

УДК 354:332.122:304.42

І. В. Дунаєв,

к.держ.упр., доц.,

докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ,

м. Харків

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ НОВОГО ПОКОЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ПОЛІТИК У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Обґрунтовано авторську концепцію формування нового покоління регіональних економічних політик для сучасної України через поетапне представлення її основних елементів. Уперше представлено логіку і принципи формування внутрішнього контуру модернізації регіональної економічної політики, спосіб формування нових здатностей за рівнями модернізації, способи узгодження інтересів між національним і регіональним рівнями формування оновленої регіональної економічної політики, виділення декількох просторових рівнів модернізації РЕП та головних завдань для них, побудова системи цілей модернізації і цільові стани регіональної економічної політики та стратегію переходу при модернізації.

Ключові слова: модернізація, регіональна економічна політика, методологія, нове покоління, ролі-статуси, цільові стани

Постановка проблеми у загальному вигляді. Виклад основного матеріалу. Суспільні трансформації стають принципово можливими завдяки впливу двох основних факторів: а) управління, якому відповідають формалізовані, легітимовані механізми модернізації, і б) гомеостазису, якому відповідають внутрішні, нелегітимовані механізми модернізації [3, с. 162] задля рівноваги й самозбереження системи, коли легітимні механізми модернізації на практиці втрачають свою ефективність. Отже, організаційний вплив публічного управління починає забезпечувати суспільну самоорганізацію тоді, коли в самому процесі самоорганізації виникають істотні дисфункції й неспроможності. Ось чому сучасні регіони України потребують керованого процесу модернізації способу управління в них з дійсно активним публічно-управлінським началом, який з часом дозволить запустити гомеостазис і самоорганізацію на національному, регіональному рівнях, а також посилить його на рівні місцевих громад. Для цього вже зараз важливим є не стільки впровадження інноваційних технік чи запозичених інструментів управління, скільки впровадження нових принципів управління та підвищення загальносистемної стійкості до небажаних впливів.

Ступінь розробленості проблеми і аналіз останніх досліджень.

Принципова методологія вирішення проблеми оновлення економічної політики українських регіонів ґрунтуються на так званій «політиці врахування простору» Євросоюзу [14; 17]. Йдеться про перехід від централізованої та ієрархічної моделі на основі цільових субсидій до набагато ширшої групи різновидів політики і механізмів регіонального розвитку: можливості для зростання існують на всій території та для усіх типів регіонів. Посилаючись на це, зараз в Україні починають з'являтися нові і нові праці стосовно регіонів з субнаціональною ланкою управління як значно більш економічно спроможних об'єктів, але поки що – об'єктів державної регіональної політики, а не суб'єктів власної політики в унітарній Україні. Серед найбільш глибоких і цитованих варто відмітити роботи наукових колективів з Національного інституту стратегічних досліджень (В. Власюк, В. Жук, О. Шевченко, К. Юрченко та ін.), роботи експертів у аналітичних звітах в рамках низки секторальних проєктів міжнародної технічної допомоги від ЄС (К. Меддок, Ю. Ганущак, А. Ткачук, Ю. Третяк, В. Федюк та ін.). Однак детальний аналіз існуючої літератури вказує на те, що наразі адаптована методологія переходу до нової і єдино прийнятної моделі розвитку регіонів досі не розробленою.

Метою статті є розробка і обґрунтування авторської концепції формування нового покоління регіональних економічних політик для сучасної України через поетапне представлення її основних елементів.

Виклад основного матеріалу. Конструювання нового покоління регіональної економічної політики (далі – РЕП) в сучасній Україні має, передовсім, базуватися на певному цільовому векторі. Так, у рамках власного експертного опитування була поставлена низка питань щодо і спільного базису для оновленої регіональної економічної політики. Серед найбільш оптимальних цілей було відмічено «залучення інвестицій» (79,5 %), «сприяння структурній перебудові регіональної економіки» (50,0 %), «взаємоузгодження і інтеграція планів і ресурсів місцевих суб'єктів» (40,9 %) (рис. 1-а). При цьому найсильнішими мотивуючими ціннісними цілями можуть бути «самодостатність регіону» (63,6 %) і «відкритість і спільна участь в управлінні» (50,0 %) (рис. 1-б).

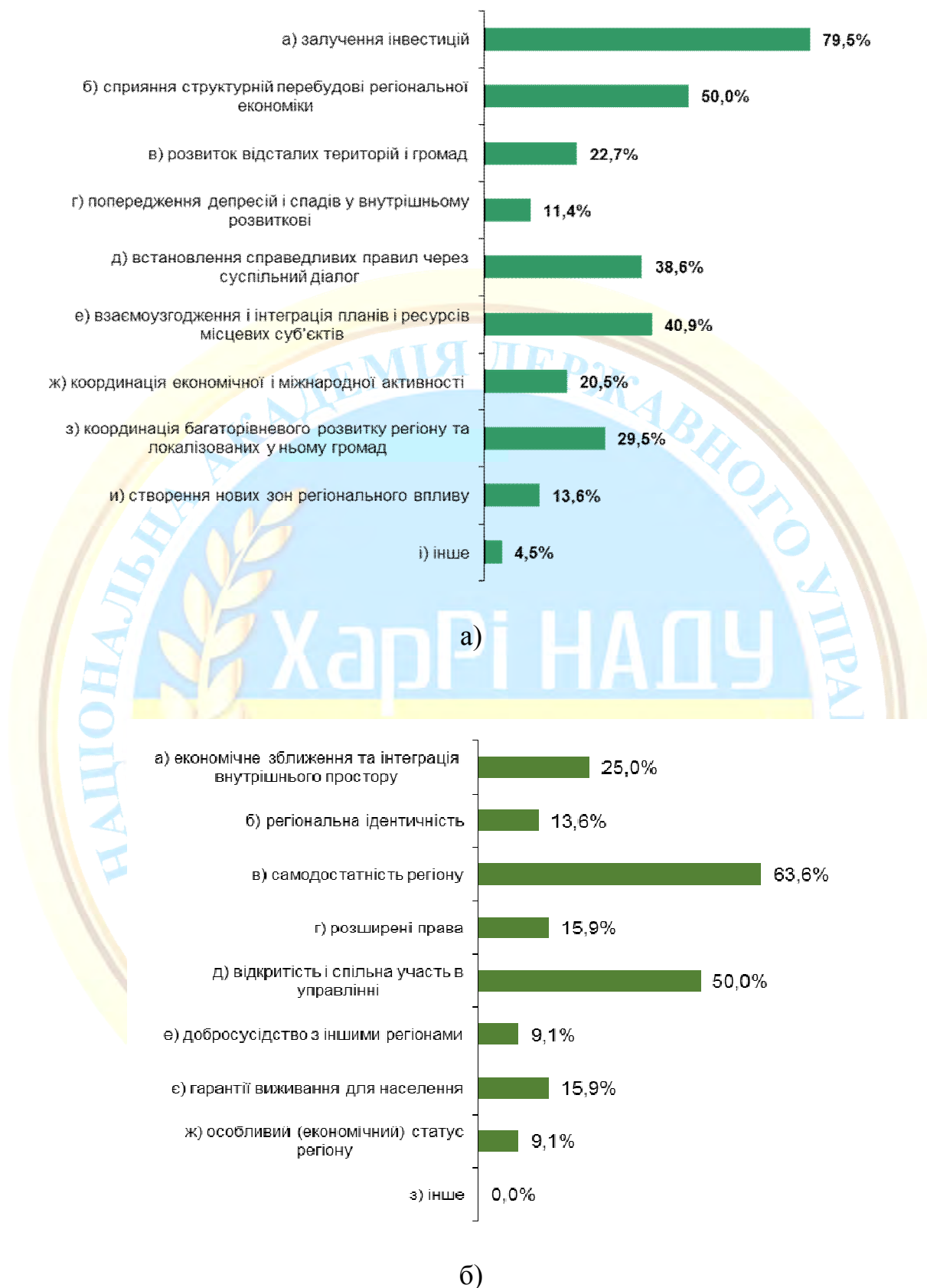


Рис. 1. Розподіл відповідей опитаних експертів на питання щодо а) спрямованості економічної політики сучасного регіону і б) мотивуючих ціннісних цілей як основи для власної економічної політики і стратегії українського регіону сьогодні, у %.

