

А. М. Жук, аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

ГОЛОВНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено сутність поняття “державна регіональна політика”, визначено її головні пріоритети в умовах реформування в Україні. Доведено, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі встановлює нові важелі у реалізації потенціалу кожного з регіонів країни і держави в цілому, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

Ключові слова: регіон; державна регіональна політика; концепція; стратегія; пріоритети.

The essence of the concept of “state regional policy” and identifies the key priorities in terms of reforms in Ukraine. Proved that the reform of local government and territorial organization of power in Ukraine at the present stage sets new priorities for the realization of the potential of each region of the country and the state in general terms of sustainable development based on unity and integrity of the state territory, the combination of centralization and decentralization in the exercise of state power.

Key words: region; state regional policy; concept; strategy; priorities.

Постановка проблеми. У нове тисячоліття Україна вступила з практично незміненою регіональною політикою зразка Української Радянської Соціалістичної Республіки, за якої регіони, з позиції державного управління, розглядалися як суб'єкти соціально-економічних відносин. Водночас світовий досвід свідчить, що регіони слід розглядати як об'єкти державної регіональної політики. У даному контексті стає зрозумілим, що без однозначного трактування терміна “регіональна політика” знайти межу у визначенні українського регіону як об'єкта державної регіональної політики або як суб'єкта соціально-економічних відносин неможливо.

Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зумовлено рядом внутрішніх і зовнішніх факторів, а саме: інтереси людини, потреби громади, різних рівнів публічної влади, а також євроінтеграційний курс України, який вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі встановлює нові пріоритети для реалізації потенціалу кожного з регіонів країни, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

© А. М. Жук, 2016

Регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема право на місцеве (регіональне) самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів державного управління територіальним розвитком присвячені праці вітчизняних учених: В. Авер'янова, С. Бандури, В. Бакуменка, В. Вакуленка, І. Грицяка, М. Долішніго, Т. Іванової, В. Колтун, В. Куйбіди, О. Лебединської, В. Мамонової, Ю. Шарова та ін.

Окремі положення щодо проблеми державного управління регіональним розвитком висвітлювали у своїх наукових працях такі вітчизняні вчені і практики, як О. Бердана, М. Бутко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Дьомін, В. Керецман, М. Лендшел, В. Лісничий, О. Радченко, А. Сергунін та ін.

Останніми роками термін "регіональна політика" міцно закріпився в лексиконі як науковців у галузях економічних і суспільних наук, так і представників державного управління. Необхідність регіональної політики впливає з територіальної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за показниками і завданнями їхнього розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті. Однак аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у тлумаченні як змісту державної регіональної політики, так і її пріоритетів.

Мета статті – дослідження сутності поняття державна регіональна політика та визначення її пріоритетів в умовах реформування в Україні.

Вклад основного матеріалу. Науковець 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". До питань регіональної політики вчений залучив такі напрями, як: співвідношення і взаємодія рушійних сил територіального розвитку (всі сектори національної економіки, внутрішні й зовнішні чинники та засоби); співвідношення загальнодержавного та регіонального аспектів розвитку, рівнів управління економікою (ступінь територіальної автономії, централізації планування й управління); ставлення до завдання підйому економіки відсталих та освоєння нових районів і ресурсів; національно-етнічних питань (в умовах багатонаціональної країни); демографічної, аграрної політики, урбанізації та інших заходів державної влади [1, 34].

У розумінні регіональної політики економічний аспект переважно домінує над іншими компонентами, відповідно до чого поняття "регіональна політика" і "регіональна економічна політика" часто вживають як синоніми. Наприклад, М. Кноглер та О. Секарев його розуміють як "сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни" [2, 11].

На думку С. Романюка, це систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також на його територіальні підрозділи. Таку позицію вчений аргументує тим, що "навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі" [3, 168]. На наш погляд, такий підхід звужує поняття регіональної політики, зводить її лише до економічних функцій, які, безперечно, важливі у розвитку адміністративно-територіальних одиниць, однак регіональні процеси – значно багатогранніші. Тому у методологічному аспекті ототож-

нювати поняття “регіональна економічна політика” і “регіональна політика” некоректно, бо перша не охоплює всього спектра управлінської діяльності держави.

На необхідності розглядати регіональну політику держави у контексті глобалізації наголошують В. Семиноженко та Б. Данилишин, які визначають її як “діяльність держави, спрямовану на адміністративно-економічну оптимізацію територіальної структури країни та відносин між центром і регіонами з метою забезпечення їх збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації економіки. Жодна країна у світі не здійснює нині свою регіональну політику без урахування потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб’єктами й об’єктами дедалі більше стають регіони” [4, 17].

О. Ю. Бобровська зазначає, що “погіршення економічної динаміки і поява кризових явищ у соціально-економічній сфері обумовлює гостру необхідність створення умов для адекватних змін, спрямованих на підвищення ролі й формування управлінської поведінки органів місцевої влади у забезпеченні збалансованості соціально-економічного середовища територій, підвищення їх впливу і рівня відповідальності за процеси їх розвитку. Суперечність між необхідністю переходу до нових форм управління і недостатньою спроможністю влади до конструктивного впливу та функціональної перебудови процесів управління підсистемами міст потребує використання нових науково-методичних підходів до інструментів управління” [5].

