

УДК 332.14

*Н.П. Білецька, М.В. Заплатинський***ОСНОВНІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Систематизовано передумови становлення сучасної регіональної політики в Україні. Подано характеристику поняття "регіональна політика" з позиції дослідження вітчизняної та зарубіжної наукової школи. Виділено основні принципи реалізації регіональної політики в Україні.

Систематизировано предпосылки формирования современной региональной политики в Украине. Дано характеристику понятия "региональная экономика" с позиции исследования отечественной и зарубежной научной школы. Выделено основные принципы реализации региональной политики в Украине.

Реструктуризація економіки є широкою загальноосвітньою тенденцією сучасного суспільства. З кінця 70-х років вона охопила індустріально-розвинуті країни та країни, що розвиваються, а з кінця 80-х стала основним змістом реформ постсоціалістичних країн. Реструктуризація наклала свій відбиток і на низку політичних, економічних та організаційних передумов формування регіональної політики.

Регіональна проблематика в індустріально-розвинутих країнах стала предметом практичної політики та об'єктом теоретичних досліджень, починаючи з 50-х років минулого століття. У центрі уваги перебували, як правило, питання подолання регіональних криз, пов'язаних з проблемами окремих галузей, зокрема, металургійної, вугільної, суднобудівної. Здебільшого застосовувався підхід "згори – донизу", тобто розв'язання проблем за допомогою прямих державних інвестиційних вливань у виробничу сферу, з конкретними стимулами та пільгами, що були розраховані на підтримку підприємств тієї чи іншої галузі. Цей підхід виявився більш (Франція) чи менш (Італія) ефективним, проте успіх визначався обмеженням конкурентного середовища у середині країни, штучною підтримкою конкурентоспроможності таких підприємств на світовому ринку [10].

Необхідність пошуку нових підходів у формуванні регіональної політики зумовила зміни в економічній структурі та запровадження інноваційних технологій у поєднанні з посиленням міжнародної конкуренції. Наслідком динамічного зростання на базі поширення інновацій стало те, що ефективність діяльності дедалі більшою мірою пов'язувалася з територією запровадження нових технологій. Підхід "згори – донизу" погано відповідав цій ситуації і поступився місцем горизонтальному підходові, за яким основними ставали умови, що забезпечують ефективну діяльність підприємств: наявність відповідної інфраструктури та її якість, рівень обслуговування тощо. Підвищення рівня інтеграційних процесів, взаємопов'язаності ринків також сприяло звуженню підходу "згори – донизу", що ґрунтувався на прямих державних інтервенціях. Зазначені зміни розвинулися у два головних напрями регіональної політики – активний і пасивний. Перший пов'язаний з необхідністю якісно змінити структуру економіки. Така політика передбачає, зокрема, підвищення продуктивності праці в регіонах з низьким рівнем розвитку шляхом державного інвестування в освіту й інфраструктуру, одержання економії внаслідок збільшення масштабів діяльності шляхом запровадження стимулів стосовно зайнятості та інвестування нових виробництв, заохочення зусиль щодо місцевого розвитку, спрямованих на створення належних умов для організації і функціонування малого та середнього бізнесу.

Пасивна регіональна політика полягає в поліпшенні регіонального розвитку з впровадженням заходів, які сприяють більш ефективній роботі ринкових механізмів через усунення бар'єрів для рухливості робочої сили і капіталу, забезпечення кращого обміну інформацією й технологіями між регіонами [2].

Як правило, більшість країн застосовує поєднання активної та пасивної політики.

В Україні історично склалося три важливих етапи формування регіональної політики:

а) "хрущовська відлига" – посилення ролі території, формування органів управління для забезпечення регіонального розвитку (рад народного господарства економічних районів – рад-наргоспів). В економічному розвитку відбулося щорічне підвищення темпів зростання валового суспільного продукту, що складало 10–15%; у десятки разів збільшилося житлове будівництво [11];

б) "брежнєвська централізація" – поворот до централізації та галузевого управління, що зумовило посилення нерівномірності економічного й соціального розвитку території (республік і областей);

в) "горбачовська демократизація" – розвиток територіального господарського розрахунку. Посилилась увага регіонів до проблеми самодостатності та самофінансування, незважаючи на загострення економічних суперечностей між ними і блокування в ряді випадків товаропотоків [9].

Поєднуючи галузеве і територіальне управління, уряд колишнього СРСР фактично не відпрацював чіткої моделі регіональної політики як відносно самостійної сфери економічної політики відповідно до досвіду зарубіжних країн. У межах планового управління розроблялися плани економічного і соціального розвитку союзних республік.

