

І. Кіянка,
Л. Мельнишин

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК І ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано основні чинники впливу на регіональний розвиток і їх взаємодію з публічним управлінням. Доведено, що кожен регіон може вирішувати питання власного економічного розвитку внаслідок фінансового зміцнення територіальних громад та формування об'єднаних територіальних громад. Зазначено, що у 2016 р. було змінено систему фінансування та знайдено інструменти фінансування регіонального і місцевого розвитку, які дають змогу місцевій владі ефективно вирішувати проблеми на місцях і не допускати їх виникнення. Зауважено, що глобальною тенденцією сучасного світу є зростання ролі регіонів як одиниць регіонального рівня управління держави. Зазначено, що світовий досвід державного регулювання регіонального розвитку значною мірою диференційований, а отже, виділити домінуючу модель реалізації політики регіонального розвитку практично неможливо. Вказано, що завдання подолання диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів країни, що є основним у регіональній політиці урядів розвинених держав, вирішується здебільшого внаслідок випереджального росту декількох регіонів, що стають центрами інноваційного розвитку країни і демонструють новий тип економічного та соціального зростання для інших територій.

Ключові слова: регіональний розвиток, європейська інтеграція, публічне управління, децентралізація.

На тлі глобалізаційних процесів, що відбуваються у XXI ст. поширені і регіональні процеси. Протягом тривалого періоду часу серед науковців точаться дискусії, в яких кожен намагається відстояти свою думку на користь переваг чи то глобалізації, чи то регіоналізації.

На етапі переходу України до соціально орієнтованої ринкової економіки та демократичних засад управління державою особливого значення набуває регіональна проблематика: вдосконалення системи місцевого самоврядування як інституту публічної влади та впровадження сучасних підходів до місцевого та регіонального розвитку в ширшому контексті. Власне, в Україні проблеми регіоналізації мають свою специфіку.

Оскільки Україна стоїть на етапі реалізації своїх євроінтеграційних прагнень, то аспект регіональної політики набуває все більшого значення, про що свідчать численні дослідження, публікації та політичні виступи. Адже засадами ефективної реалізації регіональної політики має бути забезпечення консолідації українського простору. Ключовою ідеєю такої ефективності є зміцнення соціально-економічних, технічно-інноваційних позицій регіонів. Доцільно відзначити, що у цьому відношенні Україна не є і не може бути винятком, якщо порівнювати з країнами Центрально-Східної Європи [1].

Розуміння сутності, функцій, структури регіональної політики загалом та європейської зокрема є вкрай важливим не тільки з теоретичної точки зору, але і в розрізі ефективного впровадження теорії в практику. Отже, вивчення європейського

досвіду системи розвитку і впровадження регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів вченими країн ЄС та України сприяє комплексному вивченню цього питання для пошуку оптимальних форм співпраці, формування спільних програм соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів.

Вивченню та аналізу цих питань присвятили свої наукові дослідження провідні вчені України: М. Долішній, З. Варналій, С. Максименко, А. Мокій, С. Писаренко, В. Новицький та інші.

Досліджуючи теоретико-методологічні проблеми в контексті розробки практичних рекомендацій у сфері функціонування механізму реалізації регіональної політики в умовах глобалізації, академік НАН України М. Долішній акцентує увагу на програмно-цільовому методі управління розвитком регіонів: “Для підвищення ефективності цільових програм регіонального розвитку слід звернути увагу на якість та повноту їх науково-теоретичного забезпечення, а також на організаційні моменти розробки та реалізації програм”. Також ключовою ідеєю для забезпечення ефективного функціонування механізму регіональної політики в Україні науковець виділяє втілення в життя української національної ідеї, яка б забезпечила консолідацію українського суспільства, гомогенність національної території. І для цього потрібно скористатись досвідом держав-сусідів, які також не є національно однорідними, але в них не проводяться дискусії щодо поліетнічності чи субетнічності [2].

