



УДК 332.01

*М. С. Пашкевич,
кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства Державного ВНЗ «Національний гірничий університет»*

ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «РЕГІОН» ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Досліджено поняття «регіон» згідно основних нормативно-правових актів України та інших країн світу для цілей ефективного державного економічного регулювання. Запропоновано розглядати регіон не тільки як адміністративно-територіальне утворення, але й віртуальне формування в контексті глобальних інформаційних процесів.

The concept of the notion "region" under the main legal acts of Ukraine and other countries for the purposes of effective state economic regulation is investigated. It is offered to consider a region not only as administrative and territorial entity, but as a virtual form in the context of global information processes.

Ключові слова: *регіон, регіональне регулювання, регіональна економіка*

Key words: *region, regional regulation, regional economy.*

Вступ. Сталій соціальний та економічний розвиток України базується на докорінних позитивних змінах, які відбуваються у регіонах. Процеси та явища регіонального розвитку регулюються за допомогою науково обгрунтованих механізмів у межах державної регіональної політики. Внаслідок об'єктивних проблем, які у різні часи постають на шляху гармонійного регіонального прогресу, теоретичні та методологічні засади державної регіональної політики потребують перегляду для встановлення відповідності сучасним тенденціям та викликам. Тому тема регіонального регулювання є завжди актуальною.

Питання економічної політики та регіонального розвитку України висвітлювали у своїх працях такі відомі вчені, як Амоша О., Барановський М., Варналій З., Геєць В., Долішній М., Дорофійенко В., Герасимчук З., Орловська Ю. та інші.

Серед останніх досліджень варто відмітити роботи таких вчених, як Балахонова О., Глядіна М., Захарченко В., Миколайчук М., Пушак Я. та інші.

Поряд зі значним науковим доробком за тематикою дослідження, на наш погляд, існують питання, що потребують додаткового вивчення у світлі реформування регіональної політики. Так, враховуючи те, що основним об'єктом державного економічного регулювання є регіон, то потребує систематизації існуючі підходи до його визначення з метою виявлення особливостей та факторів, що можуть вплинути на подальші механізми регіонального регулювання. Також необхідно дослідити поняття «регіон» у контексті інформатизації суспільства.

Постановка задачі. Таким чином, метою проведених досліджень є систематизація існуючих підходів, викладених у нормативно-правових актах України та інших країн, до визначення поняття «регіон». А також аналіз сучасних тенденцій у сфері розбудови інформаційного суспільства та інтерпретація поняття «регіон» з урахуванням основних положень концепції інформатизації.

Результати. З перших років незалежності Уряд України приділяв увагу регулюванню розвитку регіонів. Свідченням цього є перші постанови Кабінету Міністрів про розробку програм соціально-економічного розвитку окремих регіонів 1993, 1995 рр. [1,2]. Сьогодні регіональна політика України здійснюється на основі низки законодавчих актів [3-6], жоден з яких не містить офіційного визначення понять «державна регіональна політика» та «регіональний розвиток», про зміст та плування яких, навпаки, активно дискутують вчені та урядовці.

Проаналізуємо визначення базового терміну «регіон». Вперше, його офіційне плування дає у 2005 році Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», згідно якого регіоном визнається територія Автономної Республіки Крим, області, міста Київ та Севастополь [7].

В оприлюдненому у 2010 році проекті Закону України «Про основи державної регіональної політики» у понятті «регіон» зроблено акцент на субнаціональності і наявності системи органів державної влади та самоврядування, як важливих ознак регіону. Однак за зуттю, воно залишається подібним вищевизначеному. Так, «регіон – це визначене законодавством територіальне утворення субнаціонального рівня, на основі якого сформовано відповідну систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь)» [8,9]. Таким чином, регіон (область) за українським законодавством включає у себе частину елементів (міста, селища, села) системи адміністративно-територіального устрою (АТУ) держави, визначеної ст.133 Конституції України.

