

СУТНІСТЬ, ПРИНЦИПИ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 118–123

Стратегічним завданням регіональної політики вважають підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва, збереження цілісності країни.

Необхідність регіональної політики впливає з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті.

Відомий український учений-регіоналіст академік М. Долішній вважає, що, в разі визначення терміну 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 “в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій”. Учений наголошує, що за нинішніх умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальній, екологічній, науково-технічній). 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 [1].

На негідності 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 і максимально ефективного використання внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки. Останнє 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” [2].

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. Державна регіональна політика є невід'ємною складовою політики держави, спрямованої на організацію території країни відповідно до державної стратегії розвитку. Об'єктивними передумовами регіональної політики є структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах. Подібна неоднорідність, інтереси і особливості регіонів мають враховуватися під час проведення будь-якого заходу.

На жаль, сьогодні в Україні не існує офіційного визначення поняття регіональна політика. Натомість у Концепції державної регіональної політики, затвердженій у 2001 р., сформульована головна мета державної регіональної політики, 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 поглибленні процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2013 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 і 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; нерозвинена виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу [3].

Науковий підхід до формування і реалізації регіональної політики держави вимагає чіткого визначення її об’єкта і суб’єкта, а також формулювання її цілей і завдань та визначення засобів їх здійснення.

Як відомо, об’єкт будь-якого управління є тим, на що спрямовано керуючий вплив суб’єкта управління.

М. Долішній вважає, що об’єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа й усі суспільні інститути.

До основних об’єктів регіональної політики належать: виробничі (насамперед підприємство — як первинна ланка суспільного поділу праці), соціальні (передусім людина — як представ-

ник соціуму, родини, етносу), грошово-фінансові процеси тощо.

Аналізуючи суб’єкти регіональної політики, на думку М. Долішного, потрібно враховувати той принциповий момент, що регіони можуть виражати свої інтереси лише опосередковано. Конкретним носієм внутрішньо-регіональних інтересів є населення, що проживає в ньому. Проте кожен житель регіону є особистістю, представником трудового колективу, членом політичної партії чи громадської організації. Й інтереси будь-якої позиції, що він відстоюватиме, значно відрізняться від регіональних. Отже, проблема об’єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури. Тобто, суб’єктами регіональної політики є центральні органи законодавчої і виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування [4].

Наголосимо, що роль і значення громадських організацій у розробленні і реалізації регіональної політики в демократичних державах є дуже суттєвою і має тенденцію до постійного зростання.

Регіональна політика держави має будуватися на відповідних принципах. Ці принципи мають відтворювати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державі.

Розглянемо основні принципи державної регіональної політики:

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб’єктів регіональної політики потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.
2. Пріоритет інтересів регіону в цілому, його населення відносно галузевих, відомчих, корпоративних, а також інтересів окремих суб’єктів господарювання.
3. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб’єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів має регламентуватися нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов’язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.
4. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають вра-

ховувати державні, регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення — згладжувати можливі суперечності між ними.

5. Всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних, соціально-демографічних та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги факторам соціальним та екологічним. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням їх специфіки.
6. Пріоритет інноваційного, ресурсоекономічного підходу, що полягає, передусім, у структурних трансформаціях господарських комплексів регіонів на користь інноваційних технологій, товарів народного споживання та послуг у разі раціонального обмеження енерго-, водо-, матеріало- та капіталоемних галузей і виробництв.
7. Необхідність поступового зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення порівняльних соціальних стандартів у всіх регіонах та населених пунктах.
8. Принцип об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики мають розкривати пріоритетні напрями загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їх вирішення.
9. Принцип збалансованості критеріїв соціальної справедливості та загальнодержавної ефективності, особливо під час вибору методів і форм державної підтримки окремих територій.
10. Принцип партнерства передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності й суспільної злагоди у процесі регіональної політики.

У Концепції державної регіональної політики сформульовано основоположні принципи її здійснення:

- конституційність та законність — реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення унітарності України та цілісності її території, зокрема єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку [5].

У Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 р. завдання регіональної політики України уточнені з урахуванням сучасних тенденцій і проблем у соціально-економічному розвитку держави й регіонів, стратегічних пріоритетів розвитку держави, особливостей міжнародного та прикордонного співробітництва, існуючого й перспективного інституційно-правового середовища в даній сфері. У документі визначено стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 р., основні напрями й інструменти їх вирішення. Розглянемо стратегічні завдання регіональної політики.

1. *Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу.* Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками.

- Реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі. Реалізація цього напрямку дасть змогу підвищити продуктивність сфер економіки у регіонах та підтримати нові види діяльності, що сприятиме зростанню рівня зайнятості. При цьому будуть задіяні і регіони, в яких необхідно реструктурувати традиційні галузі з критично високим рівнем зношеності основного капіталу та наявністю ризиків виникнення техногенних катастроф національного масштабу. Нарощення науково-технічного потенціалу активізується в ре-

гіонах, які мають досвід роботи із створення наукомістких та високотехнологічних продуктів.

