

М. П. Сорока,

к. е. н., докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили

## УТОЧНЕННЯ ПЕРЕЛІКІВ СУБ'ЄКТІВ І ОБ'ЄКТІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

*Визначено внутрішню та зовнішню політику кожного з регіонів держави. Обґрунтовано державну регіональну політику як діалектичну єдність державного управління регіонами країни та самоврядування соціально-економічних територіальних комплексів субнаціонального рівня.*

*Defined internal and external policies of each of the regions of the country. Substantiates the state regional policy as a dialectical unity government and the regions of the country's government socio-economic territorial systems of sub-national level.*

*Ключові слова: державне управління, процес, регіональна політика, соціально-економічний комплекс, формування систем.*

### ВСТУП

Урахуванням просторових аспектів при здійсненні державного управління є досить складним процесом, зважаючи на те, що, як згадувалося вище, інтереси держави не завжди співпадають з інтересами окремих адміністративно-територіальних одиниць, а регіони субнаціонального рівня намагаються проводити власну політику як у відносинах з іншими регіонами, так і з системою вищого порядку. Якщо розглядати процес управління як розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, то слід зазначити, що у якості перших етапів він включає постановку цілей і формування системи критеріїв (вимог, правил, принципів) до рішень, що приймаються. Виходячи з цього, регіональна політика має розглядатися як головна (визначальна) складова регіонального управління. На підтвердження цього висновку можна навести такий аргумент: за етимологією політика означає мистецтво управління державою, у свою чергу, мистецтво управління будь-якою системою полягає в тому, щоб обрати у змінюваних та часто невизначених умовах найкращий шлях для досягнення поставленої мети, а це повністю відповідає політиці.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

За думкою А.Г. Липко та К.М. Миско, регіональне управління являє собою особливий вид управлінської діяльності з регулювання соціально-економічних процесів на території, що характеризується певною єдністю економічного життя та спільністю умов відтворювальної діяльності населення. Це визначення, як найбільш вдале, за основу беруть Ю.М. Донченко, В.А. Забродський, М.О. Кизим, Т.С. Клебанова, М.Я. Коробов та В.Г. Новиков, а також А. Трофимов та О. П'янова. Виходячи з такого підходу до розуміння регіонального управління, його об'єктом, як і об'єктом регіональної політики, мають бути соціально-економічні процеси в регіонах.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити внутрішню та зовнішню політику кожного з регіонів держави;  
— обґрунтувати державну регіональну політику як діалектичну єдність державного управління регіонами країни та самоврядування соціально-економічних територіальних комплексів субнаціонального рівня.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Регіональна політика не тільки є складовою регіонального управління, вона також і реалізується через цей процес під час приймання рішень, організації та мотивації їх втілення, здійснення та використання контролю для корегування дій щодо впровадження регіональної політики. Такий тісний зв'язок між регіональною політикою та регіональним управлінням є підґрунтям того, що їх цілі повністю співпадають, багато спільного є у принципах та механізмах здійснення, вони також мають спільні суб'єкти й об'єкти. Саме тому, що регіональна політика держави складається з державної регіональної політики та політик регіонів, регіональне управління має розглядатися як діалектична єдність державного управління регіонами країни та самоврядування соціально-економічних територіальних комплексів субнаціонального рівня. Зважаючи на те, що в основу державної регіональної політики й державного управління, з одного боку, та політик регіонів й їхнього самоуправління — з іншого, закладені інтереси територіальних соціально-економічних систем різних рівнів, то вони матимуть відмінні цілі, принципи та механізми їх реалізації, тобто цілі регіону можуть не співпадати з очікуваннями держави щодо його розвитку. При цьому треба також розмежувати суб'єкти та об'єкти державних та регіональних складових регіональної політики держави та регіонального управління, що стане кроком до розроблення сучасного механізму їх здійснення.

