



Олена Бабінова,

кандидат наук з державного управління,
докторант Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ

Регіональна політика як предмет науково-теоретичного аналізу

У статті розглядається ступінь наукової розробки проблеми регіональної політики як важливої складової регіонального розвитку; аналізуються наукові статті з даної проблематики; визначаються ключові складові регіональної політики на сучасному етапі.

Ключові слова: державна регіональна політика, регіон, регіональна політика, регіональний розвиток, територіальне планування.

In this article is considering the current state of treatment of the problem scientific support and development of the issue of regional policy as an important point of regional development; are analyzing the scientific articles in this field; are defining the key parts of contemporary regional policy.

Key words: governmental regional policy, region, regional policy, regional development, territorial planning.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення України регіональний розвиток є пріоритетом державної політики. В країні існує розуміння того, що сталий розвиток регіонів є запорукою розвитку держави в цілому. У контексті європейської інтеграції України це питання набуває особливого значення, оскільки регіональний розвиток, удосконалення політики зміцнення потенціалу регіонів є найважливішою складовою діяльності Європейського Союзу та інших європейських інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема якісної та ефективної державної регіональної політики є предметом дослідження таких відомих вітчизняних науковців, як З.С.Варналій, М.І.Долішній, Т.В.Голікова, В.Ю.Керецман, С.А.Мельник, Д.М.Стеченко, О.Г.Топчієв та ін.

Серед зарубіжних, зокрема, російських дослідників, слід відзначити праці Ю.Гладкого та А.Чистобаєва "Основи регіональної політики", Ф.Д.Кожурина "Удосконалення регіонального управління" та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість праць, присвячених регіональному розвитку, серед вітчизняних науковців немає єдиної думки щодо визначення та розмежування таких понять, як "регіональна політика" та "державна регіональна політика". Здебільшого ці два поняття досить часто ототожнюються.

Метою статті є встановлення ступеня наукової розробки проблеми якісної регіональної політики як важливої складової регіонального розвитку та ключових складових регіональної політики, її проблем та стратегічних пріоритетів на сучасному етапі, а також спроба визначення різниці між такими поняттями, як "регіональна політика" та "державна регіональна політика".

Виклад основного матеріалу. Питанням регіональної політики держави та регіонів присвячується багато праць вітчизняних і зарубіжних науковців. На нашу думку, заслуговує на увагу монографія "Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети", підготовлена колективом авторів Національного інституту стратегічних досліджень [2]. У монографії розглядаються такі найважливіші складові регіональної політики, як інституційне забезпечення, механізми державного регулювання територіального розвитку, формування та вдосконалення національної системи управління територіями, співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком, економічний розвиток регіонів, розвиток місцевого самоврядування тощо. У виданні визначені основні пріоритети сучасної державної політики України. Зазначається, що "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" [2, с. 17]. Регіональна політика визначається авторами як "сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Метою регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина" [2, с. 19]. На думку авторів, основними стратегічними пріоритетами регіональної політики України на сучасному етапі є:

- досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України;
- пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;
- зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;

- становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів;
- модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;
- використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії [2, с. 20].

Також на певну увагу заслуговують інші видання Національного інституту стратегічних досліджень, присвячені питанням регіонального розвитку, зокрема, щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку країни. Так, у згаданому виданні за 2006 р. окремий розділ присвячений стратегічним пріоритетам регіонального розвитку в Україні. Зазначається, що "головною метою державної регіональної політики на сучасному етапі є інтеграція регіонів у єдиний духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір при збереженні регіонального різноманіття" [10, с. 460]. На нашу думку, це найбільш чітке та лаконічне визначення основних пріоритетів саме державної політики щодо регіонального розвитку.

