

РОЗДІЛ 4. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.142:005.44:338.23

Дегтярьова І.О.,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Формування регіональної політики в умовах посилення процесів глобалізації і регіональної конкуренції

У статті розглядаються структурні складові та особливості формування регіональної політики у контексті глобалізації і регіональної конкуренції.

Ключові слова: суб'єкти регіональної політики, завдання регіональної політики, глобалізація, територіальна конкуренція, конкурентоспроможність регіону.

Дегтярева И.А. Формирование региональной политики в условиях усиления процессов глобализации и региональной конкуренции

В статье рассматриваются структурные составляющие и особенности формирования региональной политики в контексте глобализации и региональной конкуренции.

Ключевые слова: субъекты региональной политики, задания региональной политики, глобализация, региональная конкуренция, конкурентоспособность региона.

Dehtyarova I.O. Formation of the regional policy in the context of increasing globalization and regional competition

In the article structural components and features of the formation of regional policy in the globalization and regional competition context.

Key words: actors of regional policy, objectives of regional policy, globalization, regional competition, competitiveness of the region.

Постановка проблеми. Завдяки глобалізації та інформаційно-комунікаційним технологіям усі ресурси стають все більш мобільними, тому для будь-якого регіону існує ймовірність швидко як підвищити конкурентоспроможність, так і знизити її.

Застосовуючи цілеспрямовану інноваційну політику, регіони можуть включитися у важливі інформаційні, фінансові або транспортні потоки і таким чином сформувати регіональні конкурентні переваги. Разом з тим виникає багато завдань, які регіони вирішити самостійно стають неспроможними. Ці тенденції значно підвищують вимоги до формування регіональної політики, що потребує відповідного наукового підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема регіональної політики знайшла відображення в низці наукових праць.

Суттєвий внесок у розробку питання роблять співробітники Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. Зокрема, в монографії "Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети" розкрито сутність державної регіональної політики, здійснено аналіз стану та проблем державного регулювання регіонального розвитку в Україні [1]. Монографія "Державне управління регіональним розвитком України" висвітлює теоретичні, методологічні та практичні аспекти формування державної регіональної політики на сучасному етапі, вплив глобалізаційних процесів на регіональний розвиток [2]. У збірнику праць "Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні" розглянуто досвід та напрями застосування таких інструментів регіонального розвитку як міжрегіональне співробітництво, кластери, агенції регіонального розвитку, угоди щодо регіонального розвитку та ін. [4].

Низка наукових праць з питань регіональної політики належить фахівцям Національної академії державного управління при Президентові України. В 2012 р. вийшов у світ підручник

"Основи регіонального управління в Україні", в якому окремий розділ присвячено сучасним інструментам регіональної політики [8].

Проблемам нормативного регулювання регіональної політики в Україні у контексті досвіду європейських держав присвячено працю "Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід" [7]. Про формування регіональної політики сталого розвитку йдеться у праці М.М.Іжи [3]. Принципи державної регіональної політики розглядає О.Б.Коротич [6].

Разом з тим сучасні процеси суспільного і просторового розвитку зумовлюють потребу в розгляді напрямів трансформації регіональної політики з огляду на необхідність підвищення конкурентоспроможності регіонів, тобто забезпечення їх розвитку на якісно нових засадах, серед яких провідне місце належить формуванню і використанню регіональних конкурентних переваг. Цей аспект регіональної політики ще не був предметом окремого дослідження.

Мета статті - визначити підходи та напрями трансформації регіональної політики в умовах посилення процесів глобалізації та регіональної конкуренції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційно об'єктивною передумовою формування регіональної політики вважається структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах [1, с. 28]. Сьогодні сюди слід додати територіальну і зокрема регіональну конкуренцію, яка в разі її неврахування при формуванні регіональної політики може становити суттєву загрозу для життєдіяльності держави.

