

УДК 332.1.

Король С.М.
Сумський державний університет

КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено аналіз підходів сучасних українських науковців щодо трактування понять „регіон” та „регіональна політика”. Вказується на відсутність єдиних, загально визначених, однозначних термінів і простежуються переваги й недоліки в тлумаченні вищезазначених категорій. В основі авторського трактування основних понять покладено нормативно-правову базу.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, територія, економіка, екологія, держава.

Король С.Н.

КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ АППАРАТ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА АНАЛИЗА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Анализируются подходы современных украинских ученых к трактовке понятий „регион” и „региональная политика”. Указывается на отсутствие единых, общих определений однозначных терминов и прослеживаются преимущества и недостатки в толковании вышеуказанных категорий. В основу авторской трактовки основных понятий положена нормативно-правовая база.

Ключевые слова: регион, региональная политика, территория, экономика, экология, государство.

Korol S.

CATEGORIAL INSTRUMENT AND METODOLOGICAL PRINCIPLES OF ANALYSIS OF REGIONAL POLICY

The approaches of contemporary Ukrainian scientists to the interpretation of concepts “a region” and “a regional policy” are analyzed. It is pointed to deficiency of unified common definitions and it is retraced of the advantages and disadvantages of the interpreting categories mentioned above. Normative legal base is lied on the principle of the author’s interpretation of fundamental terms.

Key words: region, regional policy, territory, economics, ecology, government.

Питання регіонального розвитку України знаходяться останнім часом у центрі уваги основних владних інституцій нашої держави. Дослідження регіоналістики, як і будь-яке інше дослідження, вимагає термінологічної чіткості та точності понять, тому розглянемо на початку деякі ключові дефініції.

© Король С.М., 2011.

Значну увагу питанню регіональної політики приділяли такі українські вчені, як А.В.Берега, С.О. Біла, В.В. Борщевський, З.С. Варналій, В.Є. Воротіна, Б.М. Данилишин, Я.А. Жаліло., В.І. Жук, О.Б.Коротич, А.М.Крижевський, О.В. Кукарцев, Д.В.Ляпін, Л.Л. Прокопенко, В.П. Семиноженко, М.В. Скиба, О.П. Скороход, І.В. Хаджинова, О.В. Шевченко та інші. Разом із тим, для розгляду багатьох питань необхідно дослідження теоретико-методологічних основ регіональної політики. Саме тому метою статті є аналіз та узагальнення

підходів науковців щодо визначення сутності категорії „регіон” і „регіональна політика”.

Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів”, ухвалений Верховною Радою України 8 вересня 2005 р. і чинний з 1 січня 2006 р., чітко визначає, що „регіон – це територія Автономної республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя” [1].

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., затвердженій постановою кабінету Міністрів України у липні 2006 р., основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку визначено „створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку”.

Державна регіональна політика має спрямовуватися насамперед на розв’язання таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу [2, с. 36].

У „Концепції регіональної політики України” зазначена офіційна версія терміну „регіон” як визначене законодавством територіальне утворення з системою органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому додається, що з метою планування та регіонального розвитку можуть створюватися об’єднання регіонів у складі декількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій [3, с. 215].

Теорії та підходи до регіоналістики вітчизняних і зарубіжних учених відбивають ставлення до регіону перш за все як до економічної одиниці. З точки зору економічної та управлінської науки, під регіоном розуміється „частина території держави, що виділилася в процесі суспільного (територіального) розподілу праці, яка спеціалізується на виробництві певних товарів чи послуг, характеризується спільністю і специфічним щодо інших територій типом відтворення; комплексністю і цілістю господарства; наявністю органів управління, що забезпечують

розв’язання завдань, що стоять перед регіоном”.

Одним із перших теоретиків-регіоналістів вважається Й. Тюнен, відомий своїм дослідженням „Ізольована держава у її відносинах із сільським господарством і національною економікою”. Він запропонував визначення територіально-економічних меж регіону радіусом ринку.

Також заслуговує на увагу підхід В. Поповкіна до трактування цілісності регіонів. Парадигма регіональної цілісності, на його думку, повинна будуватися на теоретико-філософському прийнятті концепції єдиної географії об’єктивного взаємозв’язку природних, соціальних та економічних процесів і явищ, що існують у певному територіальному ареалі. Вчений виходив з того, що у будь-якому виробництві бере участь людина. Від природних та економічних умов залежить як життя людини, так і самопочуття суспільства. Водночас суспільство підкорює своїм потребам економіку, керує в цій сфері структурно-динамічними процесами. Природне середовище зумовлює життя суспільства. В. Поповкін доходить висновку, що регіон становить цілісність власне природного матеріального середовища, створеного людиною, і соціуму, а також, що „різні типи регіонів формуються та існують завдяки певним типам взаємозв’язків між цими трьома середовищами”. Тобто регіони – це „специфічні триєдності” [4, с. 26].