Майже до такої ж думки дійшла група авторів під

керівництвом В.А. Забродського, зазначивши, що об'єктами управління в регіоні є соціально-економічні виробничі та інші процеси, розподілені у просторі та часі, що забезпечують життєдіяльність населення [6, с. 13]. Аналогічної думки дотримується також В.І. Павлов, за твердженням якого об'єктами регіональної соціально-економічної політики є "соціально-економічні процеси, що відбуваються в регіонах" [5, с. 21]. С.І. Бандур та І.В. Терон вважають, що об'єктом державної регіональної соціально-економічної політики є "весь спектр економічних, екологічних, соціальних, демографічних та інших процесів регіонального життя в їх різноманітних проявах і взаємозв'язках ..." [3, с. 13], що фактично співпадає з наведеними вище висновками інших науковців.

Досить близька до цієї позиції думка висловлюється також у монографії за редакцією М.І. Долішнього, де зазначається таке: "... 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 і всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними" [7, с. 15]. І тут одразу виникає запитання: чи можна, визначаючи об'єкт регіональної політики, обмежуватися лише "спектром соціально-економічних процесів", якщо регіональна політика здійснює вплив також на людей, природу та різноманітні організації, що ніяк не можуть вважатися процесом?

Люди, природа та організації є іноді активними, іноді пасивними, але обов'язковими учасниками соціально-економічних процесів, що відбуваються. Тому, регулюючи весь спектр цих процесів, суб'єкти регіональної політики опосередковано впливають на них. Але при цьому не можна відкидати і безпосередній вплив на людей, природу та організації під час здійснення регіональної політики (а іноді для такого впливу може вистачити навіть оприлюднення цієї політики). Таким чином, люди, природа та організації поряд з усім спектром соціально-економічних процесів, що виникають під час їх взаємодії, обов'язково повинні розглядатися як об'єкти регіональної політики. До цього слід додати, що у разі, коли під суспільними інститутами розуміються не лише різноманітні організації (формальні та неформальні, виробничі та невиробничі, державні та недержавні, управлінські та громадські тощо), а й правові, етичні, культурні та інші інститути, то вони, безперечно, включають у себе весь спектр соціально-економічних процесів. Тому сукупність об'єктів регіональної політики може бути окреслена саме як "люди, природа і всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними" [7, с. 15].

При такому досить конкретизованому представленні об'єктів регіональної політики треба якось визначитися просторово. Що стосується внутрішньої регіональної політики держави, то необхідно мати на увазі людей, природу та суспільні інститути, які наявні, або діють на території всієї держави. Зовнішня регіональна політика держави спрямована на подібні об'єкти поза її межами. Так само, внутрішня політика кожного з регіонів держави спрямовується на людей, природу та суспільні інститути, які наявні, або діють на території регіону, а зовнішня політика регіону — на аналогічні об'єкти, що знаходяться як на території держави (поза межами регіону), так і на решті територій світу поза межами держави. Проте до просторового поділу об'єктів регіональної політики обов'язково треба додати таке: органи державної влади, що розташовані на території регіону, є об'єктами його зовнішньої політики, так само, як представництва будь-яких країн, європейських та світових організацій виступають як об'єкти зовнішньої регіональної політики держави й одночасно як об'єкти зовнішньої політики регіонів, незалежно від їх розташування.

Неможна не зупинитися і на виключенні деяких

організацій та окремих людей (посадових осіб) з загального переліку об'єктів державної регіональної політики (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади) та політики регіонів (органи місцевого самоврядування, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів АРК), бо вони є суб'єктами відповідних політик. До речі, органи місцевого самоврядування для державної регіональної політики виступають у якості об'єктів, впливаючи на які, органи державної влади виходять з інтересів держави.