Під конкуренцією регіонів маємо на увазі процес взаємодії, суперництва, боротьби економіко-соціальних систем регіонів щодо залучення і використання інформаційних, матеріальних, людських, фінансових та інших ресурсів з метою досягнення цілей регіонального розвитку [5, с. 137]. Це діяльність регіонів на чолі з їх органами влади стосовно досягнення кращих результатів в економічній, соціальній, культурній та інших сферах порівняно з іншими регіонами.

Інший важливий аспект полягає в розширенні кола суб'єктів регіональної політики і трансформації їх функцій. Якщо на початковому етапі регіональна політика відображала, насамперед, державно-регіональні відносини, то сьогодні вона вийшла за межі інтересів держав та регіонів і складається з різних видів політики:

- 1) державної регіональної політики, що реалізує загальнодержавні інтереси;
- 2) політики регіонів, що реалізує інтереси регіонів під їх відповідальність;
- 3) регіональної політики об'єднань держав або регіонів, що реалізує спільні інтереси учасників цих об'єднань;
- 4) регіональної політики зарубіжних держав, що реалізує їх інтереси та цілі щодо регіонального розвитку на територіях інших держав;
- 5) регіональної політики недержавних структур міжнародного, державного, регіонального і місцевого рівнів, що реалізує інтереси їх учасників.

Останні стають дедалі більш впливовими суб'єктами формування регіональної політики в Україні, що пов'язано з розвитком процесів глобалізації і, відповідно, потребою в пошуку ефективних моделей задоволення суспільних потреб та забезпечення безпеки держав.

З кожним роком збільшується кількість вітчизняних і міжнародних організацій, які надають технічну підтримку вітчизняним центральним і регіональним органам публічної влади та неурядовим організаціям з питань регіонального та місцевого розвитку. Основними напрямками їх діяльності є підтримка демократичних перетворень та інституційної спроможності у сфері місцевого (регіонального) розвитку. При цьому кожна держава чи зарубіжна організація має на меті встановити власні зв'язки з Україною, які є важливими для забезпечення їх стійкості, тобто сьогодні все більш посилюється взаємозалежність у сфері розвитку територій різних держав.

Водночас найбільш вагому роль у формуванні регіональної політики в державі завжди відіграють органи центральної влади. Завдяки усвідомленню саме на цьому рівні важливості місцевого і регіонального розвитку може бути забезпечено сприятливі інституційні умови для функціонування регіонів, відбутися своєчасна децентралізація влади, без якої суттєво підвищити конкурентоспроможність держави та її територій в умовах глобалізації неможливо.

Ураховуючи активізацію процесів регіональної конкуренції та потребу в стимулюванні ендogenous розвитку регіонів України, сучасна державна регіональна політика має бути спрямована на постійну оптимізацію відносин між центром і регіонами, регіонами та їх адміністра-

тивно-територіальними одиницями з метою такого використання ресурсів регіонів, яке забезпечує підвищення їх конкурентоспроможності на засадах сталого розвитку.

Для цього на сучасному етапі державна регіональна політика покликана вирішувати три ключових завдання:

1. Фінансове вирівнювання регіонального соціального розвитку.
2. Створення сприятливих (мотиваційних) правових, організаційних, фінансових та інформаційних умов для реалізації ендogenous потенціалу розвитку всіх та окремих регіонів, які мають особливий потенціал.
3. Заохочення співпраці регіонів та їх територій.

Об'єктивною є необхідність застосування диференційованого підходу в державній регіональній політиці, що зумовлено впливом сукупності факторів (внутрішніх і зовнішніх, матеріальних і нематеріальних, загальних і конкретних), які в кожному регіоні на певному етапі його розвитку будуть особливими та зумовлюватимуть інші, ніж в інших регіонів, результати.