Отримавши право політичної незалежності, Україна тривалий час не мала сформованої та законодавчо визнаної політики регіонального розвитку. Внаслідок цього виникли диспропорції в теперішній структурі національної економіки; територіальний поділ праці втратив свої переваги; неадекватно використовувався природно-ресурсний, трудовий і науково-виробничий потенціал регіонів; розпочалося зволікання з розв'язанням екологічних проблем; нечітким був поділ влади між центром і регіонами. Зокрема, за офіційними даними, з 1991 по 1999 рік різниця між максимальним і мінімальним значенням показника випуску промислової продукції на душу населення у регіонах зросла з 2,2 до 12 разів, а частка п'яти найменш промислово розвинутих регіонів у загальному обсязі виробництва скоротилася відповідно з 7,7 до 3,2%. За станом на початок 2000 року співвідношення між доходами на душу населення становило 6,5 раза, а між надходженням податків – 9 разів [4].

У 90-і роки окреслилися як загальні тенденції змін в економічній структурі регіонів України, так і специфічні. До загальних відносяться такі:

зменшення обсягів виробництва в загальному секторі економіки, який становить фундамент економічного виробництва, виступає основою створення продукту і доходу. Особливо це стосується галузей матеріального виробництва – промисловості, сільського господарства, будівельної індустрії;

зростання частки галузей, перш за все ринкового характеру – транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства, загальної комерційної діяльності по забезпеченню функціонування ринку;

недорозвинутість галузей з виробництва і використання високих технологій;

деформації в процесі відтворення основного капіталу, замала частка його чистого нагромадження, що пов'язано з віковою структурою основних фондів;

скорочення зайнятості у більшості сфер економічної діяльності. Зростання рівня прихованого безробіття; збільшення питомої ваги зайнятих у сільському господарстві, особливо в особистому підсобному, що є захисним засобом створення власного доходу в умовах деформації структури виробництва, відсутності робочих місць у промисловості, на будівництві й транспорті. Проте така форма зайнятості призводить до регресу, оскільки в умовах кризи продукція цього сектора здебільшого не набуває товарної форми, а споживається самими ж виробниками та членами їх родин.

Прикладом прояву специфічних тенденцій змін у структурі економічного виробництва є Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Сумська і Хмельницька області, в яких на фоні тотального падіння виробництва зросла питома вага кінцевого продукту, створеного у промисловості.

Необхідність вироблення чіткої регіональної політики та політики підтримки регіонів, зокрема в Україні, зумовлена також характером економічних зв'язків регіонів з регіонами суміжних держав, актуалізацією проблем глобалізації й регіоналізації в масштабах світової економіки, бажанням регіонів самостійно регулювати економічний розвиток без втручання

центральної влади, загостренням проблеми поділу "схід-захід", суть якої полягає в посиленні відмінностей в економічній потужності і конкурентоспроможності регіонів України. У результаті цього було активізовано процес регіональних наукових досліджень. Проблеми регіональної політики і розвитку регіонів вивчали такі вчені, як М. Долішній, А. Чумаченко, О. Алімов, М. Паламарчук, М. Заставний, О. Шаблій, В. Пила, В. Куценко та ін.

У вітчизняній і зарубіжній літературі існують різні тлумачення щодо регіональної політики, як-от:

регіональна політика – це система взаємовідносин центральних і регіональних органів влади в управлінні соціально-економічними процесами на регіональному рівні. При цьому увага акцентується на суб'єктах регіональної політики зі звууженням сфери її впливу (поза її межами залишились екологічний, демографічний та інші зрізи територіального виміру буття) [12];

регіональна політика – це діяльність держави на регіональному рівні, яка визначається мірою поділу влади між державою та регіонами [15];

регіональна політика – це сукупність економічних, правових і адміністративно-організаційних засобів та методів, які враховують і пов'язують загальнодержавні й місцеві інтереси [13,16];

регіональна політика – це сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності господарства та життєвому рівні населення між територіально відокремленими частинами країни (М. Кноглер, О. Секарев);

регіональна політика – це державні заходи щодо перерозподілу ресурсів між регіонами країни [7,8].