Розуміння регіону як адміністративно-територіальної одиниці вважають звуженим деякі вчені. Наприклад, у [10] запропоновано плувати регіон як «територію в рамках однієї держави чи групи держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними та інш.) і за цими критеріями дана територія відрізняється від інших територій». Таке визначення ґрунтується на тому, що у процесі районування для аналізу соціально-економічних процесів та здійснення ефективного регіонального регулювання визначаються регіони (райони) згідно обраної ознаки, які не співпадають з територіально-адміністративними одиницями. Наприклад, певні регіони охоплюють декілька областей (Центрально-Західний, Донецько-Придніпровський, Причорноморський регіони), виходять за межі однієї держави (євро регіон), формуються для реалізації соціально-економічних програм або стихійно навколо територіальних центрів, де відбуваються трансформаційні процеси та явища. Останні можуть мати негативні наслідки (стихійні лиха, галузева деградація тощо), що характеризує регіон, як проблемний. На нашу думку, схоже плування пропонувалось у 1998 році у проекті Закону України «Про концепцію державної регіональної економічної політики». За цим документом «регіон – це частина території країни, яка характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, економічних, екологічних та інших ознак. Регіон може збігатися з кордонами адміністративно-територіальної одиниці або об'єднувати території кількох таких одиниць».

Як вище зазначалося, поділ території України за ознакою адміністративного державного управління, закріплений Конституцією, має результатом 24 області (регіони), АРК, міста Київ та Севастополь. Що стосується проблеми районування території України, наприклад, за економічною ознакою, то й дотепер серед вчених відсутній єдиний підхід до визначення економічних регіонів держави. Їх склад не затверджений жодним нормативно-правовим актом. До 1980 року соціально-економічне районування території України здійснювалося з точки зору її приналежності до складу Росії та СРСР. Цей поділ був достатньо укрупнений. У 1818 році виділялися Карпатський та Степовий регіони, у 1880 – Південно-Західна, Малоросійська, Новоросійська області, на початку 19 століття згідно Держплану було визначено Південно-західну (Хліборобську) та Південну (гірничопромислову) області, а у 20-х роках за історико-географічним принципом було виділено Правобережний, Лівобережний та Південний райони. Деякі вчені розмежовували території України за приналежністю до інших держав, але уперше внутрішнє районування було зроблено у 1980 році вченим О.Т. Дібровою, який виділив 6 соціально-економічних регіонів: Донбас, Промислове Придніпров'я, Північно-Східний, Центральний, Західний, Причорномор'я.

Згідно пізнішої теорії Ф.Д. Заставного та М.Д. Пістуну в Україні існує три економічних макрорегіони: Східний, Західний, Південний. Вчений В.А. Поповкін

виділяє п'ять макрорегіонів: Центральноукраїнський, Донбас та Нижнє Придніпров'я, Слобідська Україна, Причорноморський, Західноукраїнський. О.І. Шаблій, беручи до уваги не лише економічні, а й соціальні показники, розрізняє шість регіонів: Східний, Центрально-Східний, Центральний, Північно-Східний, Західний, Південний та Автономну Республіку Крим [11]. У Концепції державної регіональної політики 1998 року було запропоновано вісім економічних регіонів [12]. Натомість, у ст.6,7 оприлюдненого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2010 році законопроекті «Про адміністративно-територіальний устрій України» [13] зазначається, що поділ на адміністративні одиниці враховує географічні, економічні, етнічні, історичні та інші особливості територій, але затверджує устрій згідно Конституції України, таким чином, тільки додаючи уточнення про врахування усіх інших можливих ознак територіального районування, окрім адміністративної.

Таким чином, якщо офіційне визначення регіону спирається на чіткі територіальні межі з такою невід'ємною ознакою, як ієрархія інституцій виконавчої влади та місцевого самоврядування, то альтернативне розуміння регіону, навпаки, ґрунтується на відмовленні від територіальної та владної прив'язки у межах регіону та групування територій за певною ознакою.