У сучасних умовах типові механізми забезпечення регіонального і місцевого розвитку вже не можуть переважати, вони повинні враховувати специфіку регіонів і водночас специфіку зовнішнього середовища, його змін. При цьому мають бути забезпечені прозорі умови доступу до державних ресурсів. Ключовим критерієм надання їм державної підтримки має стати готовність місцевих органів публічної влади регіонів взяти на себе певні зобов'язання щодо розвитку своїх регіонів, а одним із важливих завдань держави - створення сприятливого конкурентного середовища у сфері державних ресурсів, виділених на стимулювання регіонального розвитку.

Основою для підвищення ефективності регіональної політики має стати формування державної і регіональних інформаційних систем, які даватимуть змогу більш обґрунтовано приймати рішення щодо забезпечення розвитку регіонів. В ідеалі ці системи повинні охоплювати всі адміністративно-територіальні одиниці і сприяти формуванню їх спільного бачення щодо стратегії розвитку, а також ситуації стосовно позиціонування своїх територій у зовнішньому економічному та інформаційному просторі.

Зазначене може бути забезпечено шляхом формування багаторівневої складної мережі суб'єктів політики регіонального розвитку у державі, в якій провідними інституціями на державному рівні є спеціальний державний орган з питань регіонального розвитку, а на регіональному - спеціальна організація, створена на засадах публічно-приватного партнерства з метою координації діяльності суб'єктів регіонального розвитку та узгодження їх інтересів у процесі формування і реалізації регіональної політики (рис. 1).

Вимогами щодо ефективного функціонування цієї мережі є якісний обмін інформацією та співпраця. По суті, ця мережа призначена для об'єднання та реалізації потенціалів регіонів, зміцнення їх адміністративно-економіко-соціальних систем як єдиного цілого.

Організація, яка б координувала регіональну політику, має бути створена в кожному регіоні. На початковому етапі запровадження цього підходу з метою ефективної співпраці з аналогічними структурами інших регіонів, а також з іншими зацікавленими суб'єктами ці органі-

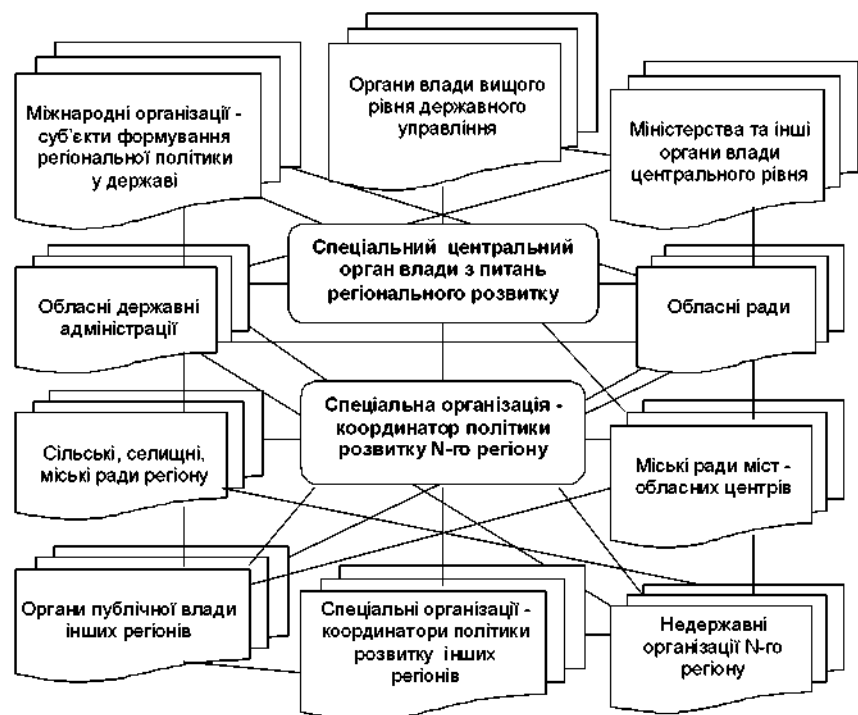


Рис. 1. Модель мережі суб'єктів формування регіональної політики

зації, яка б координувала регіональну політику, має бути створена в кожному регіоні. На початковому етапі запровадження цього підходу з метою ефективної співпраці з аналогічними структурами інших регіонів, а також з іншими зацікавленими суб'єктами ці органі-

зації у всіх регіонах держави повинні мати однаковий організаційно-правовий статус. У зарубіжних країнах такі функції виконують агенції регіонального розвитку, що може бути прийнятним і для України.