Показово, що найбільш проблематичними для досягнення консенсусу між оновленою державною регіональною політикою і місцевими очікуваннями залишаються брак довіри до держави і влади (68,2 %), популізм політиків (47,7 %), брак фінансів і погані комунікації у просуванні державних реформ (40,9 %) (рис. 2). У сукупності це вказує на необхідність посилення інтегруючої і координаційної функцій при формуванні і реалізації нового покоління регіональної економічної політики, що може бути можливим, передовсім, через запровадження наочних, передовсім, нових економічних ліберальних мотивів і запровадження чітких порядків і відносин.

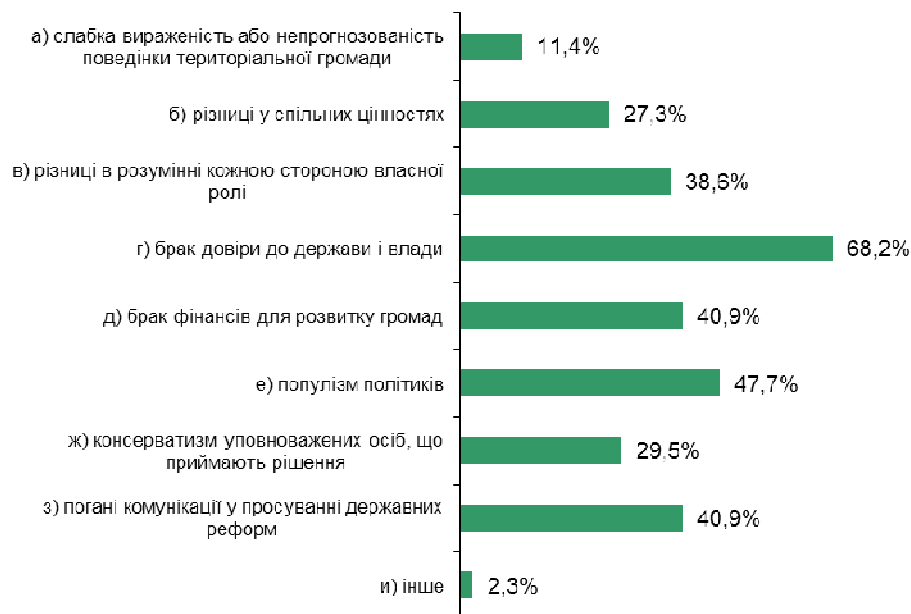
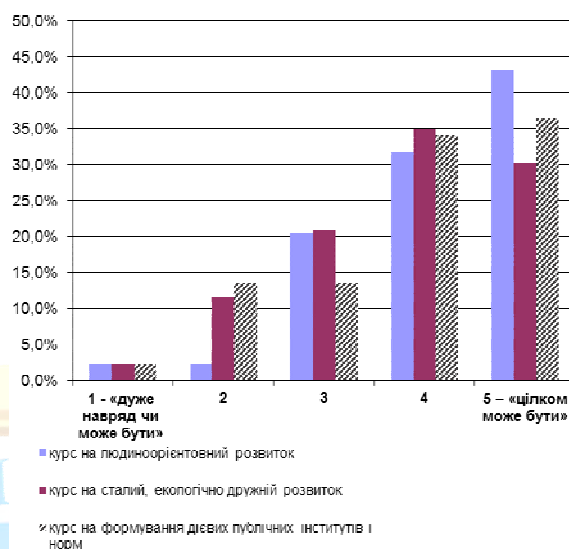
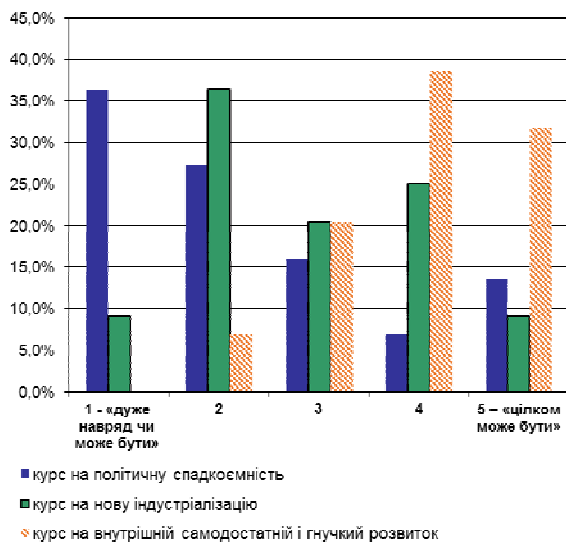


Рис. 2. Розподіл відповідей опитаних експертів на питання щодо існуючих проблем у досягненні консенсусу між ідеологією нової державної регіональної політики і місцевими очікуваннями та цінностями, у %.

Логічно це має формувати певний заданий курс дії з певними принципами і правилами. Так, для визначення можливого генерального напрямку руху та основу для стратегічного консенсусу обласних адміністративно-політичних еліт при ініціюванні і вироблені ними економічної політики було оцінено шість варіантів можливих курсів розвитку сучасних областей (рис. 3), які останніми роками обговорювалися в науковому, експертному та політичному середовищах.



а)

б)

Рис. 3. Розподіл відповідей опитаних експертів щодо основи для довготривалого стратегічного консенсусу обласних адміністративно-політичних еліт при ініціюванні і виробленні ними економічної політики у відповідному регіоні, у %.

Як свідчать отримані відповіді (рис. 3), найбільш прийнятними курсами розвитку є три: 1) «людиноорієнтований розвиток» (сумарно 75 % позитивних відповідей з градаціями «4» і «5» і дуже незначним (4,6 %) негативних відповідей), 2) «внутрішній самодостатній і гнучкий розвиток» (сумарно 70,4 і 6,8 % відповідно) і 3) «формування дієвих публічних інститутів і норм» (сумарно 70,5 і 15,9 % відповідно).

