

доступу: http://www.opec.ru/point_doc.asp?d_no=56613.

11. Хайек Ф.А. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. Хайек ; [пер. с англ.]. – М. : Друза, 2006. – 370 с.

12. Хеда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні. / С. Хеда // Юридична Газета. –2014. – № 31 – 32 (425–426). – С. 18–22.

13. Gerrard M. B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2010. – Vol. 38. – № 3. – pp. 26–31.

14. Weiss B. Fd. Public-Private Partnerships: Financing a Commonwealth. / Fd. Weiss B. – Wash., 1985. – 624 p.

УДК 35.072.

Ковальчук В. Г., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття, змісту та сутності регіонального розвитку. З'ясовано, що нині регіони стають новими просторами для побудови політики в якості систем дії і самостійними учасниками глобального порядку. Визначено посилення ролі регулятивної діяльності регіональних інститутів розвитку, до яких відносяться органи влади. Удосконалено методологічні засади управління регіональним розвитком.

Ключові слова: *теоретико-методологічні підходи, регіональний розвиток, державне управління.*

The theoretical and methodological approaches to understanding of the concept, content and essence of regional development are researched in the article. It is shown that nowadays regions are new spaces for building of the policy as systems of action and also are independent members of the global order. The role of regional development institutions regulation activity, including authorities is defined. The methodological principles of regional development management are improved.

Keywords: *theoretical and methodological approaches, regional development, public administration.*

Постановка проблеми. Методи знаходження ефективного управління системою, способи його здійснення і сам результат управління в чималому ступені визначаються тим, якою є модель керованої системи, в якій мірі ця

модель відповідає реальній системі. Тенденцією сучасного етапу розвитку світового співтовариства поряд з глобалізацією є активна регіоналізація: переміщення центру прийняття рішень на регіональний і локальний рівень, зростання ролі регіонів та їх кооперації в економічному, соціальному, культурному розвитку.

Теорії регіонального розвитку пов'язані з кардинальними процесами перетворень у багатьох країнах Європи, у тому числі, в Україні, що загострили ще наприкінці ХХ ст. весь спектр регіональних проблем внаслідок розвитку тенденцій до ізоляціонізму, розриву сформованих раніше господарських зв'язків, зміни відносин, що сформувалися історично, зумовлюються прагненням багатьох (особливо розвинутих) країн створити умови, які дали б можливість всебічного становлення та вдосконалення їх соціально-економічних систем, прагнення до яких підсилюють сучасні процеси глобалізації [1, с. 275]. Надати чітке визначення регіональному розвитку є досить непростим завданням, оскільки наявні визначення пов'язані з уявленнями про те, для чого взагалі потрібний регіональний розвиток і які цілі він ставить. Для визначення та удосконалення методологічних засад управління регіональним розвитком насамперед є необхідним з'ясувати його сутність та існуючі теоретико-методологічні підходи до забезпечення регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У літературі в центрі опису того, що є регіональним розвитком, історично знаходилися такі економічні аспекти як економічне зростання, зростання добробуту, створення робочих місць тощо [3], тому досить часто регіональний розвиток прирівнюється до вужчого поняття – регіонального економічного розвитку. Для деяких авторів регіональний розвиток пов'язаний із стійким збільшенням числа робочих місць, доходу населення і продуктивності праці, які складають його основу [11]. Для інших авторів існує «єдино можливе обґрунтування параметрів, що визначають регіональний розвиток: вони відносяться до будь-якої діяльності, спрямованої на поліпшення економічного благополуччя території» [4, с. 5]. Така діяльність може включати стратегію економічного розвитку, політичне лобювання, ініціативи з проведення ринкових досліджень, стимулювання підприємницької діяльності, розвитку ринку праці тощо.