Хоча в Україні існує ціла низка суб'єктів формування державної регіональної політики, проте залишається невирішеним питання стосовно агенцій регіонального розвитку. Також на сьогодні немає спеціального центрального органу влади з питань регіонального розвитку. Для того, щоб ефективно стимулювати розвиток держави, подібні структури мають бути створені в усіх регіонах, причому за безпосередньої участі та фінансової підтримки держави. Їх відсутність унеможливує належну координацію у сфері регіональної політики в державі, а отже, і ефективність самої регіональної політики.

Створення агенцій регіонального розвитку за спільною участю органів публічної влади і недержавних структур є вимогою часу. В умовах підвищення швидкості суспільних трансформацій ієрархічні структури неспроможні ефективно реалізовувати політику щодо розвитку територій. З метою розв'язання цієї суперечності в країнах ЄС та ОЕСР регіональна політика реалізується саме через модель багаторівневого управління. Її основними складовими є:

- досягнення балансу між регіональними та місцевими ініціативами і стратегічними пріоритетами центру;
- забезпечення збалансованості між необхідною гнучкістю в угодах і встановленням стійких багаторічних пріоритетів та зобов'язань;
- створення можливостей для децентралізованих ініціатив;
- відбір пріоритетних регіонів і місцевих громад, що здійснюється на конкурсних засадах на основі оцінок від очікуваних результатів по кожній програмі;
- розробка місцевих програм і проектів з широким залученням місцевого економічного співтовариства;
- фінансування регіональних проектів з єдиного фонду відповідно з багаторічної програми;
- співфінансування місцевих, регіональних і державних проектів з різних джерел.

Зазначені елементи моделі багаторівневого управління частково передбачені у Стратегії регіонального розвитку України до 2015 року. Проте слід зауважити, що в документі мало уваги приділяється інноваційному розвитку регіонів, який у перспективі покликаний забезпечити вищу результативність і більшу економію ресурсів, ніж інші визначені напрями.

Вважаємо, що підвищення конкурентоспроможності регіонів має розпочатися з активізації державної регіональної політики в інноваційній сфері, зокрема шляхом розроблення та впровадження програм і стратегій інноваційного розвитку регіонів, які повинні формуватись за безпосередньої участі та згідно з потребами суб'єктів інноваційної діяльності.

Стратегії інноваційного розвитку регіонів повинні знайти своє логічне продовження у програмах і проектах регіонального розвитку, в яких визначаються конкретні заходи щодо їх виконання. Це одне з найважливіших й одночасно найскладніших завдань інноваційного розвитку регіонів, оскільки кожен регіон має особливе інноваційне середовище. Це передбачає розробку програм з використанням ексклюзивного набору інструментів інноваційного розвитку регіону, адекватного внутрішньому потенціалу регіону та його суб'єктів. Також необхідним є достовірний і глибокий аналіз усіх складових інноваційного потенціалу. Так, фізичне створення технопарку, наукового парку або бізнес-інкубатора не буде ефективним, якщо науковий, або освітній, або кадровий чи інший їх потенціал чи потенціал їх партнерів не відповідатиме принципам функціонування таких структур.

