

УДК 351.82

**А. Прокопюк**

кандидат економічних наук, ректор,  
Вища Економічна Школа в Бялимстоку, Польща

## **ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: НАУКОВІ ПІДХОДИ ТА СВІТОВІ ПРАКТИКИ**

*На основі дослідження різних підходів до визначення регіональної політики встановлено її цільову функцію, яка полягає у формуванні оптимальних умов розвитку регіонів держави, регулюванні надмірних асиметрій їх соціально-економічного розвитку, перерозподілі ресурсів з врахуванням економічного потенціалу регіонів задля досягнення єдності, інтегрованості гармонійності економічного простору держави.*

*Доведено, що регіональна політика в державі може реалізовуватись шляхом застосування широкого кола інструментів та важелів, які за характером впливу можна розділити на загальнодержавні (застосовуються у рівній мірі до усіх без винятку регіонів) та селективні (застосовуються вибірково до окремих регіонів, територій чи їх груп).*

*В результаті вивчення зарубіжного досвіду реалізації селективної регіональної політики виявлено її загальні риси та закономірності, які дозволяють враховувати світовий досвід при розробці системи заходів вибіркового впливу держави на розвиток регіонів в Україні.*

**Ключові слова:** регіональна політика, механізми, форми реалізації, теоретико-методологічні засади.

### **Prokopyuk A. STATE REGIONAL POLICY: SCIENTIFIC APPROACHES AND WORLD PRACTICES**

*The target function of regional policy is determined on the base of studies of different approaches to defining. The aim is to create optimal conditions for regional development State regulation of excessive asymmetries its socio-economic development and redistribution of resources taking into account the economic potential of the region to achieve unity, integrity harmony of state economic area.*

*It is proved that the regional policy in the country can be implemented by applying a wide range of tools and instruments that can be divided into general government (applied equally to all without exception regions) and selective (used selectively to certain regions, territories or groups of them).*

*As a result of the study of foreign experience implementing selective regional policy found its general features and patterns that allow you to take into account international experience in the development of systems of selective measures of state for regional development in Ukraine.*

**Key words:** regional policy, mechanisms, implementation instruments, theoretical and methodological framework.

Головною передумовою розбудови будь-якої країни як незалежної, демократичної, правової соціально орієнтованої держави, її інтеграції у світове співтовариство є істотне підвищення рівня соціально-економічного розвитку, забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, також зниження наявної міжрегіональної асиметрії. Вирішення багатьох проблем, пов'язаних із просторовим розвитком країни та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність формування комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни на засадах конвергентності, єдності, інтегрованості.

Більшість досліджень, які стосуються теоретичного забезпечення державного управління регіональним розвитком, проводилося й переважно проводиться у теперішній час відокремлено у двох наукових напрямках: державне управління та регіоналістика, причому останній з них додатково розгалужується на регіонознавство, регіональну економіку, регіональне управління, включає економічну географію щодо розміщення продуктивних сил тощо. У межах кожного наукового спрямування формується власне бачення процесів, пов'язаних із забезпеченням регіонального розвитку країни, в тому числі через систему державного управління, що унеможливило застосування системного підходу до вирішення комплексних проблем, які з часом лише ускладнюються.

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та політик розвитку окремих регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів було зроблено такими провідними науковцями, як Е. Алаєв, О. Амоша, Г. Балабанов, П. Бубенко, З. Варналій, С. Галуза, З. Герасимчук, А. Голіков, Г. Губерна, М. Долішній, Л. Зайцева, Б. Кліяненко, В. Кравців, О. Крайник, Н. Кузнєцов, А. Мазур, Т. Максимова, С. Мельник, І. Михасюк, Н. Мікула, А. Мокій, О. Новосолов, В. Нудельман, В. Поповкін, С. Романюк, У. Садова, Л. Семів, В. Симоненко, Д. Стеченко, І. Стронянська, Л. Тарангул, М. Чумаченко, Л. Шевчук, Б. Штульберг, С. Шульц, М. Янків та ін.

Розгляд теоретико-методологічних засад управління регіональним розвитком країни варто розпочати із дослідження трактування низки визначальних понять, що стосуються просторового управління державою та її регіонами, зокрема таких як «розвиток», «розвиток регіону» та «регіональний розвиток», «управління регіональним розвитком», «регулювання регіонального розвитку». Розвиток будь-якого соціально-економічного простору треба розглядати як незворотні та спрямовані якісні зміни складноорганізованої системи, що саморозвивається. У випадку, коли розвиток є прогресивним, об'єкт набуває більш досконалого стану. Управління

розвитком певної соціально-економічної територіальної системи спрямовується на забезпечення саме прогресивних змін, але в кризових умовах має також запобігати негативним змінам, що уповільнюють або взагалі відтермінують загальноісторичний прогрес.

Регіональний розвиток доцільно трактувати як розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний, інтегрований, гармонійний розвиток її соціально-економічних підсистем. Відповідно до цього, регіональне управління має розглядатися як управління соціально-економічними процесами як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівні.

Регіональне управління, що реалізується у державі, являє собою діалектичне поєднання державного регіонального управління та самоврядування кожного з регіонів країни. У свою чергу державне регіональне управління включає державне управління цілісним соціально-економічним територіальним комплексом держави у просторовому аспекті та державне управління кожним регіоном країни як окремою підсистемою [1]. Виходячи з того, що соціально-економічні регіональні системи постійно розвиваються, на нашу думку, поняття “регіональне управління” є тотожним поняттю “управління регіональним розвитком”.

Самоврядуванню регіонів відповідає поняття “самоуправління регіонів щодо забезпечення власного розвитку”, яке разом з державним управлінням розвитком регіонів складає управління розвитком регіонів.

Визначальною складовою управління регіональним розвитком в країні є процес державного управління, у межах якого розробляється законодавча база, яка регламентує регіональний розвиток на усіх адміністративно-територіальних рівнях та структуру місцевих органів влади, їх повноваження й взаємодію, а також здійснюється порівняння результатів розвитку регіонів країни, розробляються та впроваджуються заходи щодо зниження міжрегіональних асиметрій, забезпечується створення рівних умов життя людей незалежно від регіону, де вони проживають.

Державне управління виступає складовою такого суспільного явища як управління соціально-економічним територіальним комплексом держави (управління державою), як здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, а також партіями, рухами, об'єднаннями тощо (виходячи відповідно з державних інтересів, інтересів громад різних рівнів, партійних, корпоративних, конфесійних та інших інтересів). Держава, її соціально-економічні регіональні системи, органи державної влади та місцевого самоврядування, народ країни та окремі громади виступають одночасно і як суб'єкти, і як об'єкти управління. Тому для з'ясування сутності управлінського процесу, що відбувається в державі, доцільно розкласти його на складові, які дозволяють представити складну

суб'єкт-об'єктну взаємодію через окремі суб'єкт-об'єктні відносини.

Для проведення досліджень у сфері управління розвитком регіональних утворень регіон може бути визначений як конкретний соціально-економічний простір, що відрізняється комплексом відмінних характеристик та ознак, які дозволяють виділити цю територію у якості субнаціональної підсистеми держави [1]. У якості відмінних характеристик розглядається те, чим конкретний регіон відрізняється від інших подібних регіонів (стан економіки, природні умови, стан екосистеми, склад та рух населення, в тому числі трудових ресурсів, етнічне походження населення, культурні традиції та історичне минуле), а ознаками є типові риси, за якими можна виділити регіон або з'ясувати, чи є регіоном певна територія (до них віднесені як обов'язкові ознаки: єдність, комплексність, спеціалізація, відносна самостійність, дія одного кола нормативно-правової бази, внутрішня неоднорідність, здатність до саморозвитку, так і бажані: чітка окресленість меж, керованість, дієспроможність).

Відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” [2] регіонами України слід вважати «визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь)».

Вагоме місце в системі управління регіональним розвитком на державному рівні належить процесам формування і реалізації державної регіональної політики. Для означення суті регіональної політики звернемось до монографії під редакцією М. Долішнього [3], де зазначено, що “в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій”. Таке визначення досить повно окреслює існуюче уявлення про регіональну політику, а головне, вказує на можливість створення прийнятного як для держави, так і для її регіонів механізму взаємодії, який враховуватиме особливості окремих територій та сприятиме найкращому використанню їх ендегенного потенціалу.

Проведене дослідження різних підходів до визначення регіональної політики дозволяє визначити її цільову функцію, яка полягає у формуванні оптимальних умов розвитку регіонів держави, регулюванні надмірних асиметрій їх соціально-економічного розвитку, перерозподілі ресурсів з врахуванням економічного потенціалу регіонів задля досягнення єдності, інтегрованості гармонійності економічного простору держави.

Ефективність державної регіональної політики визначається продуманістю та обґрунтованістю прийнятих рішень на двох етапах – формування державної політики регіонального розвитку та її поетапної реалізації. Крім цього, така політика повинна бути гнучкою і передбачати її модернізацію відповідно до динамічних умов, що вимагає, у разі

доцільності, корегування цілей, завдань та принципів регіонального розвитку держави, пристосування до нової дійсності усіх державних механізмів управління регіональним розвитком країни та впровадження заходів, що сприятимуть підвищенню ефективності їх застосування.

Державна регіональна політика разом із політиками усіх адміністративних регіонів країни формують загальну регіональну політику, що здійснюється у державі. У межах державної політики та політики кожного з регіонів можна виділити кілька укрупнених напрямків: економічний, інноваційний, соціальний, гуманітарний, природоохоронний, міграційний, промисловий тощо, причому вони всі представлені як на загальнодержавному, так і на рівні кожного регіону зокрема та, відповідно, мають узгоджуватися між собою.

Таким чином, регіональна політика в державі може реалізовуватись шляхом застосування широкого кола інструментів та важелів, які за характером впливу можна розділити на загальнодержавні (застосовуються у рівній мірі до усіх без винятку регіонів) та селективні (застосовуються вибірково до окремих регіонів, територій чи їх груп).

Загальнодержавна регіональна політика спрямована на створення спільних передумов регіонального розвитку. Заходи цієї політики не мають вибіркового призначення і рівномірно впливають на всі регіони країни, формуючи правове, організаційне і економічне середовище їх функціонування. В рамках загальнодержавної політики здійснюється визначення сфери самостійних і спільних дій, повноваження і відповідальність органів влади у всіх сферах розвитку регіонів; встановлення загальнодержавних правил, процедур і норм розподілу власності, природних ресурсів, фінансів.

Селективна регіональна політика вибірково впливає на розвиток регіонів. У цьому дослідженні термін «селективність» розуміється як властивість регіональної економічної політики держави, іманентність якої обумовлена неспроможністю ринку в тих чи інших сегментах ринкової системи.

В сучасній науці та практиці виділяють два типи селективної регіональної політики: компенсаційну (вирівнюючу) та конкурентну (поляризованого розвитку). Політика поляризованого розвитку регіонів спрямована на стимулювання регіонів, що мають найвищий соціально-економічний потенціал розвитку з метою максимізації національного доходу та, відповідно, підвищення ефективності економічної діяльності.

Метою компенсаційної політики є згладжування міжрегіональних асиметрій шляхом вибіркового впливу на проблемні регіони, тобто забезпечення рівномірності регіонального розвитку. Таким чином, вибір відповідного типу регіональної політики залежить від цільового пріоритету міжрегіонального розвитку – зниження асиметричності розвитку регіонів чи зростання ефективності національної економіки загалом.

Слід зазначити, що єдиної класифікації проблемних регіонів у науковій літературі не існує.

До проблемних регіонів відносять депресивні і відсталі регіони. Ключовим моментом у визначенні відмінностей між депресивними і відсталими регіонами є аналіз динаміки відповідних процесів. Поняття «відсталий» припускає, що регіон розвивався значно повільніше за інші регіони, а поняття «депресивний» пов'язане зі спадом виробництва в раніше благополучних регіонах. Автор вважає, що об'єктами вирівнюючої селективної політики, перш за все, повинні стати депресивні і відсталі регіони, що мають геостратегічне значення для країни.

На основі використання системного підходу до державної регіональної політики автором обґрунтовано методологічні принципи формування та реалізації селективної регіональної політики держави:

- цілеспрямованості – означає, що вибіркового впливу держави на регіональний розвиток направлено на досягнення чітко поставленої мети;

- вибіркової – означає, що селективна регіональна політика діє не на всі регіони країни, а тільки на певні території, наприклад, проблемні регіони;

- адресності – передбачає адресний вплив на розвиток економіки конкретного регіону;

- альтернативності – при формуванні селективної регіональної політики держави виникає необхідність побудови альтернатив, тобто визначення можливих якісно різних сценаріїв реструктуризації економіки регіонів;

- раціональності – передбачає, що при формуванні селективної регіональної політики має бути досягнуто розумне поєднання (компроміс) цілей реалізації поляризованої і вирівнюючої селективних регіональних політик, що обумовлено суспільними пріоритетами держави;

- збереження територіальної цілісності – пов'язаний з розумінням простору країни як економічної системи: зміст цього принципу полягає в тому, що селективна регіональна політика спрямована на зближення і інтегрування регіональних господарств в єдину цілісну систему, в умовах міжрегіональної взаємодії;

- зміцнення економічної безпеки – означає, що селективна регіональна політика спрямована на створення умов для досягнення стійкості економічного зростання в регіонах і країні загалом, а також захист економічних інтересів на національному та міжнародному рівнях.

Українській регіональній політиці притаманне певне протиріччя: з одного боку, реальна ситуація та законодавчо визначені цілі регіонального розвитку доводять необхідність використання інструментів конкурентної регіональної політики, а з іншого – в інструментах та фінансовій допомозі регіонам домінують цілі компенсаційної (вирівнюючої) регіональної політики [4].

Методологічно необґрунтоване використання інструментів та важелів цих політик характеризується низкою негативних моментів, серед яких основними є:

- формування дивергентного типу регіонального розвитку (на протязі останніх десятиліть), наявність

суб'єктивних економічних та бюджетних переваг у певних регіонах;

- дисбаланс компетенцій центру і регіонів, гіпертрофоване втручання державних органів влади в діяльність регіональних і місцевих господарських громад;

- наявність автаркічних тенденцій, практики обмеження руху товарів в адміністративних межах регіонів, формування регіональних монополій, зрощення бізнесу і влади в регіонах.

Поряд з цим, особливості регіонального розвитку в Україні доводять недоцільність як відмови від політики компенсаційного характеру, так і протистояння її задач з конкурентною політикою державного регулювання. Компенсаційна регіональна політика спрямована на інтерналізацію позитивних зовнішніх ефектів за рахунок фінансових інструментів, а заходи конкурентної – на інтенсифікацію підприємницької активності та інноваційних процесів у регіонах, формування конкурентоспроможних у національному і глобальному просторі міжрегіональних економічних систем. Такий підхід дозволяє досягати зниження міжрегіональної асиметричності шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями в макрорегіональному масштабі.

Грамотне та науково обгрунтоване поєднання позитивних елементів державних і ринкових методів управління регіональним просторовим розвитком в масштабі економіки країни дозволить сформувати синтетичну політику гармонізованого розвитку регіонів.

У розвинутих країнах накопичено значний досвід реалізації регіональної соціально-економічної політики, зокрема щодо використання компенсаційних та конкурентних інструментів регулювання регіонального розвитку, вивчення якого дозволило визначити напрямки його застосування в Україні.