Доцільно навести ще кілька авторитетних міркувань з цього приводу, бо дослідження об'єктів регіональної політики та регіонального управління без цього буде неповним. Об'єктом регіональної політики є управління соціально-економічними процесами в регіонах, що здійснюється на паритетних началах як Центром, так і владними структурами всіх видів та рівнів [9, с. 145]. Таку думку, напевно, розділяють А.В.Толстоухов та Всеукраїнське об'єднання місцевого й регіонального розвитку, бо у якості мети регіональної політики бачать створення ефективної системи регіонального управління [7, с. 17]. Але, якщо погодитись з Стеченко Д., виходить, що об'єктом регіонального управління (який, як було доведено вище, співпадає з об'єктом регіональної політики) є саме управління соціально-економічними процесами в регіонах. Тож виходить, що діяльність з управління соціально-економічними територіальними системами спрямована лише на самовдосконалення.

С.А. Мельник вважає, що "об'єктом державної регіональної політики є регіон, соціально-економічну сутність якого в цій якості можна визначити як систему суспільних відносин по забезпеченню відтворювальних процесів у межах конкретної території" [4, с. 7]. З першою частиною цього твердження можна погодитись, виходячи з того, що регіоном можна вважати не тільки адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, а будь-який соціально-економічний територіальний простір (в тому числі і у межах держави), який має ряд спільних характеристик та включає в себе, як вже зазначалося раніше, "людей, природу та всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними" [7, с. 15]. А от представлення регіону у якості лише системи суспільних відносин із забезпечення відтворювальних процесів лише соціально-економічну територіальну систему самого суспільства, до того ж обмеження об'єктів державної регіональної політики конкретною територією позбавляє зазначену політику зовнішньої складової.

Існує інший підхід до розгляду досліджуваного питання. Так, Г.В. Балабанов до об'єктів регіональної політики відносить лише проблемні регіони, тобто різномасштабні території (зони, райони, ареали, міські агломерації та ін.), які відстають у соціально-економічному розвитку або є кризовими внаслідок екологічних катастроф, воєнних конфліктів, гострих міжетнічних суперечностей тощо [2, с. 69], що суттєво звужує сферу застосування регіонального управління і, на жаль, має реальний вплив на формування державної регіональної політики в Україні. Такий підхід до виділення об'єктів регіональної політики не можна вважати прийнятним для формування регіональної політики держави, що сприяє її всебічному просторовому розвитку.

На підставі проведеного аналізу та узагальнення різних підходів до визначення видів та складових регіональної політики, а також сутності поняття "регіон", можна зробити єдиний логічний висновок, що об'єктами будь-якого виду регіональної політики (європейської, державних) або політик регіону є внутрішній соціально-економічний територіальний простір (для внутрішніх регіональних політик або внутрішньої політики регіону) та весь соціально-економічний терито-

ріальний простір поза межами внутрішніх територій (для зовнішніх регіональних політик або зовнішньої політики регіону). Таким чином, об'єктом регіональної політики соціально-економічної територіальної системи будь-якого рівня та форми організації є весь світ, інша річ, що найбільша увага приділяється об'єктам внутрішнього середовища та найближчого оточення.

Крім цього, слід звернути увагу ще на дві важливі щодо визначеності із об'єктами регіональної політики та регіонального управління наукові проблеми, які особливо загострюються при конкретизації регіонального рівня та виду регіональної політики. Перша проблема безпосередньо пов'язана із зовнішньою та внутрішньою складовими державної політики (у тому числі державної регіональної політики) та відповідними складовими політики адміністративного регіону. Вона полягає у тому, що і зовнішнє середовище такого регіону, як держава, і зовнішнє середовище адміністративного регіону є об'єктами їх політик, але вони не можуть вважатися об'єктами управління цих регіонів (незалежно від рівня) або їхніх органів управління, бо не є їм підвладними. Тому щодо зовнішніх об'єктів державної політики та політики адміністративного регіону має йти мова про вплив, що не є у даному разі управлінським, під час якого можуть використовуватися будь-які методи, крім адміністративних із безпосереднім спрямуванням на зовнішні для регіональної системи об'єкти.