Визначаючи напрями подальшої трансформації державної регіональної політики, слід також враховувати, що конкурентоспроможність регіонів суттєво залежить від їх місця у системі міжнародного і міжрегіонального поділу праці та привабливості умов, створених на їх територіях. Російський вчений Ю.Савельєв обґрунтовує, що в умовах глобальної економіки (які б протекціоністські заходи країнами і регіонами не вводилися, все ж тенденції лібералізації та глобалізації переважають) економічна міць держави (регіону) оцінюється не стільки за валовими обсягами виробництва і наявністю доступних природних ресурсів, скільки за наявністю, ступенем володіння центрами та інструментами управління виробничими, товарними, фінансовими й інформаційними процесами та потоками. ... У цій ситуації в ідеалізованому вигляді кожна країна повинна виробити певну стратегію створення подібних "опорних точок" для глобальних ланцюжків додавання вартості на своїй території [10, с. 321].

Оскільки зазначені напрями є стратегічними, вони не можуть реалізовуватися ситуативно. При цьому особливим завданням центрального рівня має стати стимулювання розвитку регіонів, які стануть не просто центрами зростання держави, а важливими елементами глобальних мереж, завдяки чому забезпечуватимуть високу додану вартість для держави. Ці регіони повинні створити своєрідний "економічний каркас" держави.

У свою чергу, фахівці європейських аналітичних структур зробили висновок про необхідність забезпечення певного оптимального рівня співвідношення в розвитку регіонів. При інтенсивному стимулюванні економічного розвитку окремі території будуть швидко розвиватися, залучаючи непропорційно велику частку інвестицій та надлишкову робочу силу зі слабших регіонів. Це, у свою чергу, може створити підвищений попит на послуги (транспортні, комунальні, освітні, житлові, медичні тощо). Якщо уряд намагатиметься вирішити цю проблему шляхом збільшення пропозиції (наприклад, будуючи більше шкіл), це, як правило, створює нескінченну спіраль - розвинуті можливості привертають усе більше й більше людей, через що певна територія, зрештою, переповнюється, тоді як здатність уряду збільшувати пропозицію є безмежною. У цьому разі регіональна політика може зменшити переважаність шляхом переорієнтації попиту на території, де ще є потужності, що використовуються неповною мірою [9, с. 20].

Для політики, що розробляється в регіонах, також важливо визначити місце регіону в глобальній економіці, проаналізувати існуючі та майбутні можливості, виявити латентні потенціали розвитку, а вже на підставі цього визначати цілі та розробляти відповідні заходи.

Підвищення ролі місцевих органів публічної влади для формування регіональної політики стає все більш актуальним завданням, адже саме на місцевому рівні функціонують економічні суб'єкти та мешкають громадяни, відбуваються соціально-економічні процеси як місцевого, так і глобального значення. У цьому контексті концепція вітчизняних адміністративних реформ має стосуватися також створення належних умов для здійснення місцевого самоврядування, яке повинно відігравати ключову роль у підвищенні конкурентоспроможності територій.

Сьогодні конкурентний потенціал українських територіальних громад лише формується. Прискорення його реалізації можливе за умови зміни зовнішніх факторів впливу на територіальні громади: позитивних - створення державою умов для територіальної конкуренції і співпраці, негативних - посилення конкурентного тиску з боку зовнішніх економічних суб'єктів, що передбачає більш песимістичний сценарій.

З метою забезпечення стійкості місцевих соціально-економічних систем органи місцевого самоврядування повинні завчасно вживати заходів щодо нейтралізації негативних зовнішніх впливів, зокрема стимулювання розширення соціальних і економічних контактів територіальної громади, використання наявних ресурсів у контексті реагування на зовнішні зміни, співпраця з іншими територіальними громадами.

Ключовим завданням нової державної регіональної політики є створення умов для реалізації потенціалу кожного регіону, що вимагає вирішення низки взаємопов'язаних завдань на основі якісно нового набору принципів і пріоритетів (рис. 2).