За регіоналістом О. Мілашовською „регіон – це адміністративна територіальна одиниця, яка визначається певними характеристиками (культурними, демографічними, економічними або іншими), котрі відрізняють її від інших територій держави” [5, с. 34].

Академік АЕН України О. Коротич вважає, що регіон це – „великий соціально-економічний територіальний простір, що має певні особливості, за якими він відрізняється від інших територіальних комплексів. За рівнями доцільно виділити регіони, що охоплюють кілька держав або їх складових; регіони, що мають статус держави; а також регіони субнаціонального рівня” [6, с. 58].

О. Кукарцев розуміє під регіоном „одну з субнаціональних одиниць територіальної структури держави, тобто складову частину адміністративно-територіального поділу, яка має свій політичний та юридичний статус і регіональні владні інститути з певними функціями та повноваженнями” [7, с. 9].

На думку А. Берези, потрібно визначати регіон, виходячи з виконання ним п'яти основних функцій: інституційного забезпечення, з одного боку, економічної самостійності, з іншого боку, політико-економічної єдності країни; гарантування конституційних прав громадян на вільний вибір місця проживання, вільне волевиявлення, забезпечення законності й правопорядку); економічної (забезпечення економічної безпеки країни і створення умов і можливостей вільного здійснення економічної діяльності); соціальної (гарантує права і можливості соціального розвитку населення у забезпеченні економічним потенціалом регіону), екологічної (забезпечує повноцінне середовище життєдіяльності населення, здійснює природоохоронні й інші заходи щодо оздоровлення навколишнього середовища) та етнопсихологічної (сприяє реалізації етнокультурних потреб населення) [3].

Підсумовуючи різні підходи щодо трактування поняття „регіон”, можемо запропонувати таке його визначення: регіон – це територіальна одиниця, що характеризується економічними, соціальними, екологічними особливостями, які й визначають шляхи досягнення основних цілей розвитку відповідної території.

Що стосується питання регіональної політики, то воно тривалий час розглядалося в Україні лише як складова регіонального економічного розвитку. Проте вітчизняний досвід засвідчив, що такий вузький підхід на тлі збільшення асиметрії розвитку регіонів створює перешкоди для розвитку державності, а іноді – і загрози національній безпеці. Окрім того, Україна, ставши членом Ради Європи у 1995 р., взяла на себе відповідні зобов'язання, серед яких містяться й ті, що стосуються розвитку регіональної та місцевої демократії. Виконання цих зобов'язань є необхідним з точки зору забезпечення позитивних зовнішньоіміджевих характеристик держави.

Забезпечення наукових підходів під час формування і реалізації регіональної політики вимагає чіткого обґрунтування її теоретичних, методологічних і методичних засад. Водночас аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у тлумаченні змісту регіональної політики, формулюванні її мети та завдань [8]. Так, на думку авторів монографії „Державне управління регіональним розвитком України” регіональна політика – це „комплекс заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію

ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним, екологічним розвитком регіональних спільнот на основі узгодження державних і регіональних інтересів та раціонального використання специфічного потенціалу регіонів” [3, с. 9].

Відомий радянський 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” [9, с. 189]. До питань регіональної політики вчений залучив такі напрями, як: співвідношення і взаємодія рушійних сил регіонального розвитку (усі сектори національної економіки, внутрішні й зовнішні чинники та засоби); співвідношення національного (загальнодержавного) та регіонального аспектів розвитку, центрального і регіонального рівнів управління економікою (рівень регіональної автономії, ступінь централізації планування і управління); ставлення до завдання підйому економіки відсталих районів, освоєння нових районів і ресурсів; ставлення до національно-етнічних питань (в умовах багатонаціональної держави); регіональні аспекти демографічної політики, політики урбанізації, аграрної політики та інших заходів державної влади [8, с. 25].

У період обґрунтування концепції сталого розвитку територій, посилення уваги до вирішення екологічних проблем серед основних сфер діяльності регіональної політики додатково стали акцентувати увагу на питаннях екології. Відомий вітчизняний економіст і географ В. Поповкін, який обґрунтував і обстоював необхідність регіонально-цілісного підходу в управлінні економічним розвитком держави, вважав, що регіональна політика України має сприяти найефективнішому досягненню головних економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку держави завдяки використанню закономірностей і факторів територіального поділу праці й регіонального комплексотворення. Регіональна політика має спрямовуватися на: „створення в усіх регіонах, містах, сільській місцевості, населених пунктах будь-якого масштабу адекватних умов для життєдіяльності людини, реалізації її можливостей, відтворення робочої сили, праці, побуту,

відпочинку; поступового зниження антропогенного та техногенного тиску на територію з урахуванням екологічної ємності кожного з регіонів, підтримання або відновлення екологічної рівноваги” [4, с. 28].

