



С.М. Бугай,\* Е.В. Щепанський\*\*

## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ТЕРМІНОЛОГІЧНА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ТА ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ

У III тисячоліття Україна вступила з практично незміненою регіональною політикою зразка Української РСР, складової Радянського Союзу, за якої регіони з точки зору державного управління розглядалися, як суб'єкт соціально-економічних відносин. У той же час, світовий досвід свідчить, що регіони (регіони України при цьому теж не є виключенням) необхідно розглядати лише як об'єкт регіональної політики..

Межу цих понять (об'єкт чи суб'єкт регіональної політики) в умовах сьогодишньої України — країни перехідного до ринкових відносин етапу розвитку, визначити доволі складно. Оскільки органи регіонального управління повинні, не втручаючись у суто господарську діяльність суб'єктів господарювання максимально сприяти розвитку суб'єктів господарювання, що знаходяться на підвідомчій території, виступати ефективним власником державної частки акцій конкретних підприємств тощо. А органи центрального управління не обмежуються забезпеченням єдиних соціальних стандартів життя в усіх регіонах держави, максимальним зменшенням рівнів диференціації у розвитку окремих регіонів, забезпеченням прозорих і науково обґрунтованих механізмів надання допомоги розвитку окремих слаборозвинених регіонів тощо, але й акцентують увагу на вкладі регіонів у досягнення макроекономічної стабільності розвитку держави, забезпечення умов переходу до стабільного зростання економіки, а значить, відповідно, і на виконанні регіонами конкретних економічних і соціальних показників — індикаторів розвитку.

Питаннями регіонального розвитку, становлення регіонального управління в Україні, визначення стратегії державної регіональної політики присвячено немало робіт у галузях державного управління та місцевого самоврядування, регіональної економіки тощо. Серед дослідників потрібно виділити: І.І. Лукінова, С. Максименка, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка, В.І. Пилу, Д.М. Стеценка. Разом із тим, вимагають свого дослідження та уточнення деякі питання термінологічного визначення потіння “регіональна політика”, її структури та органів регіонального управління, які б ефективно впроваджували у життя напрями регіональної політики.

З огляду на зазначене в науковій статті поставлено такі завдання: визначення сутності терміну “регіональна політика”, встановлення основних напрямів формування регіональної політики, розробка стратегії державної регіональної політики, формування інституційної структури забезпечення регіонального розвитку.

Зважаючи на актуальність зазначеної проблеми, на нашу думку, потребує деякого уточнення сам термін “регіональна політика”. Стає зрозумілим, що без однозначного трактування терміну “регіональна політика” знайти межу у визначенні українського регіону або як об'єкта державної регіональної політики, або як суб'єкта соціально-економічних відносин, неможливо. На жаль, не дає трактування поняттю “регіональна політика” і Концепція державної регіональної політики України, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341.

“Головною метою державної регіональної політики, зазначено у Концепції державної регіональної політики, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання

© Бугай С.М., Щепанський Е.В., 2005

\* завідувач відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, кандидат економічних наук

\*\* доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук



гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів — Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя<sup>1</sup>.

З нашої точки зору наведене вище визначення не можна вважати вдалим. По-перше, не стратегія (навіть національна) повинна визначати державну політику, а державна політика стратегію. По-друге, визначення “реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів — Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя” залишає поза межами розгляду конкретний розвиток 490 адміністративних районів, понад 450 міст, близько 900 селищ міського типу, більше 10 тисяч сільських рад, які мають власні органи місцевого самоврядування, інтереси яких не завжди можуть бути враховані при розробці системи заходів на більш високому рівні управління.

Повертаючись до наведеного у Концепції державної регіональної політики визначення поняття “державна регіональна політика”, відзначимо також, що тією чи іншою мірою зазначеній меті та системі заходів, окрім власне регіональної політики, відповідають і інші державні політики, наприклад, соціальна, промислова, аграрна, фінансова або бюджетна, зовнішньоторговельна тощо. У своїй основі, окрім того, що перелічені політики є галузевими, вони, без жодних сумнівів, теж регіональні (конкретні об'єкти усіх цих політик розташовані на території, використовують усі види ресурсів цих територій, формують їх бюджети і певною мірою користуються цими бюджетами).

Перед тим, як запропонувати власне бачення визначення “регіональна політика”, акцентуємо увагу на наступному. Державне управління взагалі здійснюється за допомогою певної системи заходів, що складається з окремих елементів. Кожний із елементів системи державного управління є державною політикою у конкретній сфері (гуманітарній, соціальній, бюджетній і так далі). Головних або узагальнюючих елементів єдиної системи державного управління на сьогодні можна нарахувати лише 2, це макроекономічна і регіональна політики. З них реально як власне державна політика, здійснюється лише макроекономічна політика.

Узагальнення регіональних складових усіх зазначених вище державних політик на такому рівні, щоб у результаті була сформована власне державна регіональна політика на даному етапі ще не відбувається.

Причин цьому декілька. Це, по-перше, відсутність центрального органу виконавчої влади, який би спеціалізувався у своїй роботі винятково на проблемах провадження державної регіональної політики. По-друге, відсутність чіткої межі, яка б визначала, де закінчується регіональна складова певної державної політики (наприклад, соціальної, аграрної або промислової) і починається власне регіональна політика.

Сьогодні доволі часто доводиться зустрічатися з позицією, коли усі питання, де тією чи іншою мірою згадуються конкретні регіони України, намагаються трактувати як суто регіональні. Забуваючи при цьому, що жодна з державних політик не здійснюється поза межами існуючих адміністративно-територіальних одиниць країни.

<sup>1</sup> Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22.— Ст. 983.



На наш погляд, термін “регіональна політика” повинен трактуватися, як державна політика або нормотворчо-законотворча діяльність держави, спрямована на формування єдиного правового поля для цілей державного управління розвитком регіонів та їх саморозвитку за рахунок паритетного поєднання можливостей держави та регіонів.

Виходячи з визначення, метою державної регіональної політики полягає у створенні умов для динамічного, збалансованого, сталого соціально-економічного розвитку України шляхом від розвинутого регіону до розвиненої держави. “Можливості держави” у даному випадку ми розуміємо як ув’язку всіх політик держави засобами єдиного нормативно-правового та організаційно-законодавчого забезпечення розвитку територій або формування законодавчого поля держави, що визначає інструменти та механізми економічного та соціального розвитку регіонів. “Можливості регіонів” ми розуміємо як весь накопичений у кожному конкретному регіоні природно-ресурсний, матеріально-фінансовий, соціально-трудоий та інший потенціал.

Регіональна політика за своєю структурою досить складна. Основними у ній є такі блоки: політика економічна, демографічна, соціальна і культурна, екістична (поселенська), екологічна, науково-технічна. Кожний із цих блоків можна деталізувати за основними напрямками формування державної регіональної політики країни (рис. 1).

Таким чином, напрями регіональної політики, інструменти та механізми економічного та соціального розвитку регіонів визначені та регламентовані у законодавчому полі держави повинні покладатися у основу довгострокової стратегії державної регіональної політики.

Управлінська стратегія — це система концептуальних положень про найефективніші напрями розвитку регіональних систем, розв’язання великих територіальних проблем і розміщення продуктивних сил країни.

Система концептуальних положень управлінської стратегії має бути спрямована на:

- досягнення економічних і соціальних цілей розширеного відтворення у перспективі;
- комплексне використання природних умов і охорону навколишнього природного середовища;
- ефективний територіальний поділ праці та доцільну міжрайонну інтеграцію;
- розширене відтворення регіональних систем і формування для цього відповідних територіальних і міжгалузевих пропорцій;
- здійснення диференційованої регіональної соціально-економічної та науково-технічної політики;
- зближення матеріального і культурного рівнів життя населення у різних регіонах і зонах країни<sup>2</sup>.

Стратегія державної регіональної політики — це комплекс взаємоузгоджених дій, що здійснює держава з метою реалізації власне державної регіональної політики, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку кожного з її регіонів і держави у цілому з урахуванням ресурсного потенціалу регіонів, загальнодержавних можливостей та зовнішніх факторів.

Вона містить цілі і завдання розвитку держави у регіональному розрізі і фактично повинна ув’язувати галузеві стратегії, що здебільшого визначають пріоритети розвитку окремих секторів суспільного виробництва без урахування регіональних відмінностей, по територіях.