На цьому «роздоріжжі» вибору необхідним є його уточнення, для чого варто звернутися до авторського розуміння терміну «регіональна економічна політика» як «соціально-економічної політики багаторівневого розвитку регіону та локалізованих у ньому територій громад, яка містить систему інтегрованих і взаємоузгоджених планів і заходів місцевих суб'єктів розвитку задля зменшення внутрішньої економічної неефективності та соціальної нерівності» [6, с. 18] зі зробленим у ньому акцентом на «...системі інтегрованих і взаємоузгоджених планів і заходів місцевих суб'єктів розвитку...» [Там само, с. 18]. Так, опитані експерти оптимістично (сумарно 61 % за варіантами відповідей «а» і «б»)) вбачають у зростанні економічної

самодостатності українських регіонів ресурсно забезпечувати долаття економічної нерівності між ними і добробут (рис. 4-а), а найбільш перспективними інститутами підвищення здатностей регіону ефективніше утримувати бажану траєкторію розвитку обрані «відповідні стратегії і програми реформування» (63,6 %) та «чіткі зони відповідальності» (54,5 %) (рис. 4-б), що достатньо відповідає генеральному напрямку до змін всередині у способі самоорганізації і мобілізації внутрішнього потенціалу регіону.

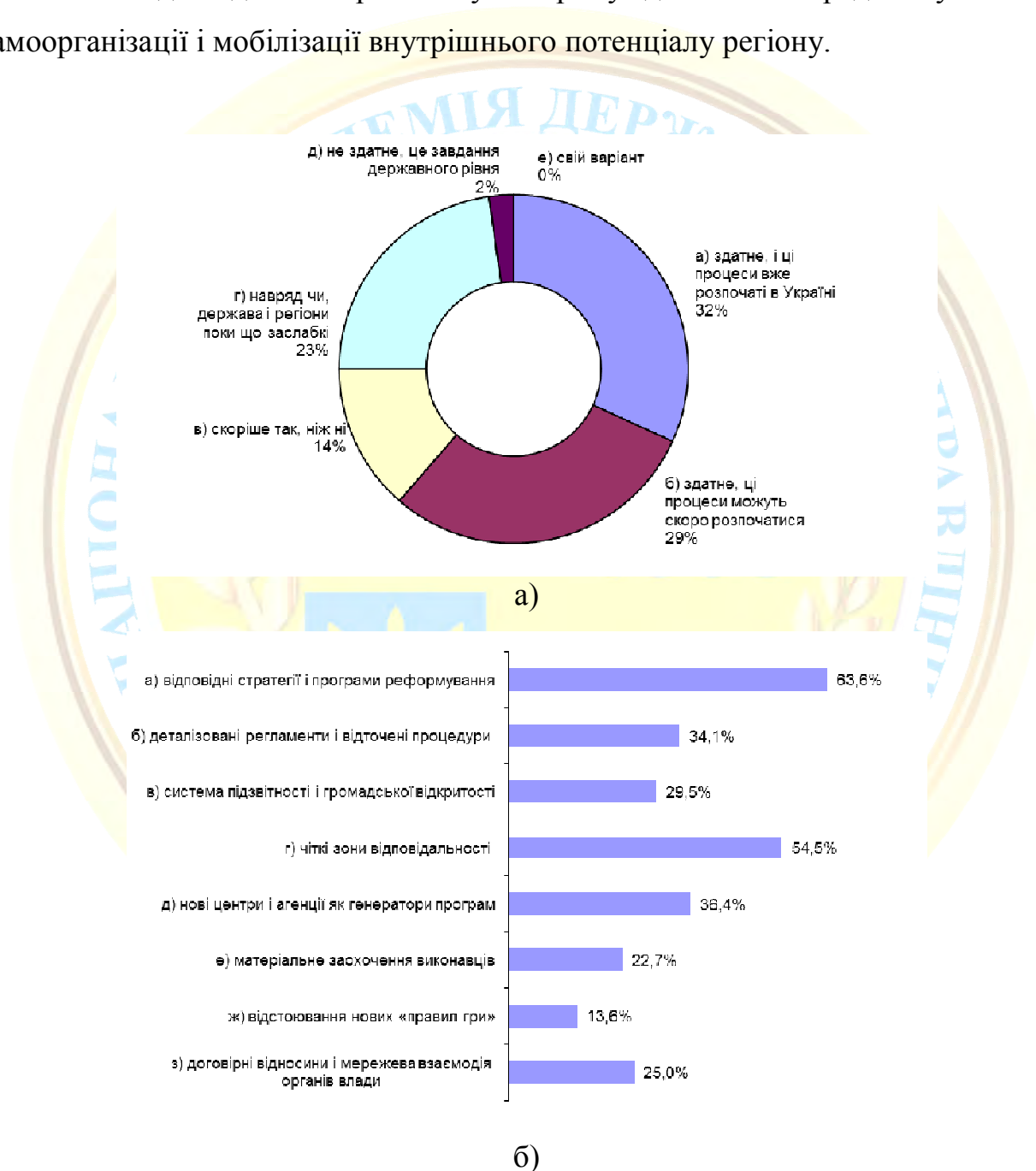


Рис. 4. Розподіл відповідей опитаних експертів щодо (а) здатності економічної самодостатності українських регіонів ресурсно забезпечувати долаття економічних диспропорцій між ними і свій добробут та (б) основних способів робити це, у %

Вектор «розвитку дієвих публічних інститутів» сам по собі не може бути ціллю модернізації, оскільки носить скоріше вторинний, допоміжний і достатньо секторальний характер і не містить достатню мотивацію для мобілізації усіх потрібних груп суб'єктів РЕП. Однак він явно передбачає суттєві модернізації в управлінських відносинах, особливо – координації і способі утримання консенсусів.

Отже, загальним цільовим вектором модернізації регіональної економічної політики в умовах інтеграційних процесів пропонується вектор координованого саморозвитку регіону, який, на нашу думку, можливий через оновлення і адаптацію системи регіонального управління, функцій нових інститутів та здатностей суб'єктів РЕП до повнішого використання економічного потенціалу усього регіону та тих територіальних громад, що у ньому розташовані. Цей вектор логічно пов'язаний з децентралізацією влади в Україні та Державною стратегією регіонального розвитку України до 2020 р., а методологічно – з просторово-орієнтованим підходом сучасного ЄС. Для цього побудуємо певну логіку *концепції* формування нового покоління регіональних економічних політик для сучасної України через поетапне представлення:

- 1) регіону як відкритої системи з внутрішнім і зовнішнім контурами;
- 2) логіки і принципів формування внутрішнього контуру двоконтурної системи забезпечення модернізації РЕП, включаючи пояснення структури самої РЕП;
- 3) способу формування нових здатностей по рівнях модернізації;
- 4) способів узгодження інтересів між національним і регіональним рівнями формування оновленої РЕП;
- 5) виділення декількох просторових рівнів модернізації РЕП та головних завдань для них;
- 6) побудову системи цілей модернізації РЕП;
- 7) цільові стани РЕП та стратегію переходу при модернізації РЕП.