Селективна політика як самостійний тип регіональної політики більшості розвинутих країн почала формуватися в 20-х –30-х рр. ХХ ст.

На першому етапі селективна регіональна політика активно застосовувала компенсаційні інструменти. Об'єктами такої політики були депресивні регіони, основною метою – зниження міжрегіональних відмінностей. До числа найбільш вдалих проєктів початкового періоду можна віднести: програму розвитку регіону долини річки Теннесі США, індустріальний розвиток Рурського регіону в Німеччині, створення польдерів на місці обмілілої затоки Зейдерзе в Нідерландах.

Другий етап реалізації селективної регіональної політики починається у другій половині 50-х рр. ХХ століття. Він характеризується різноманітністю вибору об'єктів та інструментарію вибіркового впливу держави. Для даного періоду характерним є застосування не тільки стимулюючих (США, Канада, Швеція, Нідерланди та ін), а й стримуючих механізмів селективної політики (Франція і Великобританія).

Третій етап реалізації селективної регіональної політики характеризується зміною акцентів компенсаційної регіональної політики з екзогенного державного регулювання територій на стимулювання ендогенного потенціалу проблемних регіонів. Ця закономірність виявляється і в даний час. Уряди більшості країн прийняли рішення відмовитися від крупномасштабних національних та регіональних програм і зосередити увагу на локальних програмах облаштування територій. В цей період основний акцент був зроблений на всебічний розвиток інноваційних функцій і сфери НДДКР проблемних регіонів, які в свою чергу могли залучити підприємства наукоємних галузей промисловості. У всіх розвинутих країнах у цей період отримала розвиток практика створення наукових парків чи технополісів.

Особливістю третього етапу реалізації селективної регіональної політики є її найбільш активне формування і реалізація в азіатських країнах (Японії, Південній Кореї, Китаї). Тут широке розповсюдження отримала регіональна політика поляризованого розвитку. Наприклад, Південна Корея широко застосувала концепцію «полосів зростання», акцент був зроблений на розвиток Сеула і Пусана; в Китаї в 1979 р. концепція «рівномірного розміщення продуктивних сил» офіційно була замінена концепцією «використання порівняльних переваг», перевагу було віддано регіонам, які володіли найбільшим ендогенним потенціалом економічного зростання (приморським регіонам).

Четвертий етап реалізації селективної регіональної політики ознаменувався підписанням Маастрихтських угод в 1993 р., що сформували засади для реалізації нової «наднаціональної» регіональної політики в рамках Європейського Союзу та розвитку інтеграційних процесів (Перетворення «Європи національних держав» в «Європу регіонів»).

Аналіз четвертого етапу, для якого характерні глобалізація світової економіки і посилення конкуренції між країнами, тобто в основному між найбільшими («глобальними») містами, дозволив автору виявити другу закономірність реалізації селективної регіональної політики – політика розвантаження міських агломерацій стала суперечити національним інтересам, підриваючи конкурентоспроможність європейських країн в світі, тому відбувся перехід до політики селективного стимулювання великих міст. Вельми показовими є приклади Нідерландів (Ранстадт), Великобританії (Проєкт реконструкції лондонських доків).

Зростання міжрегіональних відмінностей в зарубіжних країнах, а також розширення числа країн учасниць ЄС, сприяли поширенню в суспільстві ідеології «держави загального добробуту», що призвело до виникнення третьої закономірності – до переходу від регіональної політики поляризованого розвитку до вирівнюючої. Так, метою третього національного плану територіального розвитку Південної Кореї (1990-і рр.) став збалансований розвиток зі ставкою на невеликі і середні міста периферійних районів, в Японії була змінена основна ідея створення технополісів – вони стали носити

соціальну спрямованість з акцентом на розвиток місцевих особливостей.

Сучасний інструментарій селективної регіональної політики розвинених країн значно диверсифікувався за рахунок розширення інструментів стимулювання ендегенного розвитку проблемних регіонів.

Світовий досвід доводить необхідність модернізації механізмів управління регіонального розвитку в Україні, зміни їх видів та інструментарію відповідно до детермінованих закономірностей сучасної регіональної політики у різних країнах:

– під впливом глобалізації світового господарства стримуюча політика щодо міських агломерацій замінюється на стимулюючу;

– зростання міжрегіональних відмінностей і поширення в суспільстві ідеології «держави загального добробуту» обумовило перехід від конкурентної політики регіонального розвитку до вирівнюючої;

– в інструментарії реалізації компенсаційної політики має місце зміна акцентів з екзогенного розвитку проблемних територій на стимулювання їх ендегенного потенціалу, що пояснюється скороченням державних ресурсів, що спрямовуються на розвиток цих регіонів.

Таким чином, в результаті вивчення зарубіжного досвіду реалізації селективної регіональної політики автором виявлено її загальні риси та закономірності, які дозволяють враховувати світовий досвід при розробці системи заходів вибіркового впливу держави на розвиток регіонів в Україні.

### Список використаних джерел

1. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади [Електронний ресурс] / Коротич О. Б. // Державне будівництво : Електронне наукове фахове видання. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Debu/2010-1/doc/1/02.pdf>

2. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ovu.com.ua](http://www.ovu.com.ua)

3. Долишній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століття: нові пріоритети / М. І. Долишній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

4. Сторонянська І. Регіони України: пошук моделі конвергентного розвитку / І. Сторонянська. – Львів: Арал, 2008. – 144 с.

### References

1. Korotych O. B. (2010). *Derzhavne upravlinnya rehional'nym rozvytkom krayiny: teoretyko-metodolohichni zasady* [State management of regional development countries: theoretical and methodological principles]. *Derzhavne budivnytstvo*, 1. Retrieved from <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Debu/2010-1/doc/1/02.pdf> [in Ukrainian].

2. Supreme Council of Ukraine Zakon (2005). *Pro stymulyuvannya rozvytku rehioniv* [On stimulating regional development]. 2850-IV. Retrieved from [www.ovu.com.ua](http://www.ovu.com.ua) [in Ukrainian].

3. Dolishniy M. I. (2006) *Rehional'na polityka na rubezhi XX-XXI stolittya: novi priorytyty* [Regional policy at the turn of XX-XXI century: new priorities]. *Naukova dumka*, 512 [in Ukrainian].

4. Storonians'ka I. (2008) *Rehiony Ukrayiny: poshuk modeli konverhentnoho rozvytku* [Regions of Ukraine: convergent development model search] L'viv: Aral, 144 [in Ukrainian].

УДК 332.1.352/354

**Б. О. Федірко**

доктор філософії та суспільних наук,  
провідний інженер

відділу регіональної екологічної політики та природокористування,

ДУ «Інститут регіональних досліджень

імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів

## СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто стан сучасної системи місцевого самоврядування в Україні. Запропоновані та проаналізовані основні напрями реформування системи місцевого самоврядування. Розглянуто історичні етапи формування та змін адміністративно – територіального устрою в Україні, вказані основні його недоліки. Проаналізовано досвід сусідніх європейських країн, зокрема Польщі, в реформуванні системи місцевого самоврядування, та його можливе використання в українських реаліях. Висвітлено основні етапи сучасної реформи місцевого самоврядування та проаналізовано майбутні зміни в системі адміністративно – територіального устрою української держави.

**Ключові слова:** система місцевого самоврядування, адміністративно – територіальний устрій, реформа, Україна, адміністративне управління, соціально – економічний розвиток, адміністративно – територіальні одиниці.

**Fedirko B. CURRENT STATUS AND TRENDS OF THE REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE**

In the article the state of the local government system in Ukraine. The proposed and analyzed the main directions of reform of local government. The historical stages of formation and changes in administrative – territorial system in Ukraine, given its major