

УДК 332:332.021
JEL R58

С. Л. Шульц

доктор економічних наук, професор, завідувач відділу
регіональної економічної політики ДУ «Інститут регіональних
досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів
e-mail: swetshul@i.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5603-5603>

М. О. Джаман

доктор економічних наук, професор, професор кафедри
теоретичної і прикладної економіки Інституту підвищення
кадрів Державної служби зайнятості
Міністерства соціальної політики України, м. Київ
e-mail: modzh@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8678-0738>

О. М. Луцків

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу регіональної
економічної політики ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів
e-mail: lutolen@i.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8919-6761>

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто різні методологічні підходи до розкриття сутності державної регіональної політики. Проаналізовано основні проблеми та перешкоди в управлінні регіональним розвитком. Визначено ризики, які пов'язані з реалізацією державної регіональної політики. Зроблено акцент на тому, що при розробці та впровадженні державної регіональної політики в Україні й досі відсутнє єдине бачення шляхів, механізмів та інструментів узгодження трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складових комплексного виміру регіонального розвитку: секторального, територіально-просторового та управлінського. Наведено основні підходи до управління регіональним розвитком у сучасних умовах. Проаналізовано основні інструменти реалізації державної регіональної політики України та країн-членів ЄС. На основі врахування важелів впливу пасивної та активної регіональної політики визначено її засадничі детермінанти.

Ключові слова: регіональний розвиток, державна регіональна політика, регіональне управління, інноваційні підходи, інструменти реалізації.

Shults S., Dzhaman M., Lutskiv O. INNOVATIVE APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF STATE REGIONAL POLICY

Modern condition of Ukrainian regions' socio-economic development is characterized by strengthening of territorial disproportions and the pending complex of unsolved problems in terms of territories' development. This is mostly caused by the problems in regional management, including the insufficient legislative maintenance; lack of consistency and comprehensiveness in development and implementation of state regional policy in general as well as inefficiency and non-fulfillment of regional development strategies and programs. There are another issues, like low level of community involvement in local development; insufficient financial resources in local budgets to solve the priority questions of territorial development; strong dependence on public subsidies and therefore unpreparedness and reluctance of the representatives of local governments to search for additional funding sources for territorial development. Overcoming the situation requires the search for and introduction of innovative approaches to implementation of state regional policy to boost territories' economic growth, reduce interregional differences, provide high living standards and improve competitive ability of Ukrainian regions in general. The paper aims to research the innovative instruments of implementation of state regional policy. Various methodological approaches to the nature of state regional policy are outlined. The authors emphasize the fact that in the course of development and implementation of state regional policy in Ukraine there isn't a single view of the ways, mechanisms and instruments to align three interrelated and interdependent components of regional development complex dimension – sectoral, territorial-spatial and managerial. The risks that accompany the implementation of state regional policy in current conditions are outlined. Some instruments of state regional policy implementation in Ukraine and EU Member States are analyzed. Active and passive regional policies are emphasized depending on available instruments. Given the leverages of the impact of passive and active regional policy, its basic determinants are defined. Modern instruments of state regional policy are outlined by the directions of management impact and the measures of regional policy. The directions of regional policy and its implementation mechanisms improvement are suggested.

Keywords: regional development, state regional policy, regional management, innovative approaches, implementation instruments.

Постановка проблеми. Сучасний стан соціально-економічного розвитку регіонів України характеризується посиленням територіальних диспропорцій та наявністю комплексу невирішених проблем розвитку територій. Така ситуація зумовлена насамперед наявними проблемами, що існують в регіональному управлінні, серед яких слід відзначити: недосконале нормативно-правове забезпечення; відсутність системності і комплексності при розробці і реалізації державної регіональної політики загалом та недієвість і невиконання стратегій і програм регіонального розвитку зокрема; низький рівень залучення громадськості до вирішення питань місцевого розвитку; недостатність фінансових ресурсів у місцевих бюджетах для вирішення першочергових питань розвитку територій; значна залежність від державних субвенцій і, відповідно, небажання та неготовність представників органів управління на місцях до пошуку додаткових джерел фінансування розвитку територій. Вирішення такої ситуації вимагає пошуку і запровадження інноваційних підходів до реалізації державної регіональної політики, яка сприяла б економічному зростанню територій, зниженню міжрегіональних відмінностей, забезпеченню високого рівня якості життя населення та підвищенню конкурентоспроможності регіонів України загалом.

Аналіз останніх досліджень. Вивченню проблем регіонального управління соціально-економічних процесів, державної регіональної політики та її реформування, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів приділяється значна увага українських науковців. Зокрема, цим питанням присвячено праці О. Амоші, П. Гальчинського, В. Гейця, Б. Данилишина, Я. Жаліло, В. Кравціва, І. Сторонянської, Д. Стеценка, С. Шульц і багатьох інших. Однак, незважаючи на значну увагу, яка приділяється цим питанням, і надалі залишаються актуальними поглиблення досліджень у цьому напрямі, які стосуються пріоритетів державного управління та пошуку інноваційних підходів до реалізації державної регіональної політики.

Метою статті є дослідження інноваційних інструментів реалізації державної регіональної політики.

Основні результати дослідження. Сутність регіональної політики в різних країнах різниться залежно від масштабів її впливу. В деяких країнах вона розглядається достатньо широко – як державне регулювання територіального розвитку, в інших – реалізується шляхом використання обмеженої кількості інструментів [1]. Для України в умовах децентралізації влади актуальним є широке розуміння регіональної політики.

Я. Жаліло вважає, що оскільки цілі та пріоритети місцевого розвитку не завжди відповідають завданням державної регіональної політики, тому не слід ототожнювати державну регіональну політику з децентралізацією [2]. Децентралізацію слід розглядати як елемент, етап політики регіонального розвитку.

На сьогодні державна регіональна політика охоплює ширший спектр управлінських впливів як у напрямі підтримки та стимулювання розвитку регіонів загалом, так і територій з особливими умовами розвитку (гірські, сільські тощо), тоді як децентралізація спрямована на передачу владних повноважень та бюджетів від державних органів влади органам місцевого самоврядування, за рахунок чого місцева влада отримує більше прав у використанні власного потенціалу та ресурсів для вирішення проблем місцевого розвитку. Таким чином, децентралізація є інструментом, який стимулює і створює умови для економічного зростання територій та покращення рівня життя населення.

Еволюція державної регіональної політики України свідчить про незмінність її основних цільових і ціннісних орієнтирів, зокрема щодо підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів і зменшення міