

Приходченко Т.А.,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри регіоналістики і туризму,
*Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана*

СЕЛЕКТИВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СУТНІСТЬ, ВИДИ, ПРИНЦИПИ, ІНСТРУМЕНТИ

Приходченко Т.А. Селективна регіональна політика: сутність, види, принципи, інструменти. У статті сформульовано теоретико-методологічні положення щодо проведення селективної регіональної політики, які включають подальший розвиток термінології регіоналістики, класифікацію видів, обґрунтування цілей, об'єктів та основних принципів селективної регіональної політики. Визначено головні труднощі впровадження селективної державної регіональної політики на сучасному етапі в Україні. Запропоновано класифікацію інструментів реалізації селективної регіональної політики, яка дає змогу визначити обмежуючий або стимулюючий характер виборчого впливу держави на ендогенний та екзогенний типи регіонального розвитку.

Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, селективна регіональна політика, ендогенний розвиток регіону, екзогенний розвиток регіону.

Приходченко Т.А. Селективная региональная политика: сущность, виды, принципы, инструменты. В статье сформулированы теоретико-методологические положения по проведению селективной региональной политики, которые включают дальнейшее развитие терминологии регионалистики, классификацию видов, обоснование целей, объектов и основных принципов селективной региональной политики. Определены главные трудности внедрения селективной государственной региональной политики на современном этапе в Украине. Предложена классификация инструментов реализации селективной региональной политики, которая позволяет определить ограничивающий или стимулирующий характер избирательного воздействия государства на эндогенный и экзогенный типы регионального развития.

Ключевые слова: регион, региональное развитие, селективная региональная политика, эндогенное развитие региона, экзогенное развитие региона.

Prykhodchenko T.A. Selective regional policy: essence, types, principles, instruments. In the article theoretical and methodological principles for the conduct of selective regional policy, which includes further development of the terminology of regional science; classification of types, the rationale, goals, objects and main principles of selective regional policy. We identified the main difficulties of implementation of selective state regional policy at the present stage in Ukraine. The classification of selective regional policy instruments allows determine the limiting and stimulating effects of selective state to endogenous and exogenous type of regional development in organizational methods of regional policy.

Key words: region, regional development, selective regional policy, endogenous development of the region, exogenous development of the region.

Постановка проблеми. Питання вибору пріоритетів регіонального розвитку, інструментів реалізації регіональної економічної політики на різних етапах розвитку національних економік є предметом дискусій як на теоретичному, так і на практичному рівні в більшості країн світу. Однією з невіршених проблем соціально-економічного розвитку в епоху глобалізації є зростаюча між-регіональна соціально-економічна диференціація. Так, неоднорідність економічного простору значно впливає на структуру та ефективність

економіки, стратегію і тактику інституційних перетворень, соціально-економічну політику України. Неминучим наслідком поглиблення неоднорідності українського регіонального простору є виникнення проблемних територій. Згідно зі світовою практикою, для згладжування міжрегіональних відмінностей держава здійснює селективну підтримку відстаючим у розвитку регіонів. Проте загальноприйнятого тлумачення терміну «селективна підтримка» досі не існує, також у регіональній науці не ясно, яка її роль у регіо-

нальній економічній політиці. Проблема ускладнюється й тим, що у світовій практиці реалізації регіональної економічної політики об'єктами виборчого впливу виступають не тільки відстаючі у розвитку регіони, а й перенаселені ареали і розвинуті регіони, які є локомотивами зростання. Таким чином, виникає питання про необхідність, цілеспрямованість та характер використання селективного впливу держави на сучасний регіональний розвиток в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Розглянута у статті проблема має багату ретроспективу досліджень у зарубіжній та вітчизняній науці, у яких отримано важливі результати. Теоретичним і методологічним підґрунтям дослідження розвитку концепцій державного регулювання регіонального розвитку є праці провідних науковців: Е. Аласва, О. Амоші, С. Білої [1], З. Варналія [4], З. Герасимчука, А. Голикова, О. Гранберга, Б. Данилишина, М. Долішнього, Я. Жалила, І. Жилиєва [8], В. Кравців, В. Лексіна, А. Мазур, С. Мельника, І. Михасюка, В. Нудельмана, В. Поповкіна, А. Прокопюк [5], С. Романюк, О. Соскіна, Д. Стеценка, А. Ткача, М. Фашевського, В. Чужикова [7], М. Чумаченка, О. Швецова [6], Л. Шевчук, С. Шульц та ін.

Аналіз підходів вітчизняних і зарубіжних учених показав, що наявні теоретичні положення, а також методологія формування механізмів соціально-економічного розвитку проблемних регіонів не розглядають селективну регіональну політику як самостійний тип регіональної політики держави; також не знайшли достатнього відображення у сучасній науковій літературі питання оцінки результативності цього типу політики.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження – визначення теоретичних та методологічних положень формування селективної регіональної політики держави, що включають розвиток понятійного апарату, обґрунтування цілей і об'єктів, класифікацію її видів та інструментів реалізації.

Виклад основного матеріалу. Розвиток регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ зіткнувся з низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовили його розбалансований, асиметричний та диспропорційний характер. Основою цього стала невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку в кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до неухильно зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові та людські ресурси, можливість ефективного використання геополітичного розташування регіональних систем та комплексів. Тактичні прорахунки регіонального розвитку

України зумовлені переважно відсутністю чітко означених, науково обґрунтованих економічних і соціальних стратегічних пріоритетів, неврахуванням особливостей довгострокових тенденцій регіонального розвитку, що формуються та діють на посткризовому етапі модернізації економіки [1, с. 3]. Стратегічне планування регіонального розвитку в Україні було запроваджено Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» [2].

Забезпечення регіонального розвитку є однією з важливих цілей соціально-економічної політики держави, важливим складником якої є регіональна політика. Під останньою розуміють систему цілей, завдань, інструментів і механізмів органів державної влади з управління політичним, економічним, соціальним, екологічним розвитком регіонів. В Україні державна регіональна політика законодавством визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної та культурної самобутності. Метою державної регіональної політики в Україні є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [3].

Україна започатковує державну регіональну політику, засновану на європейських цінностях, засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних та соціальних стандартів життя для кожного громадянина [4, с. 17]. Але українській регіональній політиці притаманне певне протиріччя: з одного боку, реальна ситуація та законодавчо визначені цілі регіонального розвитку доводять необхідність використання інструментів конкурентної (поляризованої) регіональної політики, а з іншого – в інструментах та фінансовій допомозі регіонам домінують цілі компенсаційної (вирівнювальної) регіональної політики. Методологічно необґрунтоване використання інструментів та важелів цих політик характеризується низкою негативних моментів, серед яких основними є: формування дивергентного типу регіонального розвитку (на протязі останніх десятиліть), наявність суб'єктивних економічних та бюджетних переваг у певних регіонів; дисбаланс компетенцій центру і регіонів, гіпертрофоване втручання державних

органів влади в діяльність регіональних і місцевих господарських громад; наявність автаркічних тенденцій, практики обмеження руху товарів в адміністративних межах регіонів, формування регіональних монополій, зрощення бізнесу і влади в регіонах [5, с. 16–17]. Поряд із цим особливості регіонального розвитку в Україні доводять недоцільність як відмови від політики компенсаційного характеру, так і протистояння її завдань із конкурентною політикою державного регулювання. Компенсаційна регіональна політика спрямована на інтерналізацію позитивних зовнішніх ефектів за рахунок фінансових інструментів, а заходи конкурентної політики – на інтенсифікацію підприємницької активності та інноваційних процесів у регіонах, формування конкурентоспроможних у національному і глобальному просторі міжрегіональних економічних систем. Такий підхід дає змогу досягати зниження міжрегіональної асиметричності шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями в макрорегіональному масштабі. Отже, грамотне та науково обґрунтоване поєднання позитивних елементів державних і ринкових методів управління регіональним просторовим розвитком у масштабі економіки країни дасть змогу сформувати синтетичну політику гармонізованого розвитку регіонів.

У сучасній економічній літературі не існує загальноприйнятого тлумачення терміну «селективна регіональна політика», проте можна виділити два основних підходи до розуміння її ролі та місця в регіональній економічній політиці держави: ототожнюється з регіональною економічною політикою держави; розглядається як складова частина регіональної економічної політики держави.