Інші дослідники у цій галузі вводять поняття політики регіонального розвитку. Зокрема, новаторською є точка зору Д. Стеченка, який вважає, що політика регіонального розвитку являє собою цілісну сукупність заходів, спрямованих на стимулювання ефективного соціально-економічного розвитку регіонів і удосконалення територіальної організації суспільства [14]. На думку В. Павлова, питання політики регіонального розвитку слід розглядати як узгоджену діяльність органів державної влади і самоврядування, спрямовану на забезпечення ефективного використання ресурсів регіонів, їх сталий і гармонійний розвиток, створення сприятливого інвестиційного клімату й забезпечення відповідного рівня конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках [11].

Розвиток України на початку нового тисячоліття відзначений посиленням ролі державної регіональної політики як невід'ємної складової соціально-економічних перетворень, реформування системи державного управління відповідно до європейських демократичних принципів та як засобу активізації сукупного економічного, соціального й ресурсного потенціалу регіонів для забезпечення економічного зростання. На найвищому державному рівні проголошено, що регулювання соціально-економічного розвитку регіонів належить до пріоритетних завдань державного управління, є одним з ключових питань у процесі становлення нової моделі соціально орієнтованої ринкової економіки, вагомим механізмом забезпечення територіальної цілісності та суспільно-політичної стабільності в Україні. Регіональна політика виступає як самостійна політико-економічна категорія і водночас є складовою національної стратегії соціально-економічного розвитку держави.

Доцільно зважати на те, що регіональна політика – це сфера діяльності з управління політичним, соціальним і економічним розвитком країни в просторому аспекті, а стратегія регіональної політики – це довгострокові найпринциповіші установки й плани діяльності держави та її регіональних органів управління, спрямовані на розв'язання головних проблем і завдань територіального розвитку, тобто розвитку територій макрорегіонів і територій, які входять до їх складу і є меншими за ієрархічним поділом [3]. Структурно систему стратегічних цілей і напрямів реалізації державної регіональної соціально-економічної політики зображено на рисунку.



Стратегічні цілі і напрями реалізації державної регіональної соціально-економічної політики [1, с.19].

Формування та реалізація стратегії регіональної політики – надзвичайно складний і відповідальний шлях у державотворчому процесі, але без нього неможливо досягнути позитивних трансформаційних змін в українському суспільстві. Процес формування та реалізації стратегії регіональної політики охоплює передусім визначення стратегічної мети, а потім – розроблення заходів її досягнення. При цьому відповідне місце відводиться визначенню напрямків діяльності в сфері державної регіональної політики та оцінюванню їх пріоритетності з позиції вибору альтернативних варіантів у досягненні стратегічної мети для кожного окремо взятого регіону.

Головною метою державної регіональної політики визначено створення умов для динамічного збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, зростання рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів і дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування [5].

Серед принципів державної регіональної соціально-економічної політики виділяють як загальні (соціальної орієнтованості; територіальної цілісності і політичної стабільності держави; законності та правової забезпеченості), так і спеціальні (субсидіарності; урахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів; сталості; пріоритету загальнонаціональних інтересів; пріоритетності; оптимальності й ефективності; збалансованості і пропорційності).

Принцип соціальної орієнтованості визначає націленість на досягнення добробуту і розвиток населення, стимулювання його соціальної активності та прагнення соціального прогресу. Він повинен стати визначальним у розробленні завдань державної регіональної соціально-економічної політики як у поточному, так і у довгостроковому періоді. Від рівня та якості життя будуть залежати економічна і політична стабільність не лише окремого регіону, а й держави в цілому.

Принцип територіальної цілісності і політичної стабільності держави означає необхідність врахування впливу заходів державної регіональної соціально-економічної політики на політичну стабільність, політичний устрій і цілісність території.

Принцип законності та правової забезпеченості вимагає проведення у відповідність до Конституції України та діючого на території країни законодавства державних заходів з регулювання територіального розвитку. Врахування цього принципу повинно привести до закріплення засад державної регіональної соціально-економічної політики й відповідних їм форм і методів організації соціальних, економічних та інших відносин нормативними документами й законодавчими актами на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Принцип субсидіарності має реалізовуватись шляхом гармонізації розподілу повноважень між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Принцип урахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів потребує диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням історичної, природної, соціальної, демографічної та економічної специфіки територій.

Принцип сталості полягає в поєднанні та взаємообумовленій територіальній організації всієї множинності об'єктів природи і суспільства й такої організації їх функціонування, при якій ці регіональні природно-суспільні системи мали б стабільну здатність до стійкого розвитку і відтворення.