Друга проблема пов'язана із виділенням у складі державного управління регіональним розвитком державного управління регіональним розвитком цілісного соціально-економічного комплексу країни та державного управління кожним з адміністративних регіонів цієї країни. Відповідно до цього, об'єктами внутрішньої складової державної регіональної політики виступають як адміністративні регіони держави, так і територіальний соціально-економічний простір країни в цілому. Так само об'єктами політики регіону (у тому числі її просторової складової) є як цілісна система регіону, так і адміністративні райони, що входять до складу цього регіону.

Причому не можна обминути такої особливості: для здійснення управління регіональним розвитком усієї країни може використовуватися поділ її території на регіони за будь-якою ознакою (рівень економічного розвитку, ступінь негативного впливу техногенних факторів, соціальна захищеність населення, політичні преференції тощо) для підбору комплексу відповідних до ситуації заходів, тоді як систематичне безперервне управління кожною субнаціональною одиницею держави потребує на відповідний адміністративний поділ країни та спрямування державного управління на адміністративні регіони країни.

Поряд із конкретизацією переліків об'єктів державної регіональної політики та політики регіонів на додаткові дослідження потребує також визначення усіх суб'єктів регіональної політики, що здійснюються у країні. У монографії за редакцією М.І. Долішнього зазначається, що "суб'єктами регіональної політики є центральні органи законодавчої й виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування" [7, с. 15]. Звідси можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування не вважаються органами регіонального управління, або що самоврядування не є управлінням. При цьому суб'єкти регіональної політики в Україні підрозділяються на центральні органи державної влади, регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що більше відповідає дійсності. Але до цього переліку доцільно було б додати поділ регіональної політики держави на державну регіональну політику, суб'єктами якої є центральні й регіональні органи державної влади, та

політику регіонів, суб'єктами якої мають бути органи місцевого самоврядування.

В.І. Павлов перелік суб'єктів регіональної соціально-економічної політики подає таким чином: "вищі державні органи, регіональні та місцеві органи виконавчої влади та органи самоврядування, які в межах своєї компетенції забезпечують соціально-економічний розвиток регіону" [5, с. 21]. Тут, на відміну від представленого вище підходу, відсутня конкретизація щодо віднесення до суб'єктів регіональної політики вищих або центральних органів влади тільки законодавчої та виконавчої гілок влади, хоча це є досить суттєво, бо вищі органи судової влади не формують регіональну політику у державі, а тільки забезпечують її реалізацію під час здійснення державного управління. Крім того, зазначений В.І. Павловим перелік суб'єктів регіональної політики не відокремлює суб'єкти державної регіональної політики від суб'єктів політики адміністративного регіону.

Незважаючи на те, що ряд науковців приділяють увагу одній зі складових регіональної політики держави — державній регіональній політиці, надані ними переліки її суб'єктів містять органи місцевого самоврядування. Так, С.А. Мельник вважає, що у якості суб'єктів державної регіональної політики виступають органи державної влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування [4, с. 8] (на нашу думку, виокремлення представницьких органів у наведеному переліку пов'язане із розумінням під органами державної влади тільки виконавчої складової загальної системи цих органів). За Г.В. Балабановим до суб'єктів регіональної політики, під якою ним розуміється лише державна складова, крім органів державного управління різних ієрархічних рівнів та органів місцевого самоврядування відносяться ще й великі виробничі корпорації і міжрегіональні асоціації [2, с. 69]. Як бачимо, обидва представлені підходи до окреслення суб'єктів регіональної політики виходять з того, що, крім державних органів влади, державну регіональну політику мають реалізовувати ще й органи місцевого самоврядування, що зводить нанівець саму ідею самоврядування, повністю підпорядковує його державній владі та унеможлиблює формування та реалізацію власної політики кожного адміністративного регіону.

