політику як сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою [1, с. 158].

Разом з тим, український учений-регіоналіст академік М. Долішній розкрив широке та вузьке розуміння терміну «регіональна політика». У першому випадку це означає політику, яку провадить держава щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У другому випадку регіональна політика звужується винятково до дій держави, тому йдеться про державну регіональну політику [6, с. 7].

Щодо нормативно-правової бази України, то по сьогоднішній день не існує офіційного визначення поняття «регіональна політика». Натомість у Концепції державної регіональної політики, затвердженій у 2001 р., сформульована головна мета державної регіональної політики, яка полягає у «створенні умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищенні рівня життя населення, забезпеченні додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглибленні процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [9].

У науковій дискусії щодо предметного поля регіональної політики доцільно виділити такі проблемні зрізи: по-перше, домінування економічного аспекту над іншими компонентами регіонального життя, звідси вживання понять «регіональна політика» та «регіональна економічна політика» як синонімів. Прикладом є визначення М. Кноглера та О. Сескарева, які під регіональною політикою розуміють «сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни» [7, с. 65].

Позицію звуження поняття регіональної політики до економічних функцій держави підтримує також С. А. Романюк, аргументуючи тим, «...що навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі» [8].

В даному випадку слушним вважається зауваження З. Варналія, що в методологічному

аспекті некоректно ототожнювати поняття «регіональна політика» і «регіональна економічна політика». Оскільки економіка є лише однією (хоча і дуже важливою) сферою людської діяльності, так і регіональна економічна політика не охоплює всього спектру управлінської діяльності держави [5, с. 27].

Проти того, щоб державна регіональна політика зводилася до регіональної економічної політики, виступає В. К. Симоненко, вважаючи за потрібне вести мову про соціально-економічну політику [18, с. 32]. 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 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 дослідника, «під регіональною політикою слід розуміти, з одного боку, чітко опрацьовану в законодавчому аспекті практичну діяльність держави в усіх регіонах країни, а з другого, – соціально-економічну політику, здійснювану на базі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення тих чи інших регіональних і місцевих цілей і завдань» [18, с. 31].

Однак в міжнародній практиці економікоцентричний підхід до регіональної політики цілком виправданий. Як зазначає М. Лендвел, в Європі склався консенсус щодо ролі регіональної політики в гарантуванні державної допомоги найбільш депресивним регіонам. Проте проблеми взаємодії центру і регіонів починаються тоді, коли розподілені функції органів держави заважають самостійному розвитку регіонів [14, с. 109].

Другим проблемним зрізом виступає ототожнення понять «регіональна політика» та «державна регіональна політика».

Варто зауважити, що серйозною науковою і практичною проблемою є проведення чіткої межі між власне регіональною політикою та регіональними аспектами внутрішньої і зовнішньої політики в цілому. Адже практично будь-який вияв державної політики має той чи інший регіональний аспект. Але суму цих аспектів чи проявів не можна вважати регіональною політикою [3, с. 42].

Окремі дослідники (наприклад, О. Г. Топчієв) дають трактування регіональної політики як діяльності держави, спрямованої на забезпечення ефективного й комплексного соціально-економічного розвитку окремих територій країни – її регіонів. Таким чином, регіональна політика має два головних вектори щодо своєї розробки та реалізації – «згори», від центру, який обґрунтовує засади й принципи державної регіональної політики, і «знизу», від конкретних територій, де напрацьовують практичний досвід регіонального планування та господарювання [16, с. 95].

Українська дослідниця О. Коротич, вивчаючи понятійний апарат державного управління регіональним розвитком, розмежовує зміст наступних понять:

- регіональна політика – стратегічна лінія поведінки наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального у вирішенні комплексу питань щодо просторового аспекту їхнього соціально-економічного розвитку;
- регіональна політика країни (держави) – складається з державної регіональної політики та комплексних політик її адміністративних регіонів, які мають як внутрішні, так і зовнішні складові;
- державна регіональна політика – державна політика у сфері регіонального розвитку цілісного соціально-економічного територіального комплексу країни та кожного з її регіонів або регіональна політика, що розробляється і втілюється від імені і в інтересах держави та всього народу цієї держави [10, с. 136].