Схожі погляди на сутність поняття «регіон» було запропоновано у червні 2008 року у проекті Концепції державної регіональної політики, орієнтованої на стандарти регіонального розвитку Європи [14]. У цій Концепції, яка не є чинною, регіоном визнаються «визначені законодавством територіальні утворення субнаціонального рівня з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також інші територіальні утворення, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю проблем розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій» [15]. Як видно, це визначення регіону відрізнялось від запропонованого у законопроекті «Про основи державної регіональної політики» 2010 року, другою частиною, яка відповідає практиці утворення регіонів не лише за принципами адміністративно-територіальної приналежності. Однак, у законопроекті «Про засади державної регіональної політики» від жовтня 2008 року питання регіональних утворень за різними ознаками вирішується шляхом введення понять макро- та мікрорегіону. Макрорегіоном було запропоновано розуміти визначене законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територіальне утворення у складі декількох регіонів чи їх частин, які об'єднані за спільними ознаками, та яким притаманні спільні проблеми розвитку. Мікрорегіоном пропонувалося позначати територіальне утворення у межах регіону (частину регіону), що характеризується цілісністю та особливостями розвитку [16].

Як зазначено у [17,18] у 1994 році у ЄС було засновано Комітет регіонів – консультативний та представницький орган регіонів Європи. В процесі ухвалення рішень з питань, що торкаються місцевих й регіональних інтересів, як-от освіта, молодіжна політика, культура, охорона здоров'я, соціальне й економічне гуртування, охорона довкілля, розпорядження коштів Європейського соціального фонду, професійно-технічна освіта, транскордонна співпраця і транспортні консультації з Комітетом регіонів обов'язкові. Згідно статуту цього органу поняття регіону трактується, як «територія, що являє собою очевидну спільноту з географічної точки зору, або така територіальна спільнота, де є наступництво, і населення, яке визнає певні спільні цінності і прагне зберегти і розвинути свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу». Як видно, це розуміння регіону також виходить за межі адміністративно-територіальних одиниць, оскільки багато «природних районів» розташовано на території декількох країн. Державні кордони перешкоджають розвитку ділової активності та торгівлі, росту економіки, міст та покращенню якості життя. Така концепція розуміння регіону дозволила ученому Дж.Скотту ввести поняття «трансрегіонального регіоналізму» - просторово інтегрованої форми політичного співробітництва і вирішення проблем, яка перетинає кордони національних адміністративних практик і намагається сформулювати, всупереч цим кордонам, усвідомлення пов'язаності, взаємозалежності і спільних інтересів» [17].

На нашу думку, обидва підходи до визначення регіону – адміністративно-територіальний та проблемний – коректні. Регіон повинен мати дві ключові ознаки: систему зв'язків елементів для трансформації процесів та явищ, і цілісну територію, на якій діє ця система. При цьому система зв'язків елементів може мати певну ознаку: економічну, соціальну, адміністративну, культурну, екологічну, етнічну, інформаційну тощо та розглядатися на різних територіальних конфігураціях, чим характеризувати цілісне просторове утворення як регіон. Таким чином, у законопроекті щодо основ державної регіональної політики регіон трактується тільки за однією ознакою – адміністративною.

На наш погляд, вищенаведені різновиди регіонів відповідають різним потребам державної регіональної політики та характеру регулювання соціально-економічного розвитку. Так, державне регіональне регулювання може бути системним та ситуативним.

Системне державне регулювання розраховане на довгостроковий період та призначене для постійної реалізації загальних державних стратегій на регіональному рівні та задоволення локальних регіональних інтересів. Системне державне регулювання спирається на постійно функціонуючі регіони, утворені за ознакою адміністративної підпорядкованості їх елементів місцевим органам виконавчої влади та самоврядування. На цій основі формується перелік регіонів держави, будувється вертикаль та горизонталь влади для стабільного управлінського впливу у будь-якій сфері життя.