Крім того, слід звернути увагу на те, що, за Г.В. Балабановим, суб'єктами державної регіональної політики є "великі виробничі корпорації та міжрегіональні асоціації" [2, с. 69]. Вони, дійсно, мають істотний вплив на державну регіональну політику, але в такому контексті до суб'єктів здійснення регіональної політики мають бути також віднесені працівники, підприємці, громадські організації, профспілки, підприємства та інші суб'єкти, інтереси яких представлені через систему виборів й повноваження Верховної Ради України та Президента України в усіх органах державної влади. Зокрема, такий вплив на формування регіональної політики України з боку неурядових громадських організацій представлений З.С. Варналієм та А.П. Павлюком [8, с. 19—20], але ці організації, як і решта інших фізичних та юридичних осіб, що не входять до складу центральних та регіональних органів виконавчої влади не несуть жодної відповідальності ані за її розроблення державної регіональної політики, ані за її реалізацію.

До речі, підхід до виділення суб'єктів регіональної політики, запропонований З.С. Варналієм, С.А. Романюком та О.М. Нижник, потребує більш докладного розгляду. Ці науковці вважають, що відповідно до суб'єкта управління регіональну політику можна класифікувати на регіональну політику на рівні держави та регіональну політику безпосередньо на рівні регіону. При цьому вони зазначають таке: "Регіональну політику можна розглядати як систему намірів дій держави в

її ставленні до регіонів, враховуючи їхні інтереси, а також як систему дій регіональної влади, спрямовану на задоволення своїх інтересів власними силами" [8, с. 264]. По-перше, слід відзначити, що автори на рівні держави до регіональної політики відносять "систему намірів дій", а на рівні регіону — "систему дій", тобто вкладають різний зміст у це поняття залежно від того, хто є його суб'єктом. Крім того, як єдиний суб'єкт регіональної політики на рівні регіону виділяється "регіональна влада", яка має задовольняти "свої інтереси" замість інтересів регіонів або держави. Головна похибка такого підходу полягає у тому, що регіональна влада включає в себе державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які мають узгоджувати завдання та принципи забезпечення розвитку регіону, але виходять з інтересів держави та регіонів, між якими постійно виникають ті чи інші суперечності. Отже, "регіональна влада" не може розглядатися як єдиний (єдний) суб'єкт певної політики, а повинна бути поділена на два окремих суб'єкта, що мають керуватися інтересами територіальних систем різних рівнів.

Найбільш точний, з точки зору відповідності Конституції України, перелік суб'єктів державної регіональної політики з поділом їх на первинні та вторинні подають С.І. Бандур та І.В. Терон. До первинних суб'єктів державної регіональної політики ними віднесені "українське суспільство (головний первинний суб'єкт), соціальні, у тому числі регіональні, групи і верстви", а до вторинних суб'єктів — "державна: центральні та місцеві органи державної влади і управління (головний вторинний суб'єкт), місцеві органи самоврядування, політичні партії, недержавні спілки, об'єднання (профспілки, спілки підприємців тощо)" [3, с. 13].

У наведеному переліку суб'єктів державної регіональної політики С.І. Бандур та І.В. Терон справедливо згадують громади різних рівнів та інші соціальні групи, партії, спілки тощо, бо вони мають певний вплив на формування цієї політики. Тим не менше, включати їх до складу суб'єктів державної регіональної політики недоцільно, бо вони виступають лише як фактор, що сприяє адаптації стратегічної лінії поведінки держави (як спеціальної інституції самоорганізації українського суспільства) у галузі регіонального розвитку країни й забезпечення розвитку її регіонів до ситуації у внутрішньому середовищі соціально-економічного територіального простору держави. До речі, неабиякий вплив на формування та здійснення державної (у тому числі регіональної) політики справляють і фактори зовнішнього середовища державної соціально-економічної системи, якими є інші держави, міжнародні організації, глобалізаційні процеси в економіці, охороні довкілля, забезпеченні колективної безпеки тощо. Їхній вплив іноді навіть більш вагомий, ніж вплив органів місцевого самоврядування, переважної більшості партій, різноманітних спілок та окремих соціальних груп.

Особливої уваги заслуговує проблема вилучення з переліку суб'єктів державної регіональної політики політичних партій, які на сьогодні через скасування мажоритарної системи виборів до Верховної Ради України, введення 3-х відсоткового прохідного бар'єру та внесення змін до Конституції України щодо засад функціонування органу законодавчої влади [1, ст. 83] фактично узурпували право народу України формувати державну політику в усіх сферах суспільного життя. Залежно від конфігурації створеної у Верховній Раді України коаліції (до якої, як показує досвід, входить 2—3 партії чи блоки) запроваджується певна політична лінія, що відповідає програмам тих партій, які були підтримані лише частиною населення.

Отже, згідно існуючому законодавству Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України фактично можуть формувати та здійснювати державну політику,

що ґрунтується на програмних засадах певних партій, але не відбиває інтереси "головного первинного суб'єкта" цієї політики. Тим не менше, це не означає, що партії мають бути включені до складу суб'єктів державної регіональної політики, навпаки, треба внести такі зміни до законодавства країни, аби створити умови для кращого врахування органами державної влади інтересів усього населення країни при формуванні ними державної політики.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, суб'єктами державної регіональної політики з усього наведеного переліку є лише ті суб'єкти, що віднесені ними до головних, причому із складу "головного вторинного суб'єкта" треба вилучити органи судової влади та районні державні адміністрації, які сприяють реалізації державної регіональної політики, але не беруть участі у її формуванні (не зважаючи на можливість надавати свої пропозиції з цього приводу, що, до речі, може робити і будь-яка інша фізична або юридична особа при публічному обговоренні проєктів відповідних документів).

При визначенні переліку суб'єктів регіональної політики доцільно виходити з того, чиї інтереси покладені у її основу та для якого рівня соціально-економічної територіальної системи вона розробляється. Відповідно до поділу державного управління регіональним розвитком, що здійснюється в країні, на державне управління регіональним розвитком країни та державне управління розвитком регіонів державна регіональна політика може бути поділена на дві складові: державна політика регіонального розвитку країни та державна політика розвитку регіонів. Первинним суб'єктом обох цих політик у демократичній державі, безперечно, є народ усієї країни, а до їх вторинних суб'єктів мають бути віднесені ті інституції, які безпосередньо формують кожну з складових державної регіональної політики.

## Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. — К.: Видавничий дім "Скіф", 2006. — 48 с.
2. Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине / Г. Балабанов // Регион: проблемы и перспективы. — 2008. — № 1. — С. 69—72.
3. Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. / С.І. Бандур, Т.А. Заяць, І.В. Терон. — К.: РВПС України НАН України, ТОВ "ПРИНТ ЕКСПРЕС", 2002. — 250 с.
4. Мельник С.А. Управління регіональною економікою: навч. посіб. / С.А. Мельник. — К.: Вид-во КНЕУ, 2000. — 124 с.
5. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації) / В.І. Павлов. — Луцьк: Надстир'я, 2000. — 580 с.
6. Региональное управление. Методология и моделирование / Под ред. В.А. Забродского. — Х.: Изд-во "Основа" при Харьк. ун-те, 2005. — 96 с.
7. Регіональна політика: методологія, методи, практика / Відп. ред. акад. НАН України М.І. Долішній; НАН України. Ін-т регіон. досліджень. — Львів, 2001. — 700 с.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [монографія] / За ред. З.С. Варналя. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.
9. Стеченко Д. Актуальні аспекти системно-діагностичного аналізу регіонального розвитку / Д. Стеченко // Вісник УАДУ. — 2008. — № 2. — С. 143—147.

*Стаття надійшла до редакції 28.09.2011 р.*