Фокусування на економічних аспектах в регіональному розвитку набуло суттєвого поширення з середини 1990-х років, як спроба вирішити гострі соціальні, екологічні, політичні та культурні проблеми того часу. Проте з часом зменшення соціальної нерівності, поліпшення екологічної ситуації, стимулювання діяльності органів місцевого самоврядування, визнання культурного різноманіття – усе це різною мірою було включено в поняття регіонального розвитку [6]. Також з великими труднощами і тривалими спорами в поняття регіонального розвитку були включені ширші уявлення про якість життя і загальний добробут.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретико-методологічних підходів до розуміння поняття, змісту та сутності регіона-

льного розвитку, акцентування уваги на знаходженні точок зіткнення, балансу і відмінностей між економічними, соціальними, екологічними, політичними та культурними аспектами державного управління регіональним розвитком. Саме у контексті широкого розуміння взаємозв'язаних аспектів регіонального розвитку слід поглибити і розширити його визначення. Такий підхід відкриває простір для міркувань про те, чим є регіональний розвиток сьогодні і чим він може бути завтра. І, що дуже важливо, чим він повинен стати в розумінні людей, що приймають важливі рішення і що розставляють пріоритети в розвитку своїх територій.

Виклад основного матеріалу. Наукові та громадські обговорення і дискусії можуть змінити те, яким чином реалізується регіональний розвиток. Проте, незважаючи на наявність розбіжностей в трактуванні поняття «регіональний розвиток», в той чи інший час існувала більш-менш загальна думка з приводу його базових питань, принципів і цінностей. Це можна бачити, якщо розглянути історичний розвиток розуміння регіонального розвитку.

Курс на децентралізацію влади, що виникає повсюдно, часто містив заходи по зменшенню відмінностей в розвитку регіонів. У неоліберальних планах розвитку, прийнятих в розвинених і таких, що інтенсивно розвиваються країнах, була присутня політика конвергенції (зближення економічних систем), спрямована на розвиток економічного потенціалу і макроекономічної стабільності.

До 2000-х років поняття «розвиток» ще більш розширилось і стало включати такий аспект як сталість і комплексні підходи до вирішення економічних, соціальних і екологічних проблем [8]. Управління розвитком з урахуванням глобалізації і різних видів інтеграції вийшло також на наднаціональний рівень в країнах, що входять в міжнародні об'єднання в Європі, Америці і Східній Азії, в країнах, що входять в Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) і в країнах, де стала реалізовуватися концепція Всесвітнього банку «належне врядування» (good governance).

Постдевелопменталізм зробив акцент на ролі громадянського суспільства в забезпеченні розвитку як самокерованого суб'єкта, діючого не лише на території країни в цілому, але і в певних регіонах, що має краще розуміння своїх соціальних спрямувань, потреб і потенціалу. Можна сказати, що в такому розвитку, заснованому на переглянутій неоліберальній моделі, яка підкреслює сприятливе для ринку втручання держави, і на концепції «належного врядування», вбачається вплив «пост-вашингтонського консенсусу» [9].

Таким чином, нині регіональний розвиток є глобальнішою проблемою, ніж він був раніше: процес глобалізації і міжнародної економічної інтеграції рухається вперед, старі географічні уявлення про світову економічну систему як таку, що складається з окремих блоків (перший, другий, третій світ), кожен з яких має свою власну динаміку розвитку, відійшли на другий план і поступились місцем новим поглядам на проблему глобальної економіки і глобального розвитку.

Нині регіони стають новими просторами для побудови політики в якості систем дії і самостійними учасниками глобального порядку, при якому держави позбавляються своєї посередницької монополії та здатності контролювати власні просторові економіки. Регіони по-старому беруть участь у взаємодії зі своїми державами, але у них також є прямі зв'язки з міжнародними режимами і з глобальним ринком. Їх положення в межах цих нових систем дії визначається незалежно від їх відносин з державою. У рамках режимів (наприклад, Європейського Союзу), вплив виявляється багатьма способами і через різні канали. Положення регіонів на міжнародному ринку залежить не від політичних каналів представництва, а від конкурентних переваг та вміння успішно їх використовувати.

Велика різноманітність критеріїв значно ускладнює повне розкриття сутності регіону в одному визначенні. По-перше, регіон – це об'єкт управління, коли держава реалізує загальнонаціональні інтереси відносно регіонів. Зовнішнє управління визначає державну стратегію територіального розвитку країни, що дає регіонам необхідні орієнтири щодо панівних тенденцій, примірних кількісних параметрів соціально-економічного розвитку, свого місця в міжрегіональному поділі праці. Регіональна політика центру, яка повинна будуватися на балансі інтересів держави і регіонів, покликана забезпечити дієздатність регіональної політики на місцях.