Таким чином, під державною регіональною політикою, як правило, розуміють сферу діяльності з управління політичним, економічним і екологічним розвитком країни у територіальному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Об’єктивною передумовою такої політики є структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах, які мають враховуватись під час розроблення та впровадження стратегій подальшого розвитку регіонів і держави в цілому.

У Концепції державної регіональної політики, затвердженій у 2001 р., сформульована головна мета, 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 у поглибленні процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу територій, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. було зацентовано увагу на створенні умов, які дадуть змогу територіям повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики й основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на їх досягнення, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, що спрямовані на територіальний розвиток. Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки, і завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001.

За умови обмеженості фінансових ресурсів, які Кабінет Міністрів України може спрямувати на розвиток територій, необхідно визначити пріоритети розподілу ресурсів та сконцентрувати їх на тих заходах і територіях, які можуть забезпечити найвищий

результат у найкоротший строк і матимуть довготривалий, комплексний вплив на розвиток не лише даної території, але й сусідніх регіонів.

Отже, заходи, спрямовані на концентрацію ресурсів на певних територіях, слід здійснювати разом із тими заходами, які націлені на підвищення ролі “точок зростання” прилеглих до них територій, для поширення їх на ще більшу територію позитивного впливу [7].

За результатами ґрунтовного аналізу основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів протягом останніх 20 років і проблем, що існують у сфері регіональної політики, визначаються цілі (пріоритети) державної регіональної політики до 2020 р. Отже, пріоритетами державної регіональної політики на період до 2020 р. визначено:

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку [7].

Нині державна регіональна політика в Україні як ніколи вимагає координації її цілей та заходів із пріоритетами галузевих політик. Зокрема, це стосується таких сфер, як транспорт та інфраструктура; економічний розвиток та інвестиції; підприємництво і регуляторне середовище; конкурентна політика; ринок праці; освіта і наука; інноваційна діяльність.

Питання ефективності здійснення заходів у рамках реалізації Стратегії неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фіскальної децентралізації, розвитку та стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування тощо [7].

Ці засади державної регіональної політики в Україні знайшли своє законодавче відображення на початку 2015 р. з прийняттям Верховною Радою України Закону України “Про засади державної регіональної політики”, адже регіональна політика – один із найскладніших напрямів державної політики будь-якої держави. Основна проблема в цьому питанні – це те, що забезпечення економічного розвитку регіону залежить не тільки від розробки нормативного-правових основ і загальнодержавних планів, але й від налагодження спільного функціонування як публічних органів, так і приватних структур.

Із часом цілі та пріоритети регіональної політики змінились і стали багатограннішими. Виникли нові моделі регіональної політики і нові принципи, що орієнтуються на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями й гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами.

У Законі України “Про засади державної регіональної політики”, який було прийнято 5 лютого 2015 р., зазначено, що “державна регіональна політика – це 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, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності” [8, 1].

У цьому Законі чітко визначена мета державної регіональної політики, а саме “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” [8, 2].

У Законі України “Про засади державної регіональної політики” сформульовано також основні пріоритети державної регіональної політики [8, 6]:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо розв’язання проблем;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом урахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;

8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

Отже, роль регіональної політики як однієї з важливих складових у системі державної політики зростає, так само зростає й глибина залучення регіональних і місцевих суб’єктів до вироблення та реалізації цієї політики. Централізований підхід до регіональної політики у сучасних умовах є непродуктивним і не дає змоги повною мірою розкрити можливості всіх регіонів. Зазвичай, існують менш розвинені регіони та “локомотиви зростання”. В Україні, за наявності значних просторових економічних і соціальних диспропорцій, існує феномен невідповідності між економічною потужністю регіону та його показниками соціального благополуччя і якості життя. Нині критично важливо переосмислити суть державної регіональної політики як скоординованих у просторі секторальних політик, із метою забезпечення єдності всієї державної території, вирівнювання диспропорцій у регіональному розвитку для гарантування належної якості життя людини, незалежно від місця її проживання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Державна регіональна політика є складовою внутрішньої політики держави, яка спрямована на посилення конкурентоспроможності регіонів і держави в цілому, підвищення рівня добробуту населення та сприяння інтегрованості її простору. На відміну від галузевих політик, вона має орієнтуватися на просторовий ефект певних політичних дій і заходів, програм і бюджетів, тому Державна регіональна політика – це політика синергії, яка за правильного визначення пріоритетів, планування й реалізації забезпечить ефект набагато вищий, ніж ефект від суми окремих заходів галузевих політик.

Список використаних джерел:

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география : понятийно терминологический словарь / Алаев Э. Б. – М. : Мысль, 1983. – 189 с.
2. Кноглер М. Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Секарев // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 65.
3. Романюк С. А. Про основні завдання реалізації регіональної політики в Україні / С. А. Романюк // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 168–171.
4. Данилишин Б. М. Новий регіоналізм / Б. М. Данилишин, В. П. Семиноженко. – К. : Наукова думка, 2005. – 193 с.
5. Бобровська О. Ю. Механізми управління економічним розвитком регіонів [Електронний ресурс] / Бобровська О. Ю. – Режим доступу : <http://kbuaara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-3/doc/2/01.pdf>
6. Концепція державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
8. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