Принцип пріоритету загальнонаціональних інтересів зводиться до того, щоби дії всіх суб'єктів регіональної політики спрямовувалися на зміцнення державності й збереження територіальної цілісності України, сприяли національній безпеці країни.

Принцип пріоритетності полягає у забезпеченні плановірності й етапності у досягненні цілей державної регіональної соціально-економічної політики і регіональних програм, виходячи з пріоритету цілей з огляду на наявні регіональні ресурси (трудові, природні, матеріальні, фінансові та ін.).

Виконання принципу оптимальності й ефективності передбачає побудову, дослідження, оцінку і вибір за певними критеріями альтернатив досягнення цілей регіональної політики або різних варіантів досягнення головних соціально-економічних цілей розвитку суспільства на тому чи іншому етапі з урахуванням ресурсних обмежень.

Принцип забалансованості і пропорційності передбачає дотримання як особливих для кожної регіональної системи пропорцій соціальної, природоресурсної, екологічної і господарської складових її потенціалу й взаємну відповідність їх розвитку, так і оптимальних загально-економічних, територіальних і галузевих пропорцій в регіонах і державі. Цей принцип вимагає врахування єдності і мультиплікаційної залежності функціонування елементів продуктивних сил території (держави, регіону). Оскільки вони становлять єдину систему суспільного розвитку, то зміни в будь-якому елементі позначаються на усій системі на засадах мультиплікатора. Тому при розробленні основних напрямів регіональної соціально-економічної політики необхідно передбачити і врахувати всю сукупність соціально-економічних наслідків, викликаних цією зміною [1].

Таким чином, всебічно обґрунтована державна регіональна політика повинна базуватися на оптимальному поєднанні загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Тому провадити її повинні згідно з визначеними повноваженнями управлінські структури центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, правильно застосовуючи чинне законодавчо затверджене нормативно-правове і фінансово-економічне забезпечення її втілення. Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного розвитку територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішньорегіональних резервів.

1. Бандур С.І., Заяць Т.А., Терон І.В. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. К., 2002.
2. Данилишин Б.М. (та ін.). Продуктивні сили економічних районів України. К., 2000.
3. Долішній М.І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні // Регіональна економіка. 1999. №3. С. 7–17.
4. Дорогунцов С.І., Чернюк Л.Г., Борщевський П.П., Данилишин Б.М., Фащевський М.І. Соціально-економічні системи продуктивних сил регіонів України. К., 2002.
5. Концепція державної регіональної політики: Затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.01 // www.president.gov.ua/officdocuments.
6. Лавров А.М. Методологические проблемы региональной политики: опыт сравнительного анализа // Региональная экономика и социология. 1995. №2. С. 5–22.
7. Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России // Региональная экономика и социология. 1994. №3. С. 27–56.
8. Мельник А. Регіональна політика та підтримка регіонального розвитку: порівняння досвіду Німеччини, ЄС та України // Журнал європейської економіки. 2003. Т.2. №2. С. 180–203.
9. Михасюк І.Р., Янків М.Д., Залогова З.М., Сажинець С.Й. Регіональна економіка. Л., 1998.
10. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації). Луцьк, 2000.
11. Пила В.І., Абрамов В.Н. Регіональна політика України // Регіональні перспективи. 1997. №1. С. 5–8.
12. Симоненко В.К. Регіональна політика: системний підхід // Економіка України. 1996. №6. С. 31–37.
13. Стеченко Д.М. Становлення регіональної політики регіонального розвитку // Регіональні перспективи. 1997. №1. С. 9–11.
14. Чумаченко М.Г. Региональная политика в Украине. Донецк, 1993.
15. Шнипер Р.И. Важнейшие аксиомы регионального воспроизводственного процесса и их учет при разработке стратегии социально-экономического развития региона // Анализ тенденций и перспектив развития региональной экономики. Новосибирск, 1994.

УДК 658.1

З.М. Холод, А.М. Штангрет

КОНТРОЛІНГ ЯК ЦІЛІСНА КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ ТА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВА

Розглядається контролінг як сучасна концепція управління діяльністю підприємства, яка координує й об'єднує спроби різних служб і підрозділів для досягнення поставленої мети.

Rассматривается контроллинг как современная концепция управления деятельностью предприятия, которая координирует и объединяет попытки разных служб и подразделений для достижения поставленной цели.

Поняття “контролінг” (від англійського “to control”) має різноманітні значення. В економічному розумінні це управління і спостереження. Але, оскільки ефективно управління й