По-друге, регіон – це суб'єкт управління, коли регіон як провідник і повноправний учасник державної регіональної політики реалізує власні регіональні інтереси, узгоджені із загальнодержавною стратегією розвитку.

По-третє, регіон – це ще і суб'єкт самоврядування, коли, крім реалізації загальноекономічного, загальносоціального та іншого загального потенціалу регіону як елемента глобальної системи «держава», відбувається реалізація внутрішнього регіонального потенціалу [2, с. 8].

Для розуміння сутності та змісту регіонального розвитку важливо, окрім іншого, визначити його види. Так, виділяють абсолютний і відносний регіональний розвиток. Абсолютний розвиток передбачає територіально рівномірний розвиток усіх територій. Відносний - нерівномірний розвиток. Може розрізнятися розподіл повноважень і ресурсів в управлінні регіональним розвитком, що залежить від підходу до управління – це може бути традиційний підхід «зверху вниз» або сучасніший «від низу до верху».

Провал традиційної політики, заснованої на вертикальному управлінні «зверху вниз», разом з проблемами, породженими глобалізацією, призвів до серйозного перегляду практиками і теоретиками змісту і сутності регіонального розвитку. В результаті, в 1990-х роках виник ряд інноваційних політик регіонального розвитку, таких, що відстоюють ідею управління «від низу до верху» [5]. Хоча зміщення акцентів з централізованого управління регіональним розвитком на децентралізоване не призвело до створення єдиних підходів, або єдиної базової теорії, усі нові моделі управління регіональним розвитком, реалізовані відтоді, засновані на цій ідеї, тому можна говорити про

існування загального децентралізованого підходу до управління регіональним розвитком.

Акцент в розвитку може робитися на зовнішніх або внутрішніх чинниках, що впливають на нього. До зовнішніх відносяться чинники, що виникають ззовні і залежні від процесів, що відбуваються поза регіоном, до внутрішніх – ті, що виникли на території регіону. При цьому міжтериторіальні стосунки можуть бути зведені до різної міри конкуренції і/або співпраці.

Втручання з боку центральних органів влади може бути «жорстким», наприклад, спрямованим на розвиток інфраструктури і «м'яким», спрямованим, наприклад, на розвиток технологій. Темп розвитку може бути «швидким» для задоволення соціальних потреб або «повільним», спрямованим на перспективу. Об'єктами місцевого і регіонального розвитку можуть бути люди і/або місця.

В цілому, види регіонального розвитку відрізняються на кількісному і якісному рівні. Кількісний рівень – це чисельні показники, на цьому рівні дані можуть аналізуватися в абсолютному або відносному відношенні до часу і місця. Якісний рівень включає природу і характер регіонального розвитку. На цьому рівні знаходяться суб'єктивні дані про проблеми, пов'язані з соціально визначеними принципами і цінностями регіонального розвитку на певній території у певний час.

Кількісний і якісний рівні регіонального розвитку можуть перетинатися, але їх траєкторії не завжди співпадають. На території може відбуватися розвиток на кількісному рівні разом з проблемами на якісному. І навпаки, в регіоні може відбуватися розвиток на якісному рівні, але за наявності проблем на кількісному.

Принципи і цінності потрібні для того, щоб певні соціальні групи і групи інтересів на конкретних територіях могли розуміти, пояснювати і формулювати те, що розуміється під регіональним розвитком. Базові елементи регіонального розвитку залишаються незмінними, але мають своє трактування залежно від часу і потреб соціальних груп і груп інтересів, тому однакові підходи до регіонального розвитку в різний час можуть бути як прийнятні, так і знехтувані. Принципи і цінності також порушують питання, що стосуються того, яким має бути регіональний розвиток, а не яким він є зараз.

Принципи і цінності регіонального розвитку є соціально визначеними. Принципи можуть відбивати загальні переконання, незалежні від рівня розвитку демократії, рівності, свободи і справедливості в країні. Вони зазвичай показують стосунки і баланс між органами державної влади, ринком, громадянським суспільством і народом. Вищезазвані учасники стосунків не є повністю незалежними у своїх рішеннях, які стосуються розвитку територій, і повинні враховувати інтереси один одного.