Однак, разом з системним державним регулюванням сучасна державна соціально-економічна політика, орієнтована на сталий розвиток, ґрунтується на ситуативному управлінні, яке виникає внаслідок певних ситуацій, проблем, необхідності реалізації проектів та програм, вирішення конкретних завдань, які обмежені у часі та з'являються скоріше стихійно, ніж системно. Дійсно, при такому підході ситуативне управління може розповсюджуватися на територію, яка не співпадає з офіційним територіально-адміністративним поділом. Тоді, під ситуативне управління, якщо його цілям не задовольняє існуючий регіональний поділ за адміністративною ознакою, підпадають усі інші утворення макрорегіонів, проблемних, промислових, екологічних та будь-яких інших регіонів залежно від мети управлінського впливу. Такі регіони можуть називатися ситуативними регіонами, які утворюються з метою вирішення певного завдання без створення органів влади. Таке міркування не протирічить визначенню «еврорегіону», наведеному у Законі України «Про транскордонне співробітництво» [19], згідно якого регіони, що не співпадають з територіально-адміністративним поділом, названо організаційною формою співробітництва адміністративно-територіальних одиниць.

В умовах глобалізації дієвим механізмом на шляху сталого розвитку визнано розбудову інформаційного суспільства, у якому світ перетворюється на єдиний простір для здійснення спільного прогресу. У зв'язку з цим, цікавим представляється питання визначення поняття «регіон» у контексті інформатизації регіонального регулювання та інформаційного напрямку розвитку країн та регіонів.

Базовими характеристиками інформаційного суспільства є глобальність, партнерство і визнання інформації та знань водночас головним економічним продуктом та ресурсом [20,21]. З огляду на це територіально-організаційними формами реалізації державної регіональної політики в умовах нової інформаційної моделі суспільства, на нашу думку, можуть бути електронний та віртуальний регіон.

Електронний регіон – це територіальне утворення з наявною інформаційною інфраструктурою, за допомогою якої відбувається електронна взаємодія складових елементів цього утворення. Він може мати систему органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування або бути ситуативним. Однак, головною ознакою «електронного регіону», підключеного до світової інформаційної мережі є його приналежність до певної території.

Однак, територіально цілісний електронний регіон вступає у протиріччя з вищенаведеними характеристиками інформаційного суспільства. Внаслідок глобальності, всеохоплюючого партнерства та вільного пересування інформації регіон втрачає свою характеристику відокремленої одиниці та володаря ресурсів, тому що світ перетворюється на єдиний інформаційний простір для електронної економіки з основним ресурсом – інформацією. Разом з тим, регіони, які територіально не можуть бути цілісними внаслідок відсутності спільних кордонів, можуть об'єднуватися у єдиному полі інформації для вирішення спільних проблем за допомогою засобів комунікації. На нашу думку, така транскордонна мережа, що утворена та функціонує у електронному просторі для вирішення спільних проблем, є віртуальним регіоном. Таким чином, не суміжні території одної держави, континенту, планети в цілому, які мають схожі соціальні, економічні, екологічні проблеми, можуть ефективно об'єднатися навколо їх розв'язання тільки у віртуальному середовищі. На відміну від електронного регіону, територія якого чітко визначена, віртуальний регіон має вміст, який коливається та змінюється залежно від появи нових вогнищ певної проблеми на нових територіях.

Таким чином, у електронному регіоні реалізується територіальний підхід, а у віртуальному – проблемний. Останній є ефективним у питаннях глобального або загальнодержавного сталого розвитку. Локальне вирішення проблеми на обмеженій території не означає її викорінення, і «вогнищеве лікування» не є ознакою сталого розвитку. Натомість, загальне об'єднання навколо проблеми у різних її проявах на різних територіях підвищує ефективність її розв'язання. Обидві територіально-організаційні форми реалізації державної регіональної політики у інформаційній економіці, електронна та віртуальна, сприяють сталому розвитку регіонів.