Вважаємо, що перший підхід не зовсім коректний, оскільки коло питань, розв'язуваних у рам-

ках регіональної економічної політики держави, значно ширше. У рамках другого підходу, розвиваючи науковий підхід О.М. Швецова [6, с. 38], вважаємо, що зміст регіональної економічної політики держави полягає у погодженій реалізації двох самостійних типів: загальнодержавної регіональної і селективної (рис. 1).

При цьому не можна погодитися з терміном «загальносистемна політика», запропонованим О.М. Швецовим, оскільки не зрозумілий критерій цього розподілу (загальносистемна і селективна) і може виникнути думка про несистемність селективної регіональної політики, що є неприпустимим під час формування регіональної економічної політики держави.

Загальнодержавна регіональна політика спрямована на створення загальних передумов регіонального розвитку. Заходи цієї політики не мають виборчого призначення і рівномірно впливають на всі регіони країни, формуючи правове, організаційне й економічне середовище їх самостійної активності. У рамках загальнодержавної регіональної політики здійснюється визначення сфери самостійних і спільних дій, повноваження та відповідальність органів влади за всі аспекти розвитку регіонів; установлення загальнодержавних правил, процедур і норм регіонального поділу власності, природних ресурсів і фінансів.

Селективна регіональна політика вибірково впливає на розвиток регіонів. У цьому дослідженні термін «селективність» розуміється як властивість регіональної економічної політики держави, іманентність якого зумовлена неспроможністю ринку в тих чи інших сегментах ринкової системи. Селективна регіональна політика, будучи самостійним типом регіональної економічної політики держави, формується виходячи із суспільних цілей і пріоритетів, визначених у концепції територіального розвитку країни, яка задає стратегічні орієн-

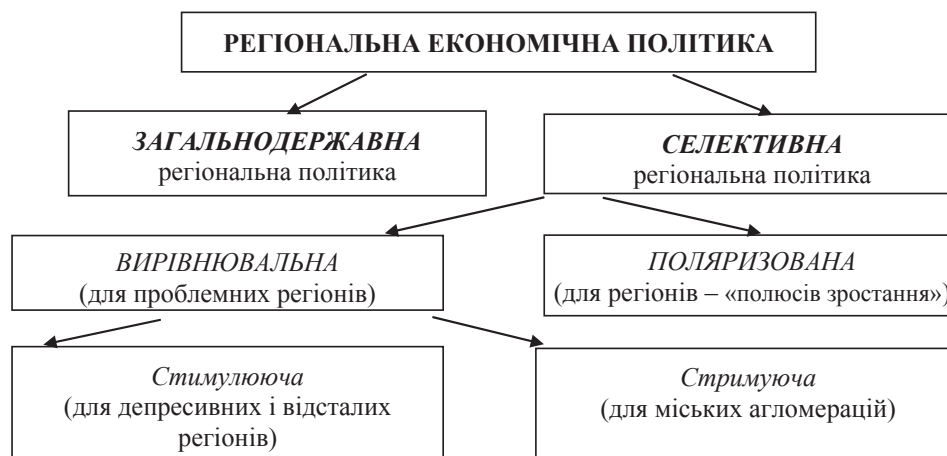


Рис. 1. Типологія регіональної економічної політики держави

тири просторового розвитку. Відповідно, процес формування та реалізації селективної регіональної політики має таку послідовність: концепція – стратегія – політика – методи, інструменти.

Залежно від об'єкта впливу класифікація видів селективної регіональної політики виглядає так (табл. 1).

Поляризована селективна політика спрямована на стимулювання регіонів, які мають найбільший економічний потенціал розвитку, для максимізації національного доходу.

Метою вирівнювальної селективної політики є згладжування міжрегіональних відмінностей шляхом вибіркового впливу на проблемні регіони. Під проблемними регіонами розуміються такі регіони, які не в змозі самостійно, тобто без допомоги з боку держави, вирішити свої гострі соціально-економічні проблеми. При цьому єдиної класифікації проблемних регіонів в науковій літературі не існує. До проблемних регіонів ми відносимо депресивні та відсталі регіони. Ключовим моментом у визначенні відмінностей між депресивними і відсталими регіонами є аналіз динаміки відповідних процесів. Поняття «відсталий» передбачає, що регіон розвивався значно повільніше інших регіонів, а поняття «депресивний» пов'язане зі спадом виробництва в раніше благополучних регіонах. Уважаємо, що об'єктами вирівнювальної селективної політики, насамперед, є депресивні та відсталі регіони, що мають геостратегічне значення для країни.