Спочатку розглянемо регіон як абстрактну відкриту систему, яка має:

1) два ієрархічні контури управління – внутрішній і зовнішній. Цей філософський феномен витікає з двох вищезгаданих факторів впливу: а) зовнішнього управління і б) гомеостазису, який супроводжується самоорганізацією всередині. Внутрішній контур складається із зацікавлених сторін і процесів всередині регіону (обласна державна адміністрація, обласна рада, бізнес, місцева громадськість, політичні партії і діячі, активні вузи і експертні групи та ін.), а зовнішній контур складається із зовнішніх по відношенню до умовного регіону суб'єктів і процесів, які безпосередньо впливають на цей регіон через державну політику, макроекономічні та інтеграційні процеси. Внутрішній контур має набагато менше наукових доробок, аніж зовнішній, і прямо пов'язаний з компетенцією регіональної ланки управління, тому далі варто зосередитися саме внутрішньому контуру;

2) на «вході» мінливі зовнішні чинники, а на «виході» – нові (сформовані) якості, напр., конкурентні переваги, які дозволяють компенсувати або підсилити зовнішні чинники. Всередині системи існує ціла складна мережа причинно-наслідкових зв'язків компонентів механізму управління і саморозвитку.

Оскільки така абстрактна будова регіону носить системний і тривалий характер, що пов'язано з неможливістю швидких змін та ізоляцією окремих зацікавлених сторін, які блокують зміни, то є доречним далі представити концепт забезпечення системної стійкості модернізаційного процесу, а саме – розкрити логіку і принципи формування внутрішнього контуру двоконтурної системи забезпечення модернізації РЕП.

Так, з метою уточнення предметного поля дослідження обґрунтуємо побудову проблемно-цільового поля модернізаційного переходу внутрішнього контуру регіону до моделі координованого саморозвитку і повнішого розкриття регіону свого потенціалу (табл. 1).

Таблиця 1

Проблемно-цільове представлення модернізаційного переходу внутрішнього контуру регіону до координованого саморозвитку

<i>Представлення проблемного поля</i>	<i>Характеристика переходу</i>	<i>Цільова характеристика процесів в ієрархічній двоконтурній системі модернізації РЕП</i>	<i>Ключові акценти у відповідних механізмах державного управління</i>
Цільовий підхід: представлення змін як покроковий рух від цілі до цілі	Рух системи у напрямку цілі є найбільш раціональним способом організації ресурсів	Здатність оптимально (час/ресурси) досягати спільних цілей і не провокувати кризи	Формалізація цілей, завдань і основних процедур. Ефективність і вимірюваність
Нормативний підхід: представлення змін як процесу перетворень	Рух системи від стану природного протікання процесів «як є» до нормативно спроектованої процесної моделі	Самопроекування мережі процесів («як має бути») і здійснення послідовності дій щодо досягнення нормативно спроектованої моделі бажаного стану	Керованість і стійкість до перешкод, взаємна узгодженість, якісні формальні інститути (право і норми). Кількість регульованих процесів і параметрів має бути обмеженою
Поведінковий підхід: лідерство і залученість основних зацікавлених сторін	Рух системи від одного стану культурно-ціннісних відносин – до іншого	Самовизначення і самотрансформація об'єкту, що розвивається, із оновленням відносин у внутрішньому середовищі регіону	Міра задоволеності у результатах, координація, баланс інтересів і деблокуючі впливи, баланс між дієвістю і підзвітністю
Синергетичний підхід: нелінійність організаційних змін	Узгоджений колективний рух системи до цільової самоорганізації колективного рівноважного стану	Структура, яка здатна забезпечувати розмаїття реакцій, і є адекватною до розмаїття зовнішніх впливів (політики, макроекономіки, технологій)	Гнучкість у пошуку балансу інтересів, сталість змін і висока взаємоузгодженість механізмів
Інтеграційний підхід: комплексний розгляд проблем змін	Рух системи від стану, який описується одним інтеграційним критерієм і показником (індексом) оцінки, до іншого	Структура, яка здатна здійснювати перехід від стану, який описується потрібним інтеграційним критерієм і показником оцінки	Аналітичні інструменти відстеження руху, економетричні моделі.

*Джерело: розробка автора на основі [12; 2, с. 168].

В її основу покладена типологізація основних груп проблем і поведінкові «ролі-статуси», котрі допомагають відслідковувати рух за заданою траєкторією (табл. 2. [15]). Головне управлінське завдання тут полягатиме у виборі оптимальної моделі як переходу, так і самого способу внутрішньої структуризації та адаптації.

Таблиця 2

Еволюція поведінкових прогресивних трансформацій у відносинах
у регіональній економічній політиці під впливом властивості дискретності

<i>Тип переходу між ролями-статусами</i>	<i>Сутність трансформацій до бажаних компетенцій</i>	<i>Традиційні рушійні сили та мотиви модернізації</i>
«Аутсайдер» → «послідовник»	а) відкритість до сприйняття і провадження чужого досвіду і нових практик. Бути сучасним означає бути сучасним у тому числі і у своїх власних уявленнях про сучасність б) вироблення потужного мотиву, внутрішнього джерела розвитку і самомотивації. Відповідь на питання «навіщо?» визначає можливість стати колись лідером в) ідеологічне і мобілізаційне налаштування на перехід від «процесу» до «підсумкового результату», від «миттєві результати» на «глибокі довгострокові зміни» [18, с. 19]	амбіції еліт в кар'єрі і владі виправдання народної довіри
«Послідовник» → «інноватор»	від адміністрування і мотивації – до покладання на довіру і згуртування від відокремлення до інтеграції. До готовності ризикувати додається і здатність управляти суспільними ризиками від шаблонності і передбачуваності – до своєрідності; від організаційного формалізму – до культури відносин	амбіції держави та еліт в історії утримання влади людина як цінність
«Інноватор» → «лідер»	а) ціннісні орієнтації і бачення (замість розробки концепцій і стратегій); стратегічна компетентність необхідна як і раніше, але лідерство відбувається імпульсами, які несуть ідеї і нововведення, часто спонтанні і спочатку хаотичні б) перехід від загальних функцій управління до ролей проповідника ідей і функцій місії в) трансформацію ролей конструктора організаційних структур і архітектора управлінських систем у ролі організаційного перетворювача, провідника змін і перетворювача своїх послідовників в локальних лідерів г) конверсію індивідуального статусного лідерства у групове лідерство	амбіції держави та еліт утримання влади влада над майбутнім: мораль і архітектура нових суспільних відносин людина як цінність

*Джерело: розробка автора [15].

Якщо в управлінні переходом внутрішнього контуру до моделі координованого саморозвитку пул проблем все більше зміщується в економічну й організаційну площину (насичення ресурсами, нові «вогнища зростання» тощо), то при подальшому русі у бік взаємної координації процесів за регіональному і міжрегіональному рівнях проблемне поле більш наповнюється поведінковими проблемами з площин координації, спільних

цінностей, довіри і репрезентативності. Особливістю поточного стану наукових досліджень є той факт, що в дотичних галузях гуманітарних наук зараз активно продовжують формуватися нові поведінкові течії, які все активніше поєднують ці дві галузі.

Для виявлення і систематизації проблем модернізаційного транзиту регіональної економічної політики доречно звернутися до висновку М. Бухвалова, який, не вдаючись до деталей, запропонував використовувати «концепцію пріоритетних векторів активностей» [15, с. 168], але наразі в Україні як мінімум існують нормативні методики стратегічного планування в регіоні, які частково поєднують головні елементи цільового і нормативного підходів вивчення предметного поля (див. табл. 1). Тим не менш, спираючись на цикл еволюційного саморозвитку суб'єкта змін в регіоні, подібні розробки гіпотетично дозволяють виявляти проблеми у реалізації зазначеного циклу. Такий цикл включає чотири процеси: 1) самовизначення, тобто процес виявлення ставлення суб'єкта до подій, що передусе цілепокладання; 2) самоконфігурація, тобто процес визначення мети, при якому досягається необхідна ступінь конкретизації дій; 3) самоініціювання, тобто початок дій по досягненню мети; 4) самотрансформація, тобто процес запуску тих видів діяльності, які є адекватні для цілепокладання.