Далі варто зауважити доцільність спростування подібного роду термінологічного ототожнення. Враховуючи ситуацію, що ще кілька років тому розвиток регіонів мав здійснюватися лише за чітко встановленими та визначеними державою напрямками, то

сьогодні регіони не тільки мають право, а й зобов'язані розробляти та самостійно реалізовувати власні стратегії регіонального розвитку. У зв'язку з цим, слід використовувати термін «регіональна політика держави» виключно для позначення сукупності державної регіональної політики та політик адміністративних регіонів цієї країни. При цьому термін «регіональна політика» має лишитися як узагальнюючий для політик територіальних формувань різного рівня (наднаціональних, держав або регіонів субнаціонального рівня) щодо вирішення комплексу питань просторового аспекту їх соціально-економічного розвитку [2, с. 368].

По-третє, значна кількість сучасних науковців (Є. Аласв, М. Долішній, М. Кноглер, С. Романюк, В. Симоненко та ін.), розвиваючи теоретичне підґрунтя «регіональної політики», по різному підходять до визначення родового слова. Так, А. Голіков та Ю. Прав вважають, що 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» [4, с. 23].

Родовий термін «політика» присутній також у визначенні регіональної політики, яке запропоноване Г. Балабановим. На його думку, регіональна політика є сферою державної політики, спрямованою на виявлення нерівностей в умовах соціально-економічного розвитку та життя населення [11].

Однак переважна більшість фахівців з політичної регіоналістики виділяє, що саме «діяльність», перш за все, складає сутність досліджуваного терміна. Наприклад, С. Романюк зазначає, що «в ідеалі регіональна політика є узгодженою діяльністю національних та місцевих, регіональних органів державної влади, інститутів місцевого самоврядування...» [17, с. 78].

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 балансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів» [12, с. 43].

Таким чином, можна підсумувати, що у широкому розумінні «регіональна політика» – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій. 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 [11].

На нашу думку, в межах теоретичних особливостей «регіональної політики» слід зупинитися на виокремленні та розмежуванні об'єктів та суб'єктів досліджуваного феномену.

Поліваріантність підходів до визначення «регіональної політики» веде до розбіжності поглядів щодо об'єктів та суб'єктів. Дослідники В. Павлов, С. Бандур, В. Терон дотримуються думки, що об'єктом регіональної політики слід вважати «соціально-економічні процеси» в регіонах. Досить близька до цієї позиції думка висловлюється також у монографії під редакцією М. Долішнього, де зазначається таке: «Об'єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа і всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними». При цьому треба відзначити, що до основних об'єктів регіональної політики відносяться: виробничі (насамперед підприємство як первинна ланка суспільного поділу праці), соціальні (насамперед людина як представник соціуму, родини, етносу), грошово-фінансові процеси

тощо [10, с. 143].

Натомість проблема суб'єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури. Тобто, на думку М. Долішнього, суб'єктами регіональної політики є центральні органи законодавчої і виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування.

У відповідності до Конституції України, найбільш точний перелік суб'єктів регіональної політики з поділом їх на первинні та вторинні подають С. Бандур та І. Терон. До первинних суб'єктів державної регіональної політики ними віднесені «українське суспільство (головний первинний суб'єкт), соціальні, у тому числі регіональні, групи і верстви», а до вторинних суб'єктів «державна – центральні та місцеві органи державної влади і управління (головний вторинний суб'єкт), місцеві органи самоврядування, політичні партії, недержавні спілки, об'єднання (профспілки, спілки підприємців тощо)» [4, с. 22].