Саме з цією метою ще на стадії визначення концептуальних засад такої стратегії до її розробки мають залучатися всі зацікавлені галузеві міністерства. Це, на нашу думку, забезпечуватиме врахування при її розробці особливо важливих моментів перспективного стратегічного розвитку.

<sup>2</sup> Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком: Навч. посібник. — К.: Вища школа, 2000. — 223 с.

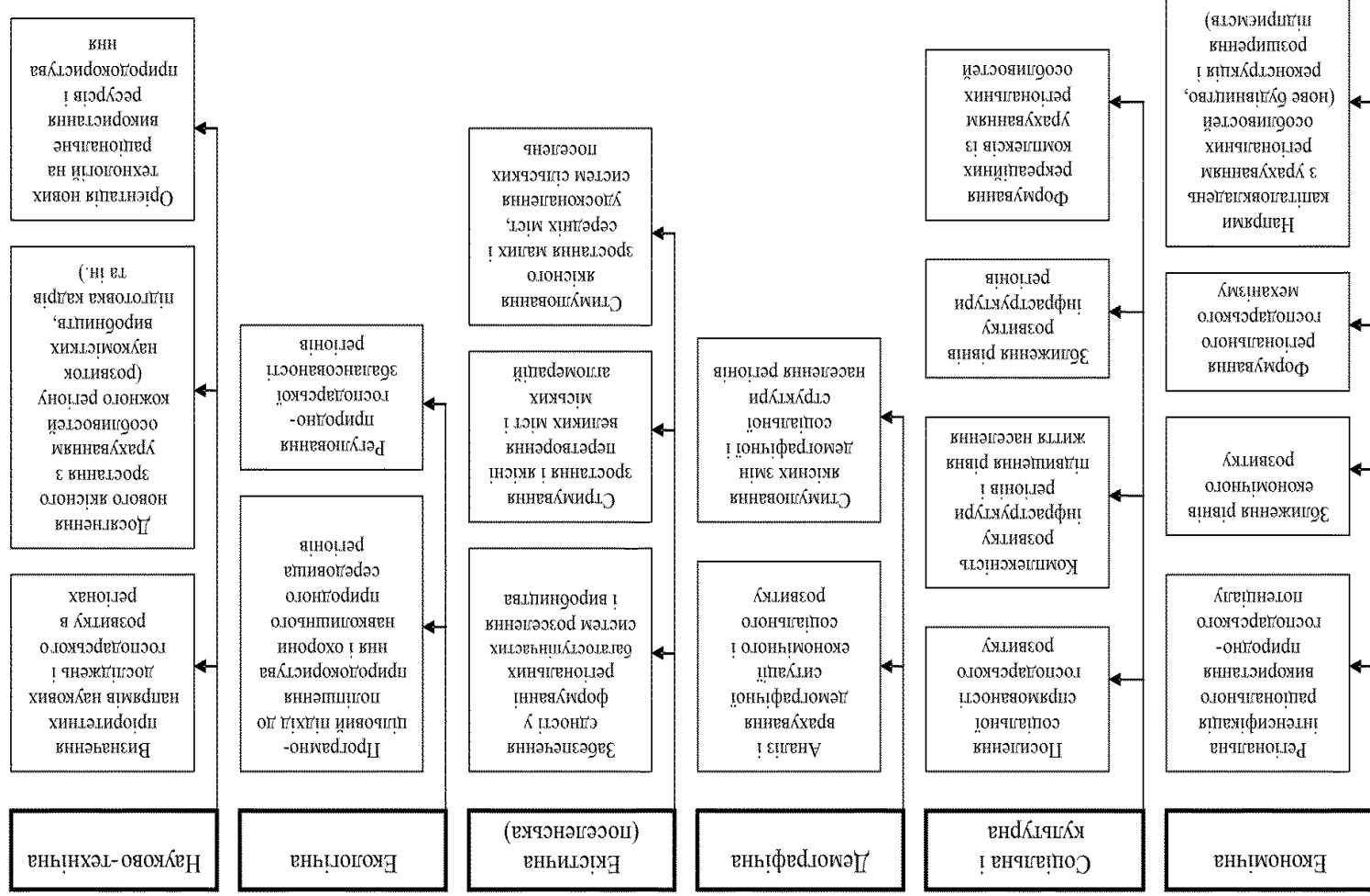


Рис. 1 Основні блоки регіональної політики



Стратегія державної регіональної політики також є ключовим інструментом здійснення власної соціально-економічної політики кожним регіоном, оскільки по суті є підґрунтям для розробки власних регіональних стратегій та тактичних схем з їх реалізації, представлених середньотактичними програмами перспективного економічного і соціального розвитку регіонів. Тут особливо необхідно зазначити, що лише наявність стратегій розвитку в усіх регіонах дозволить проводити збалансовану і ефективну державну регіональну політику.

Одним із ключових завдань, вирішення яких має передбачати стратегія, є необхідність зменшення диференціації у рівнях розвитку окремих регіонів з метою поступової нейтралізації можливого загострення соціальної напруги у найбільш вразливих із даної точки зору територіальних утвореннях, вирівнювання рівнів життя громадян країни. На важливість вирішення проблеми зменшення диференціації у рівнях розвитку окремих регіонів вказує наступне. Розриви між максимальними та мінімальними значеннями основних соціально-економічних показників у розрахунку на одну особу складають, зокрема по валовій доданій вартості — 6,1 рази, обсягах залучення в економіку прямих іноземних інвестицій — 38,4 рази, обсягах реалізованої промислової продукції — 18,3 рази, обсягах роздрібного товарообороту (в середньому за місяць) — 5,2 рази, по середньому рівню заробітної плати — 2,4 рази.

Економіку значної частини регіонів сьогодні визначають одна — дві ключові галузі, що в основному є сировинними або виробляють проміжну та низько-технологічну продукцію. Конкурентоспроможність більшості регіонів на зовнішніх ринках залишається вкрай низькою: питома вага майже половини областей у загальноукраїнському експорті не перевищує одного відсотка.