Використовуючи системний підхід, обґрунтуємо методологічні принципи формування селективної регіональної політики держави:

- цілеспрямованості – означає, що виборчий вплив держави на регіональний розвиток спрямований на досягнення чітко поставленої мети;
- вибіркості – означає, що селективна регіональна політика впливає не на всі регіони країни, а лише на певні території, наприклад проблемні регіони;

- адресності – припускає адресний вплив на розвиток економіки конкретного регіону;

- альтернативності – під час формування селективної регіональної політики держави виникає необхідність побудови альтернатив, тобто визначення можливих якісно різних сценаріїв перетворення внутрішньої структури регіональної системи країни;

- раціональності – припускає, що під час формування селективної регіональної політики має бути досягнуто розумне поєднання (компроміс) цілей реалізації поляризованої і вирівнювальної селективних регіональних політик, яке зумовлене суспільними пріоритетами держави;

- збереження територіальної цілісності – пов'язаний із розумінням територіального простору країни як економічної системи: зміст цього принципу полягає у тому, що селективна регіональна політика спрямована на зближення і зрощення регіональних господарств в єдину цілісну систему в умовах міжрегіональної інтеграції;

- забезпечення економічної безпеки – означає, що селективна регіональна політика спрямована на створення умов для досягнення сталого економічного зростання в регіонах і країні у цілому, а також захист економічних інтересів на національному та міжнародному рівнях.

Спираючись на методологічні принципи виборчого впливу держави на регіональний розвиток, сформулюємо визначення селективної регіональної політики як виборчого впливу органів державного управління на певні території за допомогою раціонального розміщення економічної діяльності на території країни для підвищення рівня її соціально-економічного розвитку та збереження територіальної цілісності.

Виходячи із запропонованих теоретико-методологічних положень формування селективної регіональної політики, розробимо класифікацію інструментів її реалізації (табл. 2).

Таблиця 1

Порівняльна характеристика видів селективної регіональної політики держави

<i>Ознаки</i>	<i>ПОЛЯРИЗОВАНА</i> селективна політика	<i>ВИРІВНЮВАЛЬНА</i> селективна політика	
		<i>Стимулююча</i>	<i>Стримуюча</i>
Об'єкти селективної політики	Регіони, що мають найбільший потенціал економічного зростання	Відсталі і депресивні регіони	Перевантажені міські агломерації – мегаполіси
Мета селективної політики	Досягнення максимального загальнонаціонального добробуту за рахунок ефективного використання економічного потенціалу регіонів – полюсів зростання	Зниження міжрегіональних відмінностей шляхом стимулювання зростання відсталих і депресивних регіонів	Зниження міжрегіональних відмінностей шляхом стримування зростання мегаполісів
Загальні принципи	Принципи нодальної системи	Принципи соціальної справедливості	

Класифікація інструментів селективної регіональної політики держави

	Стимулюючі інструменти	Обмежуючі інструменти
Екзогенний розвиток регіону	<ul style="list-style-type: none"> • державне інвестування у будівництво об'єктів промислової та соціальної інфраструктури • державне субсидування • державне замовлення (державні закупівлі) 	<ul style="list-style-type: none"> • заборони на будівництво нових промислових підприємств і розширення наявних • уведення «сертифікатів промислового розвитку» • винесення підприємств за межі великих міст • посилення правових норм у галузі землекористування, охорони навколишнього середовища, містобудування • субсидії за децентралізацію промисловості
Ендогенний розвиток регіону	<ul style="list-style-type: none"> • створення спеціальних економічних зон • індустриальних парків (майданчиків) • надання підприємцям регіону різного роду преференцій (митних, податкових, адміністративних), пільгових кредитів, прав прискореної амортизації 	<ul style="list-style-type: none"> • підвищення податкових ставок за оренду земельних ділянок у перенаселених агломераціях • введення податків на будівництво підприємств • підвищення податків за природокористування

За характером впливу на об'єкт селективної регіональної політики, виділимо дві групи інструментів:

1) ті, що обмежують економічний розвиток регіону;

2) ті, що стимулюють його розвиток.