- Розбудова та модернізація інфраструктури, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості регіонів. Недостатньо високий рівень розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури, зокрема житлово-комунального, готельного, дорожнього, вулично-дорожнього господарства, енергетичного сектору, транспортних та інформаційних комунікацій, стримує економічне зростання країни та її регіонів. У зв'язку з цим передусім підтримуватиметься робота з розбудови та модернізації інфраструктури національного та загальноєвропейського значення, а також інфраструктури регіонів, міст та міських агломерацій, які можуть відігравати роль полюсів зростання. Це сприятиме зміцненню зв'язків між регіонами, підвищенню рівня просторової мобільності населення, інвестиційної привабливості територій, які мають основне значення для залучення додаткових інвестицій, досягнення високого рівня продуктивної зайнятості населення.

2. *Забезпечення розвитку людських ресурсів.*

Поліпшення якості людських ресурсів сприяє динамічному розвитку країни та її регіонів. Реалізація політики їх розвитку здійснюватиметься з урахуванням регіональних особливостей демографічної ситуації, рівня зайнятості населення та його життя, що сприятиме створенню нових робочих місць, насамперед у сфері розвитку інновацій, перекваліфікації вивільнених працівників, поліпшенню соціально-трудова відносин між роботодавцями та найманими працівниками, забезпеченню самозайнятості населення, розвитку фермерства, селянських господарств, підтримці малого і середнього бізнесу. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками:

- забезпечення високих стандартів навчання, доступного для працівників протягом усього періоду їх виробничої діяльності, і поліпшення якості освіти;
- активізація співпраці у сфері освіти і науки — передбачається збільшення наукового потенціалу, активізація зовнішніх контактів навчальних закладів та дослідних установ;
- забезпечення повної зайнятості працездатного населення.

3. *Розвиток міжрегіонального співробітництва.*

Розвиток міжрегіональних економічних зв'язків та транскордонного співробітництва забезпечить підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, їх активну участь у діяльності міжнародних організацій. Пріоритетними напрямками для виконання цього завдання визначено:

- розширення міжрегіональної економічної взаємодії;
- розвиток транскордонного, зокрема євро-регіонального співробітництва. Завданням розвитку транскордонного співробітництва є ефективне використання природно-ресурсного, демографічного, виробничого і науково-технічного потенціалів з метою вирішення питань комплексного розвитку територій.

4. *Створення інституціональних умов для регіонального розвитку.*

Розв'язання проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр — регіони” перебуває у площині інспекційного і правового поля та потребує формування і реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування відбуватиметься у напрямі створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками:

- розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад;
- реформування адміністративно-територіального устрою, яке передбачає розбудову раціональної системи територіальної організації влади, що враховує потреби населення;
- узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів [3].

Пріоритетними напрямками вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підви-

щення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань.

Зважаючи на природу регіональних процесів, держава має виробити чітку політику дій щодо розвитку всіх сфер суспільного життя: соціальної, промислової, аграрної, екологічної, гуманітарної, науково-технічної. Таким чином, за напрямками регіональну політику можна поділити на соціальну, промислову, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково-технічну. Відповідно, деякі з цих видів мають кілька елементів як порівняю самостійних напрямів регулювання важливих територіальних процесів. Наприклад, у межах регіональної соціальної політики можна виділити політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну, рекреаційну, політику зайнятості. Структурними компонентами регіональної гуманітарної політики є: національна, етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна тощо.

У структурі регіональної політики провідною є регіональна економічна політика. Вирішення соціальних, екологічних, науково-технічних, демографічних та інших проблем регіону можливе лише за наявності відповідних фінансових, кредитних і матеріальних ресурсів. Регіональна економічна політика охоплює:

- бюджетну і податкову політику;
- планування, прогнозування соціально-економічних процесів у регіоні;
- створення і реалізацію цільових програм;
- використання природних ресурсів і управління власністю регіону;
- розміщення продуктивних сил;
- реструктуризацію економіки регіонів;
- політику розвитку регіональних виробничо-технологічних комплексів;
- контрольно-аналітичну діяльність;
- інформаційне забезпечення.

Метою регіональної соціальної політики держави є підвищення добробуту і задоволення потреб життєдіяльності всього населення. Здійснення соціальної політики значною мірою безпосередньо залежить від економічних можливостей країни, тієї частини національного доходу, що виділяється на споживання. Соціальна політика держави і регіону має загальну економічну і правову основу, яка забезпечує реалізацію прав і інтересів громадян держави. Завдання сучасної регіональної політики у соціальній сфері — забезпечення достатнього рівня добробуту в кожному регіоні, створення приблизно однакових

життєвих можливостей для всіх громадян. Регіональна соціальна політика покликана запобігати небажаній міграції населення, послабити внутрішнє соціальне напруження, зберегти цілісність і єдність країни.