Подальша надмірна поляризація розвитку регіонів ставитиме під загрозу темпи економічного зростання та соціальну стабільність у державі. Це вимагає розроблення та запровадження механізмів координації: з одного боку, середньо — та довготермінової політики центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з іншого — між ними та місцевими органами виконавчої влади і органами самоврядування в узгодженні цілей та пріоритетів розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Можна стверджувати, що поза довготерміновою стратегією регіонального розвитку проблема поступового пом'якшення рівнів диференціації у розвитку окремих регіонів узагалі не може бути вирішена.

Регіональна політика є порівняно новим напрямом державної політики України. Фактично вона почала формуватися одночасно з здобуттям нашою країною незалежності. Значення регіональної політики серед інших політик держави у останні роки має стабільну тенденцію до зростання. Нам уявляється, що цей процес можливо навіть виміряти кількісно. Так, певним чином можна стверджувати, що приріст “значення регіональної політики” є адекватним росту диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку її окремих територій (областей, адміністративних районів, міст). На даний момент ситуація вже досягла такого рівня, що певні території (які на сьогодні мають статус депресивних) не мають жодних можливостей для самостійного подолання накопичених проблем. Далеко не однакою є і накопичені територіями виробничий, матеріально-фінансовий, трудовий, ресурсний потенціал.

У той же час, проблема забезпечення однакових умов (адекватних умовам проживання у розвинених країнах Європи і світу) життєдіяльності населення України незалежно від місця їх проживання є актуальною. Зрозуміло, що лише за рахунок державних ресурсів цієї, фактично ключової проблеми, вирішити не можна. Необхідна спільна конструктивна робота центру і регіонів, спрямована на залучення всіх наявних у регіонах ресурсів, ефективне їх використання та забезпечення оптимального вкладу кожної територіальної частини держави (області, адміністративного району, міста) у її розвиток за напрямком “від високорозвинутої території — до високорозвинутої держави”.



Сьогодні така конструктивна робота проходить за напрямом конкретний центральний орган виконавчої влади — місцевий орган виконавчої влади, тобто має яскраво виражений галузевий характер, комплексний підхід практично повністю відсутній. Кожне міністерство вирішує ряд визначених профілем його діяльності завдань, регіональна політика не є основною жодного з них. А здійснення регіональної політики уривками, фактично як додаткового навантаження до основної функції не може бути продуктивним. Цьому свідченням є той факт, що всі останні роки стабільного зростання економіки країни диспропорції у розвитку окремих її регіонів за жодним із основних показників зняти або навіть згладити не вдалося.