Висновки. Таким чином, у ході проведених досліджень було систематизовано існуючі підходи, викладені у нормативно-правових актах України та інших країн, до визначення поняття «регіон». Було встановлено, що з одного боку регіон визначається як територіально-адміністративна одиниця, яка входить у систему державного регулювання, але з іншого боку, регіон формується під впливом схожих факторів, що проявляються на певних територіях. Регіон за економічної, культурної, соціальною ознакою може не співпадати з регіоном за адміністративним поділом. Проаналізовано сучасні тенденції у сфері розбудови інформаційного суспільства та інтерпретовано поняття «регіон» з урахуванням основних положень концепції інформатизації. Запропоновано визначення «електронного регіону», як територіальне утворення з наявною інформаційною інфраструктурою, за допомогою якої відбувається електронна взаємодія складових елементів цього утворення.

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення проекту Державної програми соціально-економічного розвитку Придніпровського регіону» № 838 від 17.10.1995. // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=838-95-%EF>
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розробку проекту Державної програми соціально-економічного розвитку Карпатського регіону» № 368 від 24.05.1993. // [Електронний ресурс] URL: http://www.uazakon.com/documents/date_29/pg_igwjwy.htm
3. Конституція України // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
4. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 // [Електронний ресурс] URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012
5. Указ Президента України Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу від 11.06.1998 № 615/98 // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>
6. Проект Закону України «Про концепцію державної регіональної економічної політики» від 09.07.1998 // [Електронний ресурс] URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4219
7. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 08.09.2005р. // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / за ред. Р.А. Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с. // [Електронний ресурс] URL: http://www.ssrds.org.ua/content/eng/libr/regional_policy_2010.pdf
9. Проект Закону України «Про основи державної регіональної політики» від 7.12.2010 // [Електронний ресурс] URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/68893>
10. Керещман, В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні / В. Керещман // [Електронний ресурс] URL: univ.uzhgorod.ua/old/science/idur/keresman.doc
11. Розміщення продуктивних сил: Посібник / Тарангул Л.Л., Горленко І.О., Євтушенко Г.І. - К., 2000 - 264 с. // [Електронний ресурс] URL: <http://www.vuzlib.net/rps/15.htm>
12. Проект Закону України «Про концепцію державної регіональної економічної політики» від 09.07.1998 // [Електронний ресурс] URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4219
13. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» 2010 року // [Електронний ресурс] URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/71304>
14. Урядовий портал. Уряд затвердив Концепцію державної регіональної політики. 04.07.2008 // [Електронний ресурс] URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=143409446&cat_id=119129001
15. Проект Концепції державної регіональної політики станом на 27.02.2008 // [Електронний ресурс] URL: www.obladmin.poltava.ua/politics/data/.../konc_derd_region_polit.doc
16. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (редакція станом на 08.10.08) // [Електронний ресурс] URL: <http://dbn.at.ua/publ/3-1-0-7>
17. Сливка, Р. Новий вимір політичного та соціально-економічного співробітництва між прикордонними територіями в Центральній та Східній Європі // [Електронний ресурс] URL: <http://geoinfo.if.ua/?p=265>
18. Семененко, І. Групи інтересів у Європейському Союзі: регіональний аспект / І. Семененко. – Часопис «І», 1998. // [Електронний ресурс] URL: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/semenenko.htm>
19. ЗУ «Про транскордонне співробітництво» № 1861 – IV від 24.06.2004р. // [Електронний ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>
20. Чернов, А.А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / А.А. Чернов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003 // [Електронний ресурс] URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/chernov_stanovlenie/
21. Тапскотт, Д. Викиномика: как массовое сотрудничество изменяет все / Д. Тапскотт, Э. Уильямс // [Електронний ресурс] URL: <http://www.litru.ru/br/?b=122783>

Стаття надійшла до редакції 17.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"