Досить ґрунтовно в українській економічній думці проблему регіонального розвитку висвітлює З. Варналій. Він наголошує на диспропорційності регіонального розвитку України, що призвело до соціально-економічної дезінтеграції – це процес, що характеризує зміну внутрішньої консолідованості економічного простору, виражається в ослабленні міжрегіональних економічних зв'язків унаслідок посилення замкнутості регіональних господарських комплексів чи збільшення ролі зовнішньоекономічних зв'язків, що замінюють міжрегіональні зв'язки всередині країни. Обидва ці прояви дезінтеграції створюють загрозу цілісності країни [3].

Щодо критичного сучасного стану речей навколо регіональної політики України висловлюється С. Максименко. Попередні роки незалежності не призвели до суттєвих змін на краще. На початку 2001 р. він констатував відсутність регіональної політики в Україні, якщо політику розуміти як “формалізовану стратегію держави, існування якої чітко і зрозуміло задекларовано, а виконання забезпечується через дієві інституційні, фінансові, адміністративні та інші інструменти та механізми” [4]. Серед основних проблем науковець виділяв такі: по-перше, немає дієвих механізмів, які б забезпечували бюджетно-фінансову самостійність територіальної громади; по-друге, неефективне проведення адміністративної реформи в контексті муніципальних та регіональних перетворень; по-третє, відсутня система фінансового вирівнювання відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територіальних громад; по-четверте, трактування регіональної політики має виходити із розуміння оптимізації відносин між центром і територіями, перенесення пріоритетів розвитку з відомчо-галузових підходів на цілісно-територіальні.

Гармонійний розвиток України як суверенної держави, яка прямує до побудови конкурентоспроможної економіки, неможливий без ефективного розвитку кожного її регіону, які мають свій економічний потенціал і власну основу для економічного зростання.

Основним завданням державної регіональної політики визначено послідовний, гармонійний, стабільний, сталий, збалансований соціально-економічний розвиток усіх

регіонів України з метою створення повноцінного середовища для життєдіяльності людини на всій території країни, забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання [5].

Тому сучасна ефективна регіональна політика повинна: по-перше, забезпечувати умови для нормальної життєдіяльності людей, що проживають у регіоні, тобто задовольняти комплекс потреб різних верств відповідно до загальноприйнятих стандартів та уявлень про гідний чи прийнятний рівень життя; по-друге, вносити максимально можливий внесок у національне економічне зростання України, а також зростання економіки певного регіону. Окрім того, на сьогодні зростає значення системної організації відтворення ресурсів, із взаємодії яких безпосередньо випливає необхідність розуміння регіонального розвитку як нарощування відтворювального потенціалу.

Найважливішим атрибутом регіональної політики є розробка дієвого механізму регулювання територіального розвитку. Українська регіональна політика в цьому плані пройшла значну еволюцію в кращий бік, але досі вона залишається неефективною. Одна з причин – слабка дієвість інструментів регіональної політики.

Основним інструментом регіональної політики Європейського Союзу (далі – ЄС) є структурні фонди: Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд згуртування, ресурси яких йдуть на реалізацію операційних програм, що відповідають тільки одній з трьох цілей регіональної політики, таких як конвергенція, регіональна конкурентоспроможність та зайнятість, територіальне співробітництво [6]. Зазначений підхід, який пов'язує цілі та інструменти регіональної політики, заслуговує особливої уваги, оскільки в цьому випадку ресурси йдуть на вирішення чітко визначених конкретних проблем, пріоритетних з точки зору розвитку регіонів і країни загалом.

З точки зору практики ЄС в Україні накопичено достатню кількість інструментів, які так чи інакше впливають на соціально-економічний стан конкретних територій. У їх числі бюджетно-фінансові інструменти: програмування та бюджетно-податкова система, націлені на вирівнювання соціально-економічного розвитку на всій території країни, а також портфель нових інструментів, який орієнтований на стимулювання власного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та національного господарства загалом і включає кластери, особливі (вільні) економічні зони, технопарки тощо.

Так, одним з ефективних механізмів сталого регіонального розвитку, який забезпечує поєднання інтересів різних економічних структур і комплексне використання ресурсного потенціалу території, є диверсифікація регіональної економіки, зокрема і на основі розвитку соціальної інфраструктури, а також кластеризація її окремих секторів при наявності сприятливих передумов. Наприклад, сфера соціальних послуг у регіонах України може розвиватися і стати конкурентоспроможною на відповідному ринку тільки за умови, що принциповим чином зміниться підхід до розвитку цієї сфери на основі сучасних методів управління та організації [7].

У постіндустріальному суспільстві, до якого прагне і Україна, людський фактор має провідне значення, тому пріоритетною метою стратегії диверсифікації економіки регіонів має бути розвиток соціальної інфраструктури. Соціальна інфраструктура економіки – це складна система з великою кількістю різноманітності, зовнішніх і внутрішніх взаємозв'язків. Тому дослідження, пов'язані з розвитком цієї сфери, повинні ґрунтуватися на системному підході та сучасних методах аналізу, прогнозування, організації та управління, до числа яких, зокрема, належать кластерний підхід [8].

На нашу думку, кластерний підхід як метод – ширше і глибше поняття, що використовується у визначенні інноваційних кластерів. Метою цього підходу є як безпосереднє впровадження інновацій в економічні процеси, так і використання інноваційних технологій у самій системі управління цими процесами. У цьому контексті кластерний підхід доцільний у будь-якому економічному виді діяльності як інструмент підвищення його загальної конкурентоспроможності.

Формування і розвиток економічних кластерів у сфері соціальних послуг на регіональному рівні спричиняє:

- зростання числа робочих місць найширшого профілю практично у всіх сферах, що надають послуги (транспорт, торгівля тощо);
- зростання грошових доходів населення з відповідним зростанням споживчого попиту, тобто активізація економіки регіону;
- залучення у комерційний оборот незатребуваних ресурсів регіону (наприклад, гори і сніг можуть отримати комерційне використання тільки за умови розвитку гірськолижного туризму);
- добровільне залучення коштів із інших регіонів.

Світовий досвід державного регулювання регіонального розвитку значною мірою диференційований, що зумовлено особливостями і розвиненістю національних економік, державним устроєм країн, політичними традиціями і формами міжнародної інтеграції, а отже, виділити домінуючу модель реалізації політики регіонального розвитку практично неможливо.

Завдання подолання диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів країни, що є основним у регіональній політиці урядів розвинених держав, вирішується здебільшого шляхом випереджального росту декількох регіонів, що стають центрами інноваційного розвитку країни і демонструють новий тип економічного та соціального зростання для інших територій [9].

Тривалий кризовий період в Україні та проголошений європейський інтеграційний вектор об'єктивно вимагають реалізації науково обґрунтованої цілісної державної політики, спрямованої на відновлення економічного зростання і виходу економіки на рівень світової конкурентоспроможності. Регіональний аспект стратегії економічного зростання має виключну роль для України. На сьогодні необхідна реалізація власної науково-обґрунтованої та виваженої регіональної політики, гармонізація принципів взаємодії центру із регіонами з метою забезпечення оптимального поєднання загальнодержавних та регіональних інтересів. За рівнями економічного, технологічного, соціального розвитку регіони України значно диференційовані і проблема нівелювання цих диспропорцій залишається актуальною [10].

Регіональний відтворювальний процес включає такі компоненти: системні властивості регіону; суспільний поділ праці; взаємозв'язок регіонального відтворювального процесу; регіональні відтворювальні цикли.

Зовнішній економічний простір має вирішальне значення для діяльності всіх суб'єктів регіональної економіки. Він забезпечує бізнес-структури матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами і створює основу стійкого розвитку.