У щорічних оцінках суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України за 2007 р. окремий розділ присвячений проблемам і пріоритетам місцевого та регіонального розвитку. Значна увага приділяється місцевому розвитку як важливій складовій регіонального розвитку в державі, а також ґрунтовно аналізуються негативні тенденції, що гальмують сталий регіональний розвиток, визначаються основні проблеми та можливі шляхи їх вирішення. Зокрема, наголошується на тому, що "аналіз процесів регіонального розвитку України констатує наявність негативних тенденцій, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою; несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку" [11, с. 322-323].

У монографії "Актуальні питання державного регулювання регіонального розвитку" В.Ю.Керецмана здійснюється ґрунтовний аналіз сучасного стану наукової розробки зазначеної проблематики та виділяються три основних типи регіонального розвитку, що має практичне значення та є важливим для подальшого вдосконалення самої державної регіональної політики, а саме: асиметричний, гармонійний та нейтральний. На думку автора, "асиметричним є тип регіонального розвитку за певний період, при якому регіони, що мають певні переваги за якимось показником на початку періоду, в майбутньому їх зміцнюють, а регіони, які мають відносно відставання, - ще більше відстають. При гармонійному розвитку розрив між показниками різних регіонів з часом скорочується. Нейтральним є тип регіонального роз-

витку, при якому відношення рівня регіональних показників є незмінним впродовж тривалого часу" [3, с. 85]. Не можна не погодитись з думкою автора, що типи регіонального розвитку можуть бути визначені тільки в динаміці, яка має спостерігатися впродовж певного відрізка часу.

Розвиває цю тему монографія Т.В.Голікової "Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика" [1]. Крім державного регулювання регіонального розвитку на сучасному етапі, в ній розглядаються такі важливі питання, як стимулювання розвитку проблемних регіонів, конкурентоспроможність регіонів, нормативно-правове забезпечення сталого та дефективного регіонального розвитку тощо. Заслуговує на увагу визначення типології регіонів для державного регулювання регіонального розвитку. Зокрема, автор наголошує на тому, що "виділення різних типів регіонів доцільно при виконанні будь-яких аналітичних та прогнозних робіт з регіональної економіки. Це дає можливість врахувати специфіку регіонів..., що мають чітко виражені якісні особливості" [1, с. 52]. Згідно з типологією регіонів автор виділяє: регіони з низьким рівнем розвитку; регіони, що розвиваються; регіони, які мають середній рівень розвитку; розвинуті регіони [1, с. 56-57]. Водночас автор зазначає, що доцільним є визначення таких типів регіонів, як райони (регіони) перехідного типу та гостропроблемні або гостро-депресивні регіони, які слід відрізняти від слабкорозвинених [1, с. 65].

У навчальному посібнику "Інноваційні форми регіонального розвитку" (автор Д.М.Стеченко), зазначається, що "головною умовою сталого зростання економіки є зміцнення інноваційної бази. Управлінські інновації, як і технічні нововведення, визначають формування потенціалу інноваційного розвитку, а також створення відповідних організаційно-економічних форм" [7, с. 35].

У збірнику вітчизняних та зарубіжних статей "Регіональна політика та управління у країнах Європи" на особливу увагу заслуговує стаття російських дослідників Ю.Гладкого та А.Чистобаєва "Основи регіональної політики", в якій досить чітко визначаються види регіональної політики, її основні цілі, завдання та форми, а також класифікують регіони за рівнем розвитку. Зазначається, що для класифікації регіонів необхідно використовувати певні критерії, а саме: "рівень економічного розвитку; темпи економічного розвитку, тип територіальної структури господарства; коефіцієнт густоти заселення території; темпи приросту населення; характер та коефіцієнт виробничої спеціалізації тощо" [5, с. 23].

Згідно з такою класифікацією регіони поділяються на такі:

- 1) депресивні, що в минулому демонстрували високі темпи розвитку;
- 2) стагнаційні з украй низьким, або нульовим темпом розвитку;
- 3) піонерські, або регіони нового освоєння;
- 4) мікрорегіони, або первинні економічні регіони, які втрачають свої властивості в разі їх подрібнення;

5) економічні регіони першого порядку, або генеральні, тобто регіони, що створюють схеми регіонального макророзподілу країни;

6) програмні, або планові регіони, на які спрямовуються державні програми розвитку;

7) унікальні, або проектні та проблемні регіони, що характеризуються або вкрай низьким рівнем розвитку, або пов'язані зі значними нововведеннями та новобудовами [5, с. 23-24].

Такий поділ регіонів, на нашу думку, є досить умовним, але він також має право на існування. Саму державну регіональну політику як складне суспільно-політичне явище автори визначають як "сферу діяльності щодо управління політичним, економічним, соціальним та екологічним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті та відображену як взаємовідношення між державою та регіонами, так і регіонів між собою" [5, с. 15]

Питанням регіональної політики, зокрема управлінню соціально-економічним розвитком регіонів, присвячений навчальний посібник С.А.Мельник "Управління регіональною економікою" [5]. На окрему увагу заслуговують авторські визначення багатьох понять із зазначеної проблематики. Так, державну регіональну політику автор розуміє як "сукупність організаційно-правових та економічних заходів, що здійснюються державою у сфері регіонального розвитку відповідно до її стратегічних і поточних цілей та завдань..." [5, с. 77].

О.Г.Топчієв [5] пропонує таке визначення регіональної політики: "Регіональна політика - це діяльність держави, спрямована на забезпечення ефективного й комплексного соціально-економічного розвитку окремих територій країни - її регіонів...Зрозуміло, що 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" [5, с. 95].

Складовою регіональної політики є регіональна економічна політика, яка, на думку автора, пов'язана з державним регулюванням соціально-економічного розвитку регіонів та рівнем життя населення з метою запобігання значним розривам у цих показниках, забезпечення стійкого й збалансованого розвитку регіонів [5, с. 95-96.]

Як бачимо з наведених вище визначень регіональної політики та державної регіональної політики, ці два поняття у науковій літературі досить часто ототожнюються, хоча, на нашу думку, це не зовсім правильно. Якщо раніше, ще кілька років тому, розвиток регіонів мав здійснюватися лише за чітко встановленими та визначеними державою напрямками, то нині регіони не тільки мають право, а й зобов'язані розробляти та самостійно реалізовувати власні стратегії регіонального розвитку. Роль держави у цьому контексті зводиться до затвердження зазначених програм. Основне ж місце у

даному напрямі відводиться регіонам. У цьому зв'язку, на наше переконання, необхідно чітко розмежовувати державну регіональну політику, тобто політику держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику - політику, що здійснюється регіональною владою, а отже, самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку відповідних власних територій. Роль держави у такому разі зводиться до підтримки відповідних регіональних ініціатив у вигляді нормативно-правового та матеріально-фінансового забезпечення, визначення загальних пріоритетів регіонального розвитку країни. У цьому і має виражатися державна регіональна політика країни в цілому.

Розглянемо далі напрями державної регіональної політики більш докладно. Так, стратегічному плануванню територіального розвитку присвячена стаття Л.Хомич "Стратегія регіонального розвитку і планування територій", в якій автор визначає основні принципи та концептуальні засади планування територій як один з проявів державної регіональної політики. "Планування територій - зазначає автор - на всіх рівнях управління має відігравати роль ефективного засобу державного регулювання та регламентування використання території та сприяти досягненню цілей збалансованого просторового розвитку" [12, с. 142-143].

Основні напрями та пріоритети державної регіональної політики України визначаються в щорічній експертній доповіді щодо внутрішнього та зовнішнього становища України, що готується Національним інститутом стратегічних досліджень як текст щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. В експертній доповіді "Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку" [8] серед основних пріоритетів державної регіональної політики України були визначені такі: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку; запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування; подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад [8, с. 116].