На нашу думку, необхідним є створення спеціалізованого на комплексному вирішенні проблем розвитку регіонів центрального органу виконавчої влади, який має бути зорієнтованим на вирішення наступних завдань:

— соціально-економічна та фінансова експертиза усіх нормативно-правових актів держави (до їх прийняття) на предмет оцінки їх можливого впливу на розвиток регіонів;

— розробка разом із іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правової бази з питань регіонального розвитку;

— адаптація нормативно-правової бази з питань регіонального розвитку до відповідного законодавства країн ЄС;

— визначення разом із іншими центральними органами виконавчої влади довгострокової стратегії регіонального розвитку та розробка конкретних програм соціально-економічного розвитку регіонів, що орієнтуються на вирішення завдань, визначених у стратегії;

— вироблення разом із іншими центральними органами виконавчої влади єдиних загальнодержавних підходів до покращання інвестиційного клімату у державі взагалі та залучення усіх форм інвестицій у розвиток конкретних регіонів зокрема;

— напрацювання разом із іншими центральними органами виконавчої влади конкретних пропозицій стосовно адміністративної реформи та реформування адміністративно-територіального устрою;

— розробка єдиних принципів державного управління на національному (державна), регіональному (Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом) та місцевому (адміністративні райони) рівнях управління;

— розподіл та взаємозв'язку задач регіонального розвитку між рівнями управління, закріплення повноважень з їх вирішення за органами виконавчої влади різних рівнів управління;

— контроль за виконанням покладених повноважень органами виконавчої влади різних рівнів управління та надання їм відповідної допомоги;

— розподіл повноважень щодо вирішення задач регіонального розвитку між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

— забезпечення всіх форм допомоги із дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, що стосуються розвитку регіонів усіх рівнів та місцевого самоврядування;

— надання всіх форм не фінансової допомоги органам місцевого самоврядування при вирішенні ними завдань регіонального розвитку на підзвітних територіях;

— здійснення постійного моніторингу основних показників економічного і соціального стану регіонів та експертизи розвитку регіонів з визначенням проблемних питань, на вирішенні яких нагально необхідно сконцентрувати зусилля центральних органів виконавчої влади;

— відслідковування збалансованості економічного та соціального розвитку держави в цілому та окремих регіонів;

— розробка та подання на розгляд Уряду і Президенту України конкретних пропозицій



(проектів розпоряджень, постанов, указів) щодо регіонального розвитку.

З огляду навіть на цей далеко не повний перелік основних завдань можна стверджувати доцільність розгляду питання щодо створення нового центрального органу виконавчої влади.

Сьогодні Україна ще перебуває на етапі формування інституційної структури забезпечення регіонального розвитку. З огляду на це доречно відмітити, що у країнах ЄС існує два типи відповідної інституційної структури. Так наприклад, у Франції, Великобританії, Італії проблемами регіонального розвитку опікується окремий центральний орган виконавчої влади, а у Швеції, Данії до управління процесами регіонального розвитку залучено декілька галузевих міністерств, в основному ті з них, що опікуються питаннями економічного розвитку, соціального захисту, транспорту, екології і деякі інші<sup>3</sup>.

В Україні на сьогоднішній день головним органом центральної виконавчої влади, який відповідає за розробку та впровадження політики регіонального розвитку є Міністерство економіки України, а у його складі один департамент чисельністю до 50 працівників.

З нашої точки зору такий стан речей не може задовольнити інституційні запити країни щодо управління її регіональним розвитком. По-перше, необхідність ув'язки рішень усіх державних політик на території України, по-друге, необхідність розширення повноважень регіонів у проведенні державної регіональної політики, а, відповідно, і впровадження ефективного механізму контролю за виконанням органами місцевої влади делегованих повноважень, вказують на доцільність створення центрального органу виконавчої влади, що спеціалізувався б на проблемах розвитку регіонів (Міністерства або Національного агентства регіонального розвитку).