Стимулюючі інструменти регіонального розвитку застосовуються у разі проведення як поляризованої, так і вирівнювальної селективної політики. Різниця полягає лише в об'єктах виборчого впливу: поляризована регіональна політика спрямована на стимулювання розвитку територіальних «полосів зростання»; у разі застосування вирівнювальної регіональної політики об'єктом стимулювання виступають депресивні та відсталі регіони.

Обмежуючі інструменти використовуються тільки у разі проведення вирівнювальної регіональної політики, об'єктами якої виступають перенаселені міські агломерації, наприклад: Париж і Ліон (Франція), Лондон і Бірмінгем (Великобританія), Токіо (Японія), Гельсінкі (Фінляндія) та ін. [7].

До інструментів, що обмежують екзогенний розвиток регіону, належать переважно адміністративні рішення: заборони, штрафи, дозволи тощо. Інструменти, що обмежують ендогенний розвиток регіону, спрямовані на непряме стримування розміщення підприємств в агломераціях, як правило, це інструменти податкової політики. Наприклад, підвищення податкових ставок на землю, включаючи «штрафну»: чим ближче до центру Парижа, тим вище ставка; введення у Фінляндії особливого податку на інвестиції в будівництво.

Необхідно зазначити, що програми регіонального розвитку виступають одним із найбільш активних стимулюючих методів селективної регіональної політики й являють собою сукупність інструментів, спрямованих на стимулювання як

ендогенного, так і екзогенного типу регіонального розвитку. Яскравими прикладами успішної реалізації програмного методу регіонального розвитку в світовій практиці є програми «Теннессі» і «Аппалачі» у США, програма «Південний Лімбург» у Нідерландах та ін. [7].

В Україні труднощі впровадження селективної державної регіональної політики на сучасному етапі переважно пов'язані із недостатньо чіткою правовою базою. Неповнота та системна невпорядкованість законодавчого регулювання депресивних територій підвищує статус угод між центральними і місцевими органами влади з розмежування предметів відання та повноважень, установа зусустрічних зобов'язань і відповідальності. Законодавчого оформлення потребують також функції органів державної влади щодо: а) загальносистемного регулювання регіональної соціально-економічної діяльності; б) стимулювання пріоритетів розвитку регіонів, узгоджених із державними пріоритетами; в) підтримки і збереження регіонуотворюючих інституцій; г) забезпечення взаємодії державної та місцевої влади із бізнесом (особливо субрегіональним) [8].

Висновки. Таким чином, селективна регіональна політика – це вибіркового впливу органів державного управління на певні території за допомогою раціонального розміщення економічної діяльності на території країни для підвищення рівня її соціально-економічного розвитку та збереження територіальної цілісності. Вона є самостійним типом регіональної політики держави, зміст якої залежить від обраної державою на даному історичному етапі моделі регіональної політики (ефективність/рівність).

Селективна регіональна політика держави щодо об'єкту впливу поділяється на вирівню-

вальну та поляризовану, а за характером впливу на стимулюючу й стримуючу, що дає змогу формувати диференційовану селективну політику залежно від мети сучасного регіонального розвитку.

Запропонована класифікація інструментів селективної регіональної політики дає змогу визначити обмежуючий і стимулюючий характер виборчого впливу держави на ендогенний та екзогенний типи регіонального розвитку.

Список використаних джерел:

1. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : зб. мат. «круглого столу» / За ред. С.О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
2. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 08.09.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T052850.html.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150156.html.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / За ред. З.С. Варналя. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
5. Прокопюк А. Державна регіональна політика: наукові підходи та світові практики / А. Прокопюк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – № 6(116). – С. 14–18.
6. Швецов А.Н. Общесистемная и селективная государственная региональная политика / А.Н. Швецов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 2. – С. 37–48.
7. Регіональна політика Європейського Союзу : [підручник] / За ред. В. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2016. – 495 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/19806/1/rehional_%20polit.pdf.
8. Жилияев І. Можливість запровадження спеціального правового режиму для подолання регіональної депресивності / І. Жилияев // Економічний часопис-XXI. – 2009. – № 7–8. – С. 34–39.