Зауважимо, що у найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Відповідно поняття „регіональна політика” та „регіональна економічна політика” часто вживають як синоніми без будь-яких застережень. Наприклад, М. Кноглер та О. Секарєв під регіональною політикою розуміють „сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни” [8, с. 54]. На думку О. Коротича, регіональна політика це – „стратегічна лінія поведінки наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального у вирішенні комплексу питань щодо просторового аспекту їхнього соціально-економічного розвитку” [6, с. 60]. С. Романюк під державною регіональною політикою розуміє систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів. Таку позицію вчений аргументує тим, що навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі. Такий підхід звужує поняття регіональної політики, зводить її лише до економічних функцій. Звичайно, важливість економічних аспектів регіональної політики є незаперечною, однак регіональні процеси є значно багатограннішими. „У методологічному аспекті ототожнювати поняття „регіональна політика,, і „регіональна економічна політика” некоректно. Адже так само як економіка є лише однією (хоча і дуже важливою) сферою людської діяльності, регіональна економічна політика не охоплює всього спектру управлінської діяльності держави” [10, с. 3].

Відомий український учений-регіоналіст академік М. Долішній вважає, що, у разі визначення терміна „регіональна політика” необхідно тлумачити це поняття в широкому та вузькому розумінні. 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. М. Долішній вважає,

що у широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямована на реалізацію інтересів держави щодо регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій. Учений наголошує, що за сьогоdnішніх умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальної, екологічної, науково-технічної). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління [11].

Ще один відомий український учений-регіоналіст З. Варналій вважає, що під регіональною політикою, як правило, розуміють сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни у регіональному аспекті відповідно до задалегідь розробленої програми. Державна регіональна політика повинна бути невід’ємною складовою частиною політики держави, спрямованої на організацію території країни відповідно до прийнятої державної стратегії розвитку. Об’єктивними передумовами регіональної політики виступають структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах. Подібна неоднорідність змушує будь-який захід приймати з урахуванням інтересів і особливостей регіонів [8].

На необхідності розглядати регіональну політику держави у контексті глобалізації наголошують В. Семиноженко та Б. Данилишин. Вони визначають регіональну політику як діяльність держави, спрямовану на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки [12]. Останнє, на

думку вчених, дуже важливе, адже жодна країна у світі не може сьогодні серйозно здійснювати свою регіональну політику, не враховуючи потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб'єктами й об'єктами дедалі більше стають окремі частини держави, тобто регіони.

Таким чином, під регіональною політикою, як правило, розуміють сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми.

Як бачимо, тлумачення термінів „регіон” та „регіональна політика” залежить від напрямку дослідження того чи іншого науковця і визначається його контекстом. Втім, перспективою подальших досліджень вбачаємо аналіз нормативно-правового забезпечення регіональної політики та інституційний вимір під впливом євроінтеграційних процесів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2085 – IV. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001] // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36.
3. Панченко Т. Регіон як об'єкт та рівень соціально-політичного аналізу: світовий та вітчизняний досвід [Електронний ресурс] / Т. В. Панченко. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mtppsa/2009_15/Panchen.pdf
4. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / [за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла]. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
5. Мілашовська О. Регіональна політика соціально-економічного розвитку прикордонних територій (на матеріалах Карпатського регіону): [монографія] // „Інститут регіональних досліджень НАН України”. – Ужгород: Карпати, 2008. – 512 с.
6. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять [Електронний ресурс] / О. Б. Коротич. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Venu/2010_2/15.pdf.
7. Кукарцев О. Регіональна політика України: відносини «центр-регіони» як фактор забезпечення територіальної цілісності держави: автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / О.В. Кукарцев; [Львів. нац. ун-т ім. І.Франка]. – Львів, 2008. – 25 с.
8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
9. Алаев Э. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Э. Б. Алаев. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
10. Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: [монографія] / С.А. Романюк. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
11. Долішній М. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К.: Наукова думка, 2006. – 511 с.
12. Семиноженко В. Новий регіоналізм / В.П. Семиноженко, Б.М. Данилишин. – К.: Наукова думка, 2005. – 153 с.