Важливо, що сьогодні актуальним для регіонів є забезпечення безконфліктності, ініціативності та ефективності між суб'єктами змін. Отже, пропонується провадити модернізацію відносин у внутрішньому контурі шляхом координованого саморозвитку суб'єкта змін за такими принципами:

– принцип цілісності, тобто встановлення міцного взаємозв'язку між компонентами. Цей принцип важливий для забезпечення у часі таких властивостей регіону та його РЕП, як вираз головних ознак ідентичності, набуття якісно нових властивостей у процесі еволюції й взаємодії та неаддитивність властивостей частин у властивості цілого;

– принцип суб'єктності, тобто нарощування консолідованих в регіоні здатностей виступати агентом (суб'єктом) дій на різних рівнях і нести за них

відповідальність. Серед відомих теоретичних моделей суб'єктності найбільш доречною для українських регіонів її формою є продуктивна суб'єктність, яка прямо залежить від спільної участі у продуктивній діяльності на кшталт реалізації конкретних економічних проектів зі значним економічним або екологічним ефектом;

– принцип виділення довгострокових суспільно значущих пріоритетів. Такі пріоритети мають прямо відповідати соціально-економічним цілям розвитку територій як головної основи для узгодження інтересів різних сторін і визнання їх ними;

– принцип інституціонального обмеження, тобто організація взаємодій суб'єктів впливу в тріаді «влада – бізнес – громадськість» здійснюється на основі чинних нормативно-правових актів, (дотримання законності), їх ієрархічної сили (поєднання державної і регіональної економічної політики), морально-етичних норм у суспільстві, екологічних обмежень. Цей принцип слугує важливим «запобіжником» для конфліктів інтересів всередині регіону;

– принцип паритетності передбачуваних вигід між партнерами, тобто провадження такої політики, яка орієнтована на зростання і зміцнення потенціалу обох сторін. Якщо для ЄС це було і є актуальним для ієрархічних відносин типу «Брюссель – регіон» в умовному у форматі «донор – реципієнт», то для України цей принцип відверто забезпечить, по-перше, сприяння долаттю проблем моноцентризму у більшості областей країни, перерозподіляючи ресурси з різних джерел на регіональний і місцевий рівні, і, по-друге, сприяння міжрегіональній інтеграції і співробітництву громад;

– принцип співрозмірності прийнятих на себе зобов'язань – реальній здатності реалізовувати стратегічні рішення і задовольняти суспільні і власні інтереси.

Спираючись на ці принципи і орієнтуючись на потребу у спільному векторі розвитку, розвиваються відносини і визначаються «правила гри» зі спільними інтересами, формальними інститутами, механізмами взаємодії місцевих суб'єктів змін у регіоні.

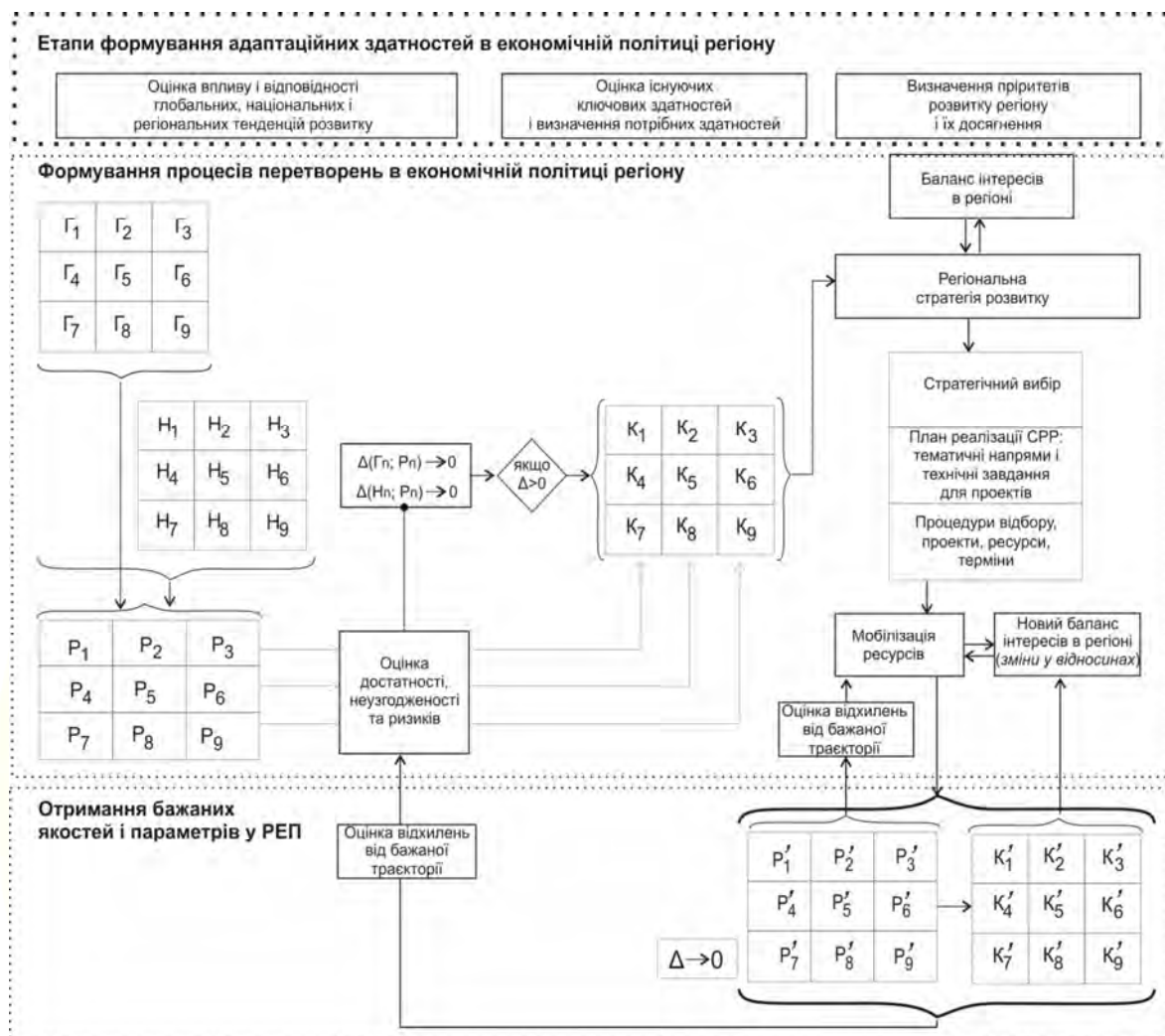
Далі це дозволяє перейти до авторського розуміння такої похідної від регіону, як *сучасна структура економічної політики регіону* в Україні. Вона включає в себе трирівневе розмежування станів її модернізації:

1) перший рівень включає успадковану пострадянську будову економічного простору регіонів України, що сформована на основі радянської «управлінської раціональності» (за М. Вебером), а саме – виробничої спеціалізації областей на основі доступних природних і виробничих ресурсів та центр-периферійної архітектури взаємин між столицею і регіонами при розподілі ресурсів і благ. Багато ознак такої траєкторії досі присутні в Україні;

2) другий рівень включає самоорганізацію і самоуправління соціальних систем на засадах децентралізованого управління. Це передбачає якісні зміни а) у публічному управлінні – впровадження нових принципів його провадження, і б) в економіці – появу нових здатностей до самозабезпечення і саморозвитку українського регіону в рамках унітарної форми державного устрою, появу соціально-економічних «полюсів зростання» і зміну структурних пропорцій між галузями, підвищення взаємоінтегрованості, кооперації та зв'язності між регіонами всередині країни;

3) третій рівень включає подальші набуті здатності системи управління, що частково уособлюється у вигляді РЕП, до взаємної координації процесів за першими двома рівнями (у регіоні чи у країні) і відмінності від передового світового рівня. Задля прискорення еволюції з першого до третього рівня доцільними заходами в механізмах будуть: більша міжнародна інтеграція, економіко-технологічна і гуманітарна інклюзія, розвиток сервісного сектору, міжнародний бенчмаркінг конкурентоздатності і заходи із підвищення ефективності використання енергії. Ідеологічно сутнісні ознаки цього рівня витікають з ознак «інтегрованої модернізації» (за Ч. Хе [8, с. 9]), але не повторюють їх. Засвоєння третього рівня відповідно до зовнішніх трендів означатиме стан управлінської системи, яка забезпечує людино-центричні відносини на основі співорганізації розвитку регіонів із дбайливим та ефективним ресурсоспоживанням.

Відповідно, формування нових здатностей по рівнях модернізації економічної політики регіону (у внутрішньому контурі управління) відбувається за певною етапністю (рис. 5).



*Коментар: Γ – параметри глобальних трендів; H – параметри національних трендів; P – параметри регіональних трендів; Δ – відхилення між векторами регіональних і глобальних (або національних) трендів; K – ключові компетенції регіону; P' – параметри регіональних трендів в результаті модернізації; K' – оновлені компетенції регіону.

Рис. 5. Процес формування нових здатностей по рівнях модернізації економічної політики регіону (внутрішній контур управління)

*Джерело: розробка автора.

Перший рівень передбачає оцінку впливу важливих глобальних і національних тенденцій відповідно до регіональних трендів і особливостей. Це дозволяє перейти на другому етапі до аналітичного визначення міри відповідності наявних якостей (компетенцій) регіону. На третьому етапі відбувається визначення і корекція пріоритетів, поведінки та заходів із

адаптації регіональних компетенцій до зовнішніх і внутрішніх умов на основі пошуку балансу інтересів. Нові стани в модернізації РЕП будуть наслідком набуття (або втрати) регіоном корисних компетенцій. У даному випадку носіями компетенцій є організаційна пам'ять, загальнодоступні бази знань та критично необхідна маса безпосередньо залучених людських ресурсів з розвиненими навичками, що прямо вказує на обов'язкову інституційну ефективність, яка б не стримувала використання навичок в Україні [7].

З точки зору дієвості подальших механізмів реалізації РЕП пропонується формувати компетенції за такими чотирма елементами системи (за методологією Г. Щедровицького [13]) модернізації РЕП, як простір, економіка, публічне управління та інститути [15]. Необхідні компетенції мають витікатимуть з множин матриць «Г» (параметри глобальних трендів), «Н» (параметри національних трендів) і «Р» (параметри регіональних трендів), які являють собою множини відповідних координат багатовимірних векторів. Різниця між векторами («дельта») являє собою міру достатності (узгодженості) зовнішніх трендів по відношенню до трендів регіональних, яка може розраховуватися з використанням експертних і економетричних систем оцінки. Позитивними координатами «дельти» будуть наявні корисні компетенції за кожним конкретним зовнішнім трендом, а, відповідно, негативними координатами будуть бажані, але досі неіснуючі компетенції в регіоні. Більша живучість даної системи забезпечується циклічним моніторингом і зворотним зв'язком з аналітичним блоком. Методологічною відмінністю авторського бачення пропонованого процесу від існуючих аналогів (напр., розробки О. Полякової [9, с. 28]) є перенесення акценту:

- по-перше, на пошук і утримання балансу інтересів у різних типах відносин як у реальних об'єктах змін;
- по-друге, на вираження регіональної, а не загальнодержавної суб'єктності, зокрема, через а) зростання координаційних, інтеграційних та аналітичних здатностей до мобілізації зовнішніх і внутрішніх ресурсів, до постійного пошуку балансу інтересів і б) циклічність оцінювання компетенцій за відхиленнями від заданої траєкторії.

Узгодження національного і регіонального рівнів формування оновленої регіональної економічної політики досягатиметься за допомогою таких заходів:

- дотриманням принципів вертикальної ієрархії правових актів за їх юридичною силою. Конституція України є першоджерелом права в Україні;
- забезпеченням дотримання довгострокових державних програм соціально-економічного розвитку при прийнятті рішень в соціально-економічній сфері конкретного регіону, що досягається шляхом координації, контролю і нагляду, в тому числі судового нагляду;
- плановою взаємоузгодженістю і недублюванням заходів, що передбачаються у державних і регіональних програмах розвитку;
- удосконаленням організаційних і правових механізмів взаємодії центральних органів державної влади, а також суб'єктів господарської діяльності у процесі розробки і реалізації регіональної економічної політики, а також у процесі здійснення повноважень з предметів спільного ведення;
- забезпеченням безперервних вертикальних інформаційних зв'язків всередині системи виконавчої влади між центральним і регіональним рівнях;
- координацією спільних і галузевих схем територіального планування і проектів, які мають вплив на розвиток територій: міст, районів, громад;
- раціональним розподілом повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між центральними і регіональними органами влади, особливо – обласними радами і їх виконками у подальшому процесі державних реформ у сфері регіональної політики і адміністративно-територіального устрою на основі очікуваних змін до Конституції України.

В рамках цих узгоджувальних заходів приймається, що загальну нормативну рамку державних інтересів у процесах модернізації РЕП складають ті інтереси, які прямо пов'язані з досягненням пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [11] і Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., а стосовно інтересів регіонів складають ті, що формально вміщені у існуючі регіональні стратегії розвитку, хоча для останніх наразі склалися об'єктивні підстави для оновлення.

З урахуванням теоретико-методологічних підходів, застосованих нами вище, у попередніх параграфах, при системному представленні об'єкту модернізації, включаючи методологію системного аналізу Г. Щедровицького [13], теорію саморозвитку територіальних систем О. Татаркіна, концепт інтегративного розвитку регіонів, абстрактно-логічний підхід і метод критичного інноваційного шляху, кожний з яких наполягає на ретельно спланованому і послідовному впливі на систему, що модернізується, то є достатні підстави для виділення декількох просторових рівнів модернізації РЕП. Важливо, що для кожного рівня будуть свої цілі і задачі, вирішення яких має, по-перше, підпорядковуватися сформульованим вище шести принципам модернізації відносин у внутрішньому контурі регіону і, по-друге, бути спрямованим на досягнення загальних цілей модернізації РЕП.

Так, з точки зору публічного управління, на макрорівні модернізації цілком буде забезпечення просування державних реформ, чому будуть сприяти прогрес за такими завданнями:

- стимулювання макроекономічного зростання;
- посилення спроможності і відповідальності політичних інститутів;
- визначення і своєчасне коректування пріоритетів цілей розвитку держави і регіонального розвитку, а також реалістичних способів їх досягнення через лібералізацію умов ведення бізнесу, додаткові цільові позабюджетні фонди, міжнародне просування;
- відстеження стану розвитку регіонів за індикативними показниками.

Мезорівень модернізації являє собою основну і найбільшу площину для зведення воедино інтересів суб'єктів РЕП на основі їх активної взаємодії за зрозумілими і прозорими правилами. Відповідно основною задачею мезорівня є створення умов для протікання якісних керованих соціальних перетворень складних управлінсько-господарських відносин на регіональному і міжрегіональному рівнях з різними проявами у відповідності до системи цінностей і пріоритетів в конкретно-історичних умовах. Мейнстрімом управлінських перетворень буде напрям зі створення достатньо стійкої системи стимулів і противаг для повнішого розкриття регіоном свого потенціалу для

зростання рівня життя населення.

Нарешті, з точки зору публічного управління, на мікрорівні модернізації відбувається переважно координація і мотивація взаємодії залучених організацій і дотичних груп людей в режимі реального часу, яке призване сприяти досягненню, як мінімум, формально визначених цілей розвитку кожного регіону та із забезпеченням балансу інтересів у взаємодії з мезо- і макрорівнями.

Далі пропонується систематизація цілей модернізації РЕП за допомогою «дерева цілей». В основі запропонованої систематизації лежить узагальнюючий критерій «результативності реалізації регіональних стратегій розвитку», який застосовано для трьох рівнів публічного управління: мікро, мезо- і макрорівні. Варто сприйняти те, що він лише частково відповідає вимогам і очікуванням від модернізації РЕП, оскільки регіональні стратегії визначають шлях до прогресу у комплексному, стратегічному розвитку регіону, а не у змінах способів управління ним. Проте беззаперечною перевагою цього критерію є наявність нормативно прийнятої методики його обчислення [10] і фактичне впровадження у практику державних виконавчих органів влади, що, як мінімум, корисно для фіксації темпів загального розвитку регіонів і взаємних порівнянь (рис. 6).

Як відзналося вище, в умовах стратегічної важливості модернізаційних перетворень у способі публічного управління головною ціллю модернізації РЕП є зростання рівня життя населення. Під умовами успішної модернізації на мезорівні і відповідними очікуваними державно-управлінськими результатами розуміємо: підтримку сталості державних реформ на регіональному рівні, розкриття невикористаного потенціалу регіону і посилення здатностей до самозабезпечення і саморозвитку на регіональному і місцевому рівнях.

На регіональному рівні (мезорівень) «дерево цілей» матиме триярусну будову. Єдина ціль третього ярусу «просування якісних керованих соціальних перетворень на регіональному і міжрегіональному рівнях», досягнення якої має відбивати саме бажане набуття нових позитивних якостей і дискретних станів управлінської системи і груп відносин (об'єктів управління). Дві нижчі цілі другого рівня носять функціональний зміст зі спрямуванням на поєднання

ресурсної спроможності і єдиної державницької позиції у кожному регіоні (як запобіжник сепаратизму). Під «посиленням здатностей регіону до самозабезпечення і саморозвитку» ми розуміємо процес набуття сукупних корисних здатностей суб'єктів модернізації із поступового набуття і оволодіння необхідними ресурсами і утримування бажаної траєкторії розвитку за рахунок впевненого досягнення цілей нижчих порядків.



Рис. 6. Пропоноване «дерево цілей» модернізації регіональної економічної політики

*Джерело: розробка автора.

Умовами досягнення двох цілей модернізації на мікрорівні (див. рис. 6), на нашу думку, є набуття бажаних якостей і компетенцій дотичними організаціями і групами впливу.

Наступним кроком проектування нового покоління регіональних економічних політик є розробка принципових заходів-завдань регіональним органам публічної влади задля набуття регіональною системою управління, відповідно, більш прогресивних якостей, компетенцій і станів у напрямку до координованого саморозвитку. Для цього нами пропонується:

- запровадити відстеження траєкторії модернізаційного переходу, як мінімум, за трьома ролями-статусами (див. табл. 2): «аутсайдер → послідовник», «послідовник → інноватор» і «інноватор → лідер». Дотичні функціональні механізми публічного управління (напр., економічні, політичні, організаційні, правові, інституційні) будуть забезпечувати формування і реалізацію регіональної економічної політики;

- обрати у якості критеріїв відбору опорних завдань такі три обумовлюючі ознаки, як «залученість», «гнучкість» і «злагодженість». Вони достатньо відповідають сучасному початковому стану модернізації українських РЕП в умовах інтеграційних процесів;

- прив'язати набуття бажаних компетенцій за допомоги опорних завдань до п'яти першочергових функціональних механізмів публічного управління (економічних, політичних, організаційних, правових та інституційних як таких, що забезпечують формування і реалізацію РЕП.

Метою пропонованої логіки до оновлення завдань є мотивація представників регіону ініціативно шукати нові напрямки і ресурси його розвитку та об'єднувати їх у реалістичний образ майбутнього. Вихідною умовою для цього буде спільна робота політиків, представників адміністрацій і різних секторів економіки, громадян на благо їхнього регіону, що повністю корелюється з відомими методологічними концептами (саморозвитку, інтегрованого та інтегративного розвитку), розглянутими у роботі [5]. Успішне долаття проблем ґрунтується на спільних зусиллях із розпізнавання і повнішого використання потенціалу регіону. Брати участь та організовано пропонувати шляхи розвитку регіону має велика кількість учасників (громадяни, політики, бізнес, спілки та товариства, адміністрації), які можуть відігравати важливу роль в житті умовного регіону.

Цільовий стан оновленої регіональної економічної політики буде характеризуватися такими властивостями:

- досягнення в системі регіонального управління економічним розвитком стану стратегічної узгодженості у взаємодії з центральними органами державної влади, відповідними однорівневими органами влади з інших регіонів, котрі зацікавлені у спільній реалізації економічних проектів, та з локалізованими в межах регіону органами місцевого самоврядування у процесі здійснення ними регіональної політики;

- створення комплексної і взаємоузгодженої системи стратегічних і програмних документів у сфері економічного розвитку регіону на трьохперіодному плануванні: коротко-, середньо- і довгостроковому, з можливістю досягнення внутрішнього балансу інтересів без значних і тривалих конфліктів;

- реалізація збалансованості у розмежуванні повноважень з об'єктів спільного ведення між центральними органами державної влади та регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування, а також збалансованості бюджетно-податкової системи;

- створення об'єктивного механізму прояву і реалізації потенціалу регіонів через трансляцію інтересів та ініціативну співпрацю з партнерами на різних рівнях взаємодії, як всередині країни, так і за її межами;

- реалізація прозорої системи соціальних стандартів і досягнення орієнтованості на них органів державної влади в процесі здійснення регіональної економічної політики.

- досягнення прогнозованості станів просування за бажаними станами і цільовими значеннями індикаторів.

Узагальнену стратегію переходу від існуючого підходу до модернізованого можна представити через пояснення основних проблемних сфер (табл. 3).

Таблиця 3

Стратегія переходу при модернізації регіональної економічної політики

<i>Основні проблемні сфери</i>	<i>Існуючий підхід</i>	<i>Модернізований підхід</i>
Встановлення цілей	Переважає примат інституційного цілепокладання з елементами проблемної орієнтації і узгодженості за рівнями. Бракує чіткої логіки досягнення цілей	Перехід до ціннісного цілепокладання в інтересах місцевого співтовариства і держави. Пробудження інтересів різних груп під масштабні завдання
Домінанти регіональної економічної політики	Існує у руслі чинної державної регіональної політики і поєднує вирівнювання та стимулювання найсильніших через перерозподіл фінансових коштів між регіонами суб'єктами з елементами конкурсного підходу. Власні економічні ініціативи регіонів представлені слабо	Формування інституційно-правових і організаційно-економічних умов для координованого саморозвитку регіонів України в економічній, просторовій, екологічній та соціальній сферах
Спосіб взаємодії органів публічного управління та задіяні інструменти	Неефективна і негнучка взаємодія органів влади всіх рівнів в процесі реалізації РЕП	Узгоджена система державного управління регіональним розвитком, діяльність якої публічно заснована на балансі економічних інтересів, довгострокових стратегіях і міжгалузевих комплексних проектах, які враховують інтереси всіх рівнів
Вирішення просторових диспропорцій в регіонах	Принципова нездатність вирішення існуючих просторових проблем існуючими методами із державними ресурсами. Розмитість уваги поміж різних галузевих політик і неартикульованість впливу. Точкова тактика без стратегічного підходу	Формування функціональних зв'язків між територіями і формування функціональних економічних ареалів. Мобілізація локальних активів і знань та поєднання їх з зовнішніми можливостями
Нормативно-правове забезпечення	Переважає існує у руслі чинної державної регіональної політики. Введена обов'язкова вертикальна інтеграція цілей розвитку на різних рівнях через стратегії. Ініціативи регіонів є фрагментарними й односторонніми	Мотивація регіональних влад до послідовної і цілеспрямованої організації нормативних правових актів і оперативно-управлінських рішень. Запровадження інтегрованих і різнобічних програм розвитку зі значним охопленням
Взаємна інтеграція документів регіонального розвитку	Існує від державного рівня до рівня регіонального і нижче до рівнів об'єднаних територіальних громад	Посилення існуючої практики спільними ініціативами про «горизонтальну» і мережеву співпрацю через функціональне взаємодоповнення і спільний інтерес
Фінансові ресурси	Використання спеціалізованих структурних фондів з державного бюджету і коштів обласних бюджетів, суттєво збільшених в результаті децентралізації	Розширення існуючих надбань через створення додаткових каналів позабюджетного співфінансування, лібералізацію інвестиційної діяльності та розширення власної податкової бази

*Джерело: розробка автора на основі [1; 4, с. 83-84; 16; 17].

Висновки. Запропонована авторська концепція формування нового покоління регіональних економічних політик для сучасної України може стати основою для досягнення нових стійких станів балансів інтересів в регіоні та, врешті решт, досягнення бажаних цілей модернізації регіональної економічної політики. Якщо результативність, гнучкість і злагодженість системи публічного управління стають головними критеріями вірності управлінської моделі, то відміною рисою пропонованої концепції буде безумовна орієнтація проміжних цілей на вищу ціль «зростання рівня життя населення». Тобто досягнення заданого рівня якості й гнучкості управління ми розглядаємо крізь призму внеску цих категорій у модернізаційний процес.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ: НІСД, 2016. 688 с.
2. Бухвалов Н. Ю. Методология формирования и развития высокотехнологического сектора экономики: дис. ... д.е.н.: 08.00.05. Екатеринбург: УрО ИЭ РАН, 2016. 420 с.
3. Дзьобань О. П. Механізми модернізації політичної системи: особливості, основні форми та напрямки реалізації. *Проблеми модернізації політичних систем сучасності*: монографія / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін.; за заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. Харків: Право, – 2008. – 320 с.
4. Сулакшин С.С. и др. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / под общ. ред. А. С. Малчинова; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. Москва: Научный эксперт, 2009. 256 с.
5. Дунаєв І. В. Модернізаційний транзит публічно-управлінських відносин від централізованого до децентралізованого розвитку регіонів. *Теорія і практика державного управління*. 2016. Вип. 3 (54). С. 178–185.
6. Дунаєв І. В. Модернізація регіональної економічної політики: ідентифікація і семантичний аналіз понятійного апарату. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2015. № 4 (64). С. 16–20.
7. Карпіо К. Дель, Купець О., Мюллер Н., Олефір А. Навички для сучасної України. Огляд. Вашингтон: Світовий банк, 2017. 41 с. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25741/210890ovUK.pdf?sequence=5> (дата звернення 17.05.2017).
8. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001–2010) / пер. с англ. под общей ред. Н. И. Лапина ; предисл. Н. И. Лапин, Г. А. Тосунян. Москва: Весь Мир, 2011. 256 с.
9. Полякова А. Г. Модернизация экономики регионов нового освоения: автореф. дис. ... д.е.н.: 08.00.05. Санкт-Петербург, 2011. 41 с.
10. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: наказ Мінрегіону від 31.03.2016 р. № 79. *Офіційний вісник України*. 2016. № 36. С. 368, ст. 1422, код акта 81826/2016.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 6.
12. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник НАДУ*. 2015. № 3. С. 63–71.

13. Щедровицкий Г. П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности: основные понятия и принципы: курс лекций. Москва: Наука, 2003. Т. 5. 288 с.
14. Barca F. An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. *Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner*. European Commission, Brussels, 2009. 244 p.
15. Dunayev I. Moving Regional Economic Policy Modernization Ahead: Systems Basis for Organizational and Deblocking Mechanisms in Present-day Ukraine. *Regional Science Inquiry*. 2017. Vol. IX. № 1 (June 2017).
16. Lopez-Acevedo G., Medvedev D., Palmade V. South Asia's Turn: Policies to Boost Competitiveness and Create the Next Export Powerhouse. Washington, DC: World Bank Group, 2017. 181 p.
17. OECD. Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth / OECD. Paris: Organisation for Economic Growth and Development, 2009. 201 p.
18. Toronto. Creative City Planning Framework. A Supporting Document to the Agenda for Prosperity: Prospectus for a Great City. Toronto: AuthentiCity, 2008. 47 p.

Dunayev I. V. Methodological Approach to Design of New Generation of Regional Economic Policies in Modern Ukraine.

The paper offers an original justification of the concept of a new generation of regional economic policy for the contemporary Ukraine through proper gradual representation of its basic elements. For the first time, the paper presents the logic and reshaping principles of forming an internal circuit of regional economic policy modernization, the way of developing new abilities on modernization levels, ways to reconcile the interests of the national and regional levels when revising a regional policy, discerning multiple spatial modernization levels and their main tasks, a design of a system of modernization goals and targeted conditions of regional economic policy with a strategy of transition towards new conditions.

Key words: modernization, regional economic policy, methodology, new generation, roles-statuses, target conditions.

Надійшла до редколегії 28.06.2017 р.