Соціальне визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є історичним процесом і залежить від територіальних особливостей, оскільки уявлення про «розвиток» обумовлюють використання різної кількості ресу-

рсів в економічному, соціальному, екологічному, політичному і культурному плані залежно від, наприклад, курсу розвитку – буде він зосереджений на вирішенні соціальних проблем або на виході на міжнародний ринок.

Групи людей, об'єднаних загальними інтересами, зазвичай шукають способи впливу на принципи і цінності для отримання певної вигоди для себе. Окремі люди й інституції, що мають вплив в суспільстві, також можуть пропонувати своє бачення регіонального розвитку, хоча їх погляди можуть не завжди знаходити широкої підтримки. Відповідно до держави і органів влади доводиться вирішувати, чиї інтереси варто задовольнити, відповідаючи на питання про те, чиї принципи і цінності є домінуючими в регіональному розвитку в даний момент. А політика, що проводиться на території, повинна враховувати місцеві особливості, що стосуються принципів і цінностей.

Таким чином, принципи і цінності, що вважаються важливими та відповідними для певних регіонів, визначають вид місцевого і регіонального розвитку, відрізняючись при цьому за територіальною ознакою і змінюючись з часом. Вони можуть відбивати економічні проблеми, соціальну і політичну несправедливість, пов'язану, наприклад, з розподілом витрат на соціальні потреби, діями місцевих і міжнародних фірм, проблемами екології, низьким рівнем політичного самоврядування тощо. У такому разі «розвиток» може означати «справедливіший» розподіл публічних фінансів, більший контроль над фірмами, підвищення екологічних стандартів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Не дивлячись на те, що сталість довгий час була предметом теоретичних дискусій, нині вона стала однією з основних проблем, що впливають на розуміння, класифікацію, територіальні особливості, принципи і цінності регіонального розвитку. Стійкість ставить під сумнів базові цілі місцевого та регіонального розвитку, особливо його надмірну увагу до економічних питань. Сталість має економічний, соціальний, екологічний, політичний і культурний аспект, і на відміну від раннього розуміння сталості, коли акцент робився на певному аспекті, сучасні погляди на сталість будуються навколо об'єднання усіх аспектів воедино.

Повертаючись до видів регіонального розвитку, слід зауважити, що вони тісно пов'язані з питанням про те, кого саме торкається цей розвиток. Він торкається, по-перше, об'єктів і суб'єктів регіонального розвитку, а, по-друге, розподіл суспільних благ, який часто зводиться до проблеми недоотримання результатів розподілу тими, на кого спрямований процес розвитку, залежно від вибору конкретного виду регіонального розвитку. Тому питання визначення суб'єктів, об'єктів і результатів соціального забезпечення є в регіональному розвитку одним з ключових.

Розподіл соціальних можливостей і ресурсів визначає, хто і де отримає результати регіонального розвитку. При цьому слід підкреслити, що просторові нерівності в економічних і соціальних умовах властиві нерівномірному розвитку у рамках капіталізму як соціально-економічної системи. У капіта-

лізмі проблеми регіонального розвитку часто стосуються наслідків соціального забезпечення, з одного боку, економічної ефективності і зростання, а з іншого боку – соціальної справедливості [10].

Активні дискусії навколо дилеми зростання ефективності та зменшення нерівностей проходили і продовжують проходити, при цьому «одні аналітики дотримуються позиції, що політика розвитку має бути зосереджена на підвищенні продуктивності в динамічній агломерації (таким чином, максимізується темп національного зростання, але збільшується соціальна напруга); інші аналітики стверджують, що зменшення нерівностей за допомогою розподілу прибутків може призвести до успішного впровадження тривалих програм розвитку» [10, с. 588].