Внутрішній економічний простір включає умови і передумови для функціонування ринкової системи регіону. До них належать розташовані в регіоні елементи економічного потенціалу, складові інфраструктурної основи регіонального відтворювального процесу.

Загалом сучасна теорія регіонального розвитку формує основні проблеми:

- зміни сутності регіонального розвитку та концептуальних моделей розуміння регіонів в умовах “глобальної громади” та кризової економіки;
- обґрунтованості переходу від соціально до глобально орієнтованої регіональної політики;
- адекватності теорії зменшення міжрегіональних відмінностей при існуючих міжрегіональних диспропорціях;
- пошуку нових парадигм регіональної інтеграції та співробітництва.

Їх можливе рішення може бути надано з позицій економічної теорії регіональної політики згідно з певними підходами [11].

По-перше, неокейнсіанський підхід до регіонального розвитку, який передбачає державне регулювання міжрегіональних диспропорцій через стимулювання державних і приватних інвестицій у слабозвинені регіони. Як інструменти такої політики, застосовуються кредитні механізми, зміни в податковому законодавстві, субсидії уряду тощо.

По-друге, неокласичний підхід до формування регіональної політики, який стверджує, що регіони, перебуваючи у вільній взаємодії, торгуючи, обмінюючись ресурсами, зможуть усунути існуючі відмінності за допомогою нерегульованого ринку. Відразу необхідно зазначити, що цей підхід ніде в чистому вигляді не застосовувався і не міг застосовуватися в силу діючих правових систем, обмежень, регіональних особливостей тощо.

По-третє, теорія регіоналізму, що концентрує свою увагу на питаннях зіткнення політичних та економічних регіональних інтересів, тобто конфліктах. Основний акцент робиться на аналізі розподілу ресурсів між регіонами спільно з політичною владою.

По-четверте, згідно з так званою теорією незбалансованого зростання, яка постулює, що ринкові взаємодії збільшують регіональні відмінності, закріплюють багатство одних регіонів і бідність інших [12].

Існує також підхід до розробки регіональної політики з позиції теорії життєвого циклу. Відповідно до нього розглядається життєвий цикл створюваних у регіоні нових продуктів, який поєднується з циклічними закономірностями розвитку самого регіону. Результатом заходів регіональної політики, які розробляються на основі теорії життєвого циклу, є стимулювання створення нових продуктів і технологій у регіоні та планомірна відмова від застарілих продуктів, що, безсумнівно, впливає на оздоровлення економічної структури регіону [13].

По-п'яте, можливий інвестиційно-програмований підхід до розвитку регіональної економіки, що значною мірою узгоджується з першим підходом. Ідея полягає у тому, що органи регіональної влади, використовуючи свої аналітичні служби, здатні розробити та поєднати дві матриці регіональної економіки, яка перебуває в глибокій кризі. Перша матриця – це матриця інвестиційних ресурсів, які можна мобілізувати в державному і приватному секторах економіки. Друга матриця – матриця ключових параметрів конкурентоспроможності регіональної економіки або окремих її секторів (продуктова). Формування цієї матриці є складнішим завданням, оскільки вона включає аналіз регіональних ринків, інвентаризацію виробничих потужностей, визначення високоефективних технологій, якими володіють промислові підприємства регіону тощо [14]. При накладенні даних двох матриць виявляться точки зростання конкурентоспроможності економіки регіону і треба буде розробити інвестиційну програму, яка і реалізує зазначені можливості. Крім того, буде потрібний додатковий

комплекс дій щодо забезпечення політичної стабільності у реалізації інвестиційної програми, зокрема перегляд оподаткування, створення преференційного режиму розміщення капіталів в регіоні, встановлення перепон на переміщення частини прибутку, заробленого на регіональній ресурсній базі тощо [15].

Висновки

Таким чином, тривалий кризовий період в Україні та проголошений європейський інтеграційний вектор об'єктивно вимагають реалізації науково обґрунтованої цілісної державної політики, спрямованої на відновлення економічного зростання і виходу економіки на рівень світової конкурентоспроможності.