Державна регіональна науково-технічна політика втілює ставлення держави до науково-технічних проблем, що є складовою частиною регіональної політики. Основними завданнями регіональної науково-технічної політики є:

- вивчення, аналіз стану науково-технічного комплексу регіону, виявлення місцевої специфіки і проблем;
- визначення пріоритетів розвитку науково-технічного комплексу;
- збереження, відновлення і розвиток науково-технічного комплексу відповідно до встановлених пріоритетів;
- характеристика основних напрямів інвестиційної діяльності;
- створення сприятливих умов для інноваційної діяльності;
- збільшення виробництва наукомісткої продукції, підвищення експортного потенціалу, конкурентоспроможності виробників продукції;
- мінімізація негативних наслідків науково-технічного прогресу.

Для розвитку пріоритетних напрямів, що мають ключове значення для розвитку відповідного регіону, розробляються регіональні науково-технічні програми.

Основна мета регіональної екологічної політики — створення безпечних умов життя людини і відновлення природного середовища. Основними завданнями регіональної екологічної політики є:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів, радіаційного захисту населення і навколишнього середовища;
- зведення до мінімуму шкідливого впливу техногенних аварій і катастроф;
- поліпшення екологічного стану басейну річок;
- поліпшення екологічної ситуації у містах і промислових центрах;
- екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, транспорті тощо. В окремих регіонах варто здійснювати заходи для поліпшення стану деградованих земель, рекультивації порушених природних ландшафтів, боротьби з водною ерозією, підтопленням і хімічним забрудненням земельних ресурсів,

збереження біологічної розмаїтості флори і фауни.

Демографічна політика, як складова регіональної політики держави, розробляється в тісному взаємозв'язку з економічною, соціальною й екологічною політикою. При цьому враховується специфіка демографічної ситуації в кожному регіоні й конкретизуються напрями її реалізації.

Основні цілі демографічної політики пов'язані з вирішенням таких проблем, як: формування пропорційної вікової і статевої структури населення, проведення соціальних заходів, що стимулюють народжуваність, поліпшення екологічної ситуації, підвищення безпеки праці тощо.

Пріоритетна мета регіональної гуманітарної політики — духовний розвиток суспільства, поліпшення його морального стану і здоров'я. Гуманітарна політика має формувати волелюбну, ініціативну особистість, виховувати у громадян національну свідомість і патріотизм, відроджувати національні, культурні підвалини суспільства.

Національна політика в поліетнічних державах має забезпечувати конституційні суспільні, політичні, економічні та соціальні права всіх народів. Важливим завданням національної політики є збереження культурних традицій народів, регулювання міграційних процесів тощо.



Література

1. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети — К.: Наук. думка, 2006. — С. 17.
2. Семиноженко В. П., Данилишин Б. М. Новий регіоналізм. — К.: Наук. думка, 2005. — С. 19.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 лип. 2006 р.
4. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіональних досліджень; Відп. ред. М. Долішній. — Львів, 2001. — С. 15.
5. Концепція державної регіональної політики: Затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25 трав. 2001 р.

Аналіз загальної еволюції регіональної політики в Україні свідчить, що віднедавна регіональна політика з другорядних позицій виходить на одну з головних, оскільки поширюються процеси регіоналізації та дерегіоналізації. У цілому світова інтеграція країн, прикладом якої є Європейський Союз, спричиняє дивергенцію регіонів та країн, змушує владні органи ухвалювати рішення та застосовувати заходи, які певною мірою задовольняють потреби населення і зменшують територіальні диспропорції розвитку регіонів, головним чином за допомогою наявних ресурсів та узгодженістю чинності всіх гілок влади, зокрема і місцевих ініціатив.

Анализ эволюции региональной политики в Украине свидетельствует о том, что в последнее время региональная политика из второстепенных позиций выходит на одну из основных, поскольку распространяются процессы регионализации и дерегионализации. В целом мировая интеграция стран, примером которой является Европейский Союз, порождает дивергенцию регионов и стран, вынуждает органы власти принимать решения и применять меры, которые в определенной степени удовлетворяют потребности населения и уменьшают территориальные диспропорции развития регионов, в основном за счет имеющихся ресурсов и согласованности действий всех ветвей власти, в частности и местных инициатив.

The analysis of general evolution of regional policy affirms that at present the regional policy changes its positions from secondary into principal ones, because the processes of regionalization and deregionalization expand. On the whole, the world integration of the countries, for example, the European Union, causes the divergention of regions and countries, forces the organs of power to approve the decisions and use the measures which will fully satisfy the needs of population and reduce the territorial disproportions of regions' development, mainly with the help of available resources and agreement of efficiency, of all power branches, in particular, of local initiatives.

Надійшла 26 серпня 2010 р.