Таким чином, проблема зростання і нерівності залишається центральною в регіональному розвитку. Не випадково останнім часом в ЄС розвернулися дискусії з приводу необхідності компромісу між економічною ефективністю, соціальними правами і територіальною нерівністю. Нерівність тут розглядається як «політичне прийняття економічних і соціальних нерівностей, існуючих зараз і в майбутньому в Європейському союзі, і засобів по боротьбі з ними» [7, с. 1]. Проблема полягає в тому, чи зможе підвищення економічної ефективності, наприклад, за допомогою єдиного європейського ринку і єдиної валюти євро, а також розширення соціальних прав, статися за допомогою економічного і соціального об'єднання різних регіонів ЄС. Міра, до якої соціальне об'єднання є результатом або причиною економічного зростання досі не з'ясована.

Для того, щоб управляти регіональним розвитком, незалежно від його виду, існує безліч політичних інструментів, до основних з яких можна віднести такі: прямого впливу (безпосереднє надання послуг); економічні (податки, субсидії, гранти і тому подібне); регулятивні (нормативно-правові акти, нагляд за їх дотриманням); інформаційні (надання і отримання інформації); саморегулюючі (внутрішні угоди, кодекси і тому подібне).

Політичні інструменти можуть бути об'єднані та включені в усебічні програми і стратегії розвитку регіонів. Кожен інструмент має своє власне призначення, проте при його використанні слід враховувати, що він може мати як прогнозовані, так і не прогнозовані наслідки, а вибудовані завдяки різним інструментам взаємозв'язки сфер політики можуть призвести не лише до позитивних, але і до негативних результатів.

Використовувані в цьому процесі об'єкти і цілі регіонального розвитку можна розділити на дві групи: ті, які мають просторову орієнтацію, і ті, які мають просторовий вплив. Наприклад, партнерські стосунки по територіальному відродженню є явно просторовими. Їх об'єктами є певні території, а їх цілями – економічне і соціальне благополуччя певних громад. Інший приклад – програма розвитку депресивних територій, при якій окремі індивіди або домогосподарства стануть об'єктами змін у сфері оподаткування або пільг, тоді як цілями можуть бути реформа системи соціального забезпечення або

підвищення ефективності державних витрат. Проте така програма може вплинути на прибутки місцевого населення і структуру їх витрат, відповідно, програма, що не має прив'язки до певних територій, торкнеться багато з них.

Крім розглянутого вище, великий вплив на сучасну теорію і практику управління регіональним розвитком зробили, як відзначалося, процеси глобалізації, що істотно змінили сучасний світ. Тому подальші дослідження будуть присвячені розгляду регіонального розвитку в глобальному контексті.

Висновки. Розгляд теоретико-методологічних підходів до розуміння поняття, змісту та сутності регіонального розвитку дає можливість визначити та удосконалити методологічні засади управління регіональним розвитком, посилити роль регулятивної діяльності регіональних інститутів розвитку, до яких відносяться і органи влади без чого неможливо забезпечити регіональний розвиток в умовах глобалізованого світу.

Список використаних джерел

1. Ковальчук В. Г. Державне управління соціально-економічним розвитком регіону : монографія / В. Г. Ковальчук. – Х. : Золоті сторінки, 2013. – 296 с.
2. Ковальчук В. Г. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком в Україні : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. Г. Ковальчук ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2014. – 44 с.
3. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy (3rd edn.). – Oxford : Blackwell, 2000. – 403 p.
4. Beer A., Haughton G., Maude A. Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development. – Bristol : Policy Press, 2003. – 344 p.
5. Handbook of local and regional development. – New York : Taylor & Francis e-Library, 2011. – 665 p.
6. Haughton G., Counsell D. Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development. – London : Routledge and Regional Studies Association, 2004. – 331 p.
7. Mayes D. Introduction: conflict and cohesion in the Single European Market / in A. Amin and J. Tomaney (eds.) Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion. – London : Routledge, 1995. – pp. 80–111.
8. Morgan K. Sustainable regions: governance, innovation and scale // European Planning Studies. – 2004. – 12 (6). – pp. 871–889.
9. Peet R. Ideology, discourse, and the geography of hegemony: from socialist to neoliberal development in post-apartheid South Africa // Antipode. – 2002. – 34 (1). – pp. 54–84.
10. Scott A.J., Storper M. Regions, globalization, development // Regional Studies. – 2003. – 37(6–7). – pp. 579–593.
11. Storper M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. – London : Guilford, 1997. – 247 p.