Важливим також є той факт, що при розробленні регіональної політики держави слід узгодити державні інтереси з інтересами усіх адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. Звідси складність пов'язується із тим, що при формуванні цієї політики необхідно урахувати взаємовідносини суб'єктів державної регіональної політики як між собою, так і з суб'єктами політики регіонів.

Зазначимо, що регіональна політика є політикою щодо просторового розвитку держави, яка складається з державної регіональної політики та комплексних політик її адміністративних регіонів, які мають як внутрішні, так і зовнішні складові. Цілі та принципи державної регіональної політики та політик регіонів визначаються, відповідно, інтересами держави та регіонів, тому між ними існують певні суперечності, шляхом до розуміння яких є чітке розмежування суб'єктів та об'єктів кожної з цих політик [10, с. 137].

Отож, узагальнюючи визначення та підходи до сутності регіональної політики, її слід розглядати з точки зору сфери діяльності держави щодо управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни у просторовому (регіональному) аспекті, тобто пов'язаною із взаємовідносинами між державою і регіонами, і регіонами між собою; а також як сферу діяльності регіональної влади щодо управління соціально-економічним розвитком регіону.

Нині українська наукова спільнота переосмислює місце та значення регіональної політики, точаться дискусії щодо регіонального поділу країни, ступеня самостійності та міри відповідальності регіонів. Ми вважаємо, що перегляд сучасних підходів до регіональної політики на основі управлінських досягнень та європейських стандартів повинен стимулювати створення нової теорії регіонального розвитку та розміщення продуктивних сил.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Алаев Е. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Е. Б. Алаев. – М. : Мысль, 1983. – С. 189.
2. Бондарчук Н. В. Складові державної регіональної політики / Н. В. Бондарчук // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 367–373.
3. Бутко М. Регіон у дзеркалі державного управління: [Пробл. удосконалення держ. управління] / М. Бутко, М. Мурашко // Віче. – 1997. – № 3. – С. 42–46.
4. Голіков А. П. Сучасний стан та перспективи регіональної політики в Україні / А. П. Голіков, 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.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.

6. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 511 с.
7. Кноглер М. Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О.Секарев // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 63–69.
8. Концептуальні засади регіональної політики України // Матеріали конференції (Київ, 8 жовтня 1999 р.). – С. 41.
9. Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р.
10. Коротич О. Б. Формування понятійного апарату державного управління регіональним розвитком країни / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (26). – 2009. – С. 136–143.
11. Кравченко Т. В. Теоретичні засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Т. В. Кравченко // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-2/doc/1/07.pdf>
12. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи / Ю. Наврузов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3 (1). – С. 41–50.
13. Политическая регионалистика / Ю. В. Косов, В. В. Фокина. – СПб. : Питер, 2009. – 192 с.
14. Региональная политика: современные тенденции / В. П. Рогатин // Культура народов Причерноморья. – 2005. – № 74. – Т. 2. – С. 109–111.
15. Регіональна політика: Методологія, методи, практика / Відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній. – Л. : НАН України, Ін-т регіональних досліджень, 2001. – 700 с.
16. Регіональна політика та управління у країнах Європи : матеріали до навчального курсу / упоряд. М. О. Лендзел, В. Ю. Керецман. – Ужгород : [б. в.], 2001. – 248 с.
17. 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.
18. Симоненко В. К. Регіональна політика: системний підхід / В. К. Симоненко // Економіка України. – 1996. – № 6. – С. 31–37.
19. Словник з регіональної політики [Електронний ресурс] // Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень ЄвроРегіо Україна. – Режим доступу : <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1236>.
20. Туровский Р. Основы и перспективы региональных политических исследований / Р. Туровський // Поліс. – № 1. – 2001. – С. 138–157.
21. Grosse T. G. Cele i zasady polityki regionalnej państwa / Tomasz Grzegorz Grosse // Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. – Instytut Spraw Publicznych, 2009. – S.48.