Центральний орган виконавчої влади на регіональному рівні може спиратися на мережу регіональних агентств регіонального розвитку, що функціонують на комерційних принципах (або принципах акціонерного товариства, де серед акціонерів можуть бути і органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), діяльність якої спрямована на надання практичної допомоги органам управління певної території по здійсненню ними покладених повноважень у сфері регіональної політики<sup>4</sup>.

З метою перетворення агентств на дієвий елемент механізму стимулювання розвитку регіонів та підвищення їх інституційної спроможності щодо вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку за своєю сутністю вони повинні бути науково-методичні та організаційно-впроваджувальні центри консалтингової допомоги місцевим органам управління з широкого кола питань регіонального розвитку.

На регіональному рівні агентства мають бути зорієнтовані на вирішення наступних основних завдань:

- розробку прогнозів та програм (бізнес-планів) економічного та соціального розвитку областей, адміністративних районів, міст або селищ, окремих сільських рад чи їх груп;
- розробку бізнес-проектів перспективного розвитку господарських утворень із урахуванням перспектив розвитку регіонів, де розташовані ці об'єкти та кон'юнктури внутрішнього ринку країни взагалі;
- розробку бізнес-паспортів територій та господарських утворень із метою обґрунтування їх привабливості для вкладання інвестицій;
- розробку пропозицій щодо впровадження ефективних механізмів стимулювання поновлення роботи або репрофілювання функціонально найважливіших підприємств регіонів (якщо є підприємства, що тимчасово не працюють), оновлення технологічної бази виробництва;

<sup>3</sup> Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. За ред. С. Максименка. — К.: Логос. 2000. — 72 с.

<sup>4</sup> Бугай С., Лендьял М., Кіш Є., Ілько І., Ткачук А., Варцаба А., Зелюк В. Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи. — К.: Міленіум, 2002. — 302 с



- розробку пропозицій щодо впровадження ефективних механізмів господарювання на землі (у тому числі для фермерських господарств);
- сприяння експорту, розширенню міжнародної діяльності підприємств і розробці новітніх технологій;
- розробку пропозицій щодо розвитку малого підприємництва та надання підтримки і консультацій підприємцям;
- розробку пропозицій щодо стабілізації та подальшого розвитку місцевого ринку праці, забезпечення ефективної зайнятості;
- розробку пропозицій щодо розвитку соціальної сфери та інженерних комунікацій;
- розробку пропозицій щодо формування комунальної власності територіальних громад міст, селищ, сіл;
- пошук шляхів для стимулювання розвитку виробничої кооперації та інтеграції виробництв конкретних територій (замовників робіт) у функціонуючі виробничо-територіальні комплекси країни;
- розробку пропозицій щодо створення сприятливих фінансово-кредитних, нормативно-правових, податкових, інформаційно-інноваційних та інших умов стосовно відродження конкретних територій (наприклад, депресивних) та наступного їх комплексного економічного і соціального розвитку;
- залучення до розробки конкретних документів з проблем соціально-економічного розвитку регіонів заінтересованої у їх розробці громадськості.

Таким чином, створення мережі агентств регіонального розвитку може стати своєчасним кроком на шляху подальшого розширення базових умов впровадження у структури державного управління і самоврядування принципів ринкової економіки та демократизації господарювання.

Формування мережі агентств регіонального розвитку з інституцій, які функціонують на комерційних засадах у регіонах та державного органу у центрі уявляється нам логічним на даному етапі розвитку суспільства, оскільки:

- виключає можливість дублювання функцій у сфері регіонального управління на рівні регіонів (агентства спеціалізуються на допомозі органам управління і не дублюють їх функції);
- визначає орган, уповноважений у питаннях провадження регіональної політики на рівні центральної влади;
- забезпечує можливість поступового (з ходом реалізації основних етапів адміністративної реформи) формування у регіонах державних установ — місцевих центрів регіонального розвитку (шляхом певного симбіозу агентств та державних адміністрацій, у віддаленій перспективі).

Отже, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні актуальним є завдання формування такої державної регіональної політики, яка б стала ефективним інструментом узгодження державних і місцевих інтересів та сприяла б досягненню оптимального співвідношення між економічною ефективністю і соціальною справедливістю.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 1 від 16 вересня 2005 року)*