Отож, дослідження теоретичних підходів до встановлення сутності регіону, державної регіональної політики та регіонального розвитку, виявили розбіжності у наукових поглядах щодо змісту цих понять та дали змогу обґрунтувати, що державна регіональна політика повинна враховувати: а) територіальний та проблемний підходи до визначення регіону, що обумовить гнучкість та комплексність механізмів регулювання економіки, дасть змогу оптимізувати витрати на вирішення соціально-економічних проблем у різних регіонах; б) принцип оптимальної замість тотальної конвергенції регіонів, який виходить з гіпотези про перманентність територіальної диференціації як економічного явища, що допоможе суттєво скорегувати оперативні цілі державного регулювання розвитку регіонів; в) конструктивний підхід до визначення об'єкта державної регіональної політики, який, на відміну від існуючих, передбачає конструкцію таких окремих частин об'єкта, як територія регіону, діяльність суб'єктів регіональної економіки, соціум, зв'язки між центром та регіоном, регіональна економіка загалом та інші, що дасть змогу систематизувати та гармонізувати регулюючі механізми.

Список використаної літератури

1. Антонюк Л. Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн: теорія та механізм реалізації : монографія. К. : КНЕУ, 2014. 275 с.
2. Азійський прорив. Висновки для України // Києво-Могилянська Бізнес Студія. 2006. № 16. 70 с.
3. Балабанов Л. В., Холод В. В. Стратегічне маркетингове управління конкурентоспроможністю підприємств. К. : ВД "Професіонал", 2006. 448 с.
4. Булеца Н. Міжнародний досвід бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів // Схід. 2015. № 8(140). С. 3—7.
5. Гаврилук С. П. Конкурентні переваги як основа розробки стратегії туристичних підприємств // Науковий вісник ПУСКУ. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2001. Вип 2. С. 76—80.
6. Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление. М. : Омега Л., 2008. 464 с.
7. Дорогунцов С. І., Чернюк Л. Г., Борщевський П. П. [та ін.]. Соціально-економічні системи продуктивних сил регіонів України / за заг. ред. С. І. Дорогунцова. К. : Нічлава, 2002. 690 с.
8. Смелянов В. М. Напрямки формування стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності на регіональному рівні // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". М. : 2014. Вип. 230. С. 51—55.
9. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-1>.

10. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія]. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с.
11. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник. К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. 258 с.
12. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України : наук.-метод. розроб. / авт. кол.: О. Я. Красівський, П. В. Когут, О. С. Киричук [та ін.]. К. : НАДУ, 2012. 52 с.
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.
14. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
15. Dąbrowska A., Łukomska J. Subregional Growth Poles in the Competition for Development Factors, *Miscellanea Geographica // Regional Studies on Development*. 2012. Vol. 15. Iss. 1. P. 133.

*Стаття надійшла до редакції 26.02.2018
Схвалена до друку редколегією 12.03.2018*

**I. Kiianka,
L. Melnyshyn**

REGIONAL DEVELOPMENT AND EUROPEAN INTEGRATION IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION

This article analyzes the main factors affecting the regional development and their interaction with public administration. The article proves that each region can solve its own economic development problems not least because of the strengthening of territorial communities and creation of unified territorial communities. It is noted that in 2016 the funding system was changed and funding tools for regional and local development that allowed local authorities to effectively solve and prevent local problems were found. The author mentions that the global tendency of the modern world is the growth of the role of regions as units of the regional level of public administration. It is noted that the world experience of public regulation of regional development is highly differentiated, and therefore, it is practically impossible to single out a dominant model for the implementation of the regional development policy. As the author points out, overcoming disproportions in the socio-economic development of regions, which is the main task in the regional policies of governments of developed countries, is solved mainly due to the outpacing growth of several regions that become centers for innovative development of the country and demonstrate a new type of economic and social growth for other territories.

Key words: regional development, European integration, public administration, decentralization.