Висновки та перспективи подальших розвідок. Удосконалення державної регіональної політики України в контексті посилення глобалізаційних і конкурентних процесів вимагає:

- 1) визначення конкретних, досяжних і вимірних цілей, якими можуть бути конкурентоспроможність регіонів, соціальне вирівнювання, надання публічних послуг;
- 2) запровадження на державному рівні диференційованого підходу до стимулювання розвитку регіонів на основі врахування їх ролі в розвитку держави та потенціалу участі в глобальних економічних мережах;
- 3) активізації використання нематеріальних чинників впливу на розвиток регіонів, стимулювання інноваційних процесів;
- 4) посилення суб'єктних позицій місцевого самоврядування;
- 5) удосконалення системи принципів формування регіональної політики, які мають розподілятися на загальні, стратегічні і тактичні, враховувати стан і пріоритети регіонального розвитку;
- 6) формування державної і регіональних мереж суб'єктів регіонального розвитку і політики, в яких роль координаторів і ключових акторів мають відігравати спеціально створені на державному і регіональному рівнях структури.

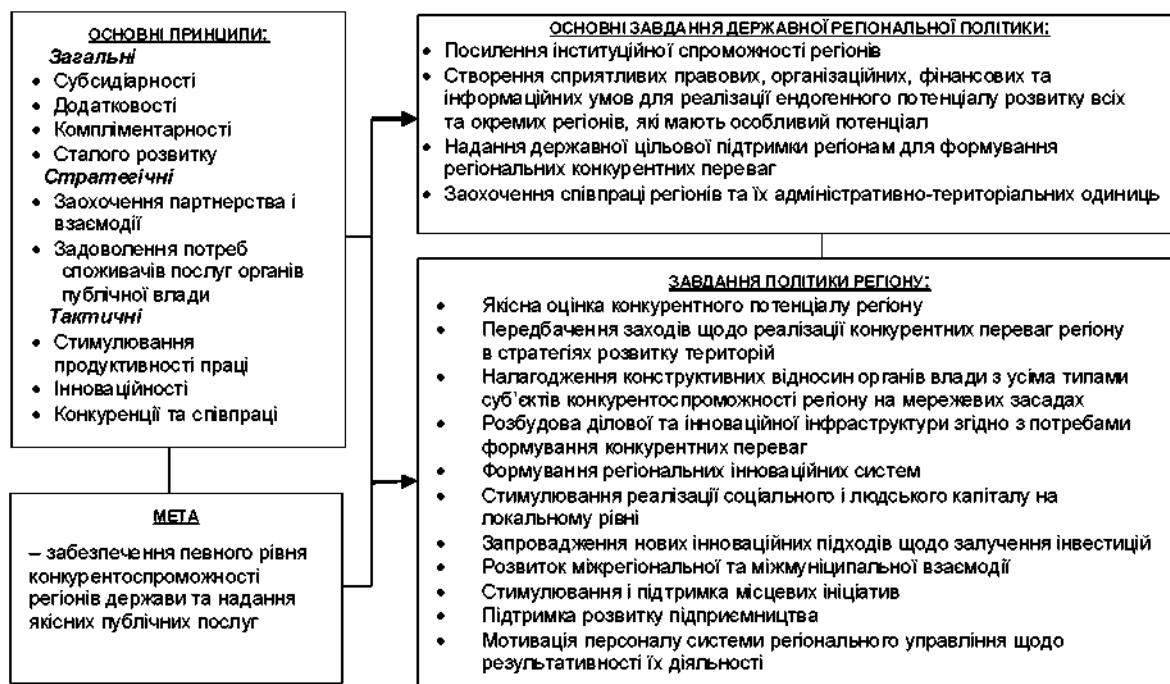


Рис. 2. Концептуальна модель регіональної політики в умовах глобалізації і регіональної конкуренції

Отже, в сучасних умовах динамічних зовнішніх змін регіональна політика у державі має бути дуже гнучкою, забезпечувати цілісність і стійкість державної, регіональних та локальних соціально-економічних систем, їх сталий розвиток і водночас динамічне функціонування. Це зумовлює необхідність розробки відповідних механізмів стимулювання регіонального розвитку, які і мають знайти відображення в подальших наукових дослідженнях.

Список використаних джерел

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. - К. : НІСД, 2007. - 820 с.
2. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.
3. Іжа М. М. Регіональна політика сталого розвитку в Україні: проблемні аспекти / М. М. Іжа // Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, С. В. Загороднюка. - К. : НАДУ, 2010. - С. 111-112.
4. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : зб. пр. - К. : НІДС, 2011. - 47 с.
5. Конкуренція регіонів // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. - С. 137-139.
6. Коротич О. Б. Принципи державної регіональної політики / О. Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. - № 2 (36). - С. 156-162.
7. Куйбіда В. Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; за заг. ред. Р. Ткачука. - К. : Леста, 2010. - 224 с.
8. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ, 2012. - 576 с.

9. Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні : позиційний документ ЄС. - 102 с. - Режим доступу : http://www.ssrp.org.ua/content/ukr/prjdoc/position_paper_ua.pdf
10. Савельев Ю. В. Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике / Ю. В. Савельев ; Ин-т экономики КарНЦ РАН. - Петрозаводск : Карельск. науч. центр РАН, 2010. - 516 с.

УДК 351.071.6:352.07:353.8

Дихнич І.В.,
здобувач НАДУ,
директор державного житлово-комунального
підприємства НАН України
Воронов М.П.,
помічник-консультант народного депутата України
Мягкова О.В.,
кандидат наук з державного управління,
завідувач кафедри економіки та менеджменту
Київського міжнародного університету

Удосконалення державно-управлінського впливу на формування інституціонального середовища в регіоні

У статті розглядаються питання інституціонального підходу до аналізу держави та інших суб'єктів господарювання. Досліджені складові інституціонального середовища. Визначена роль держави при створенні інституціонального середовища та інституціональної структури не тільки в країні загалом, а й у регіонах. Удосконалено державний механізм розбудови інституціональної інфраструктури місцевого та регіонального розвитку.

Ключові слова: інституціональний підхід, регіональне інституціональне середовище, інституції.

Дихнич И.В., Воронов Н.П., Мягкова О.В. Усовершенствование государственного влияния на формирование институциональной среды в регионе

В статье рассматриваются вопросы институционального подхода к анализу государства и других субъектов хозяйствования. Исследованы составляющие институциональной среды. Определена роль государства при создании институциональной среды и институциональной структуры не только в стране в целом, но и в регионах. Усовершенствован государственный механизм развития институциональной инфраструктуры местного и регионального развития.

Ключевые слова: институциональный подход, региональная институциональная среда, институты.

Dyhnich I.V., Voronov M.P., Myagkova O.V. Improvement of state influence on the formation of the institutional environment in the region

The article deals with the institutional approach to the analysis of the state and other entities. Studied components of the institutional environment. Defined the role of government in creating an institutional environment and institutional framework, not only in the country as a whole, but also in the regions. Improved state mechanism of the institutional infrastructure of local and regional development.

Key words: the institutional approach, the regional institutional environment institutions.

Постановка проблеми. Значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та поглиблення диспропорцій їх розвитку є значною перешкодою для піднесення економіки України. Тому розробка напрямів підвищення ефективності державної регіональної політики, її нових методів та важелів є надзвичайно актуальною проблемою, особливо в умовах побудови соціально орієнтованої ринкової економіки, що передбачає не тільки створення умов для вільної конкуренції та рівного доступу суб'єктів господарювання до наявних ресурсів і ринків, а, насамперед, допомогу з боку держави у формуванні інституціонального середовища у регіоні.

Аналіз показує, що на сьогодні ще не відбулася глибока інституційна реформа, яка сприяла б стабільному економічному розвитку. З цього погляду дослідження інституалізації ринкової трансформації економіки є надзвичайно актуальним як з теоретичного, так і з практичного погляду. Дедалі більша потреба в обґрунтуванні теоретико-методологічних підходів до вивчення закономірностей формування інститутів соціально орієнтованої ринкової економіки та інституційних перетворень, що відбуваються в економіці України і її регіонах, і зумовила вибір теми статті.