Підбиваючи підсумки, доречно навести висловлення С.Максименка: "Аналізуючи зміни в акцентах щодо цілей і пріоритетів регіональної політики, можна зробити висновок, що в останні роки простежується зародження нового типу регіональної політики. Такої, яка одночасно має працювати на розв'язання двох типів проблем - структурних і регіональних, - такої політики, яка б зв'язувала посилення національної і регіональної конкурентоздатності із зменшенням просторових диспропорцій потенціалу розвитку" [6, с. 20].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Аналіз стану наукової розробки проблеми імплементації державної регіональної політики України, її основних цілей та завдань, визначень основних понять з даної проблематики дає підстави зробити такі висновки:

1. Незважаючи на значну кількість праць, присвячених регіональному розвитку, серед вітчизняних науковців немає єдиної думки щодо визначення та відокремлення таких понять, як "регіональна політика" та "державна регіональна політика". Здебільшого ці два поняття досить часто ототожнюються.

2. На наше переконання, необхідно чітко розділяти державну регіональну політику, тобто політику держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику - політику, що здійснюється регіональною владою, а отже, самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку відповідних власних територій. При цьому роль держави полягає у підтримці відповідних регіональних ініціатив (нормативно-правове та матеріально-фінансове забезпечення, визначення загальних пріоритетів регіонального розвитку країни).

3. Основними типами регіонів за станом їх соціально-економічного розвитку є: гостропроблемні або гостродепресивні регіони; регіони з низьким рівнем розвитку (депресивні); регіони, що розвиваються; регіони, які мають середній рівень розвитку; розвинуті регіони.

4. Головними стратегічними пріоритетами регіональної політики України на сучасному етапі, на думку вітчизняних науковців, є:

- досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України;
- пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;
- зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;
- становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів;
- модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;
- використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії.

Отже, для забезпечення якісного сталого розвитку регіонів України подальші наукові розробки мають стосуватися саме механізмів виконання завдань щодо регіонального розвитку України.

Список використаних джерел

1. *Голікова Т. В.* Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика : монографія / Т. В. Голікова. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 296 с.

2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за заг. ред. З. С. Варналія / З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін. - К. : НІСД, 2007. - 768 с.
3. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 188 с.
4. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети : аналіт. доп. / З. С. Варналій, В. І. Жук, І. М. Іванова та ін. - К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2005 - 60 с.
5. Регіональна політика та управління у країнах Європи : матеріали до навчального курсу / упоряд. М. О. Лендбел, В. Ю. Керецман. - Ужгород : [б. в.], 2001. - 248 с.
6. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка ; [С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендбел, І. Студенніков]. - К. : Логос, 2000. - 171 с.
7. *Стеченко М. Д.* Інноваційні форми регіонального розвитку / М. Д. Стеченко. - К. : Вища шк., 2002. - 254 с.
8. Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2007. - 256 с.
9. Україна у 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2006. - 255 с.
10. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки - 2006 : монографія / за ред. О. С. Власика. - К. : НІСД, 2006. - 576 с.
11. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2007. - 538 с.
12. *Хомич Л. В.* Стратегія регіонального розвитку і планування території / Л. В. Хомич ; НІСД // Стратег. пріоритети. - 2007. - № 4(5). - С. 142-150.

Валентин Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області

Місто-регіон: аргументи за і проти

Стаття присвячена проблематиці трансформації регіонального рівня в Україні, зокрема доцільності запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці - "місто-регіон".

У процесі дослідження розглянуто сучасні тенденції організації територій регіонального рівня зарубіжних країн, насамперед Європейського Союзу. Звернено увагу на європейську практику територіальної організації публічної влади столичних міст, зокрема відмінності між унітарними та федеративними державами. Розглянуто національну історію вирішення зазначеного питання. На основі європейського досвіду та власної практики робляться висновки щодо шляхів трансформації національної моделі територіальної організації публічної влади на регіональному рівні, зокрема недоцільності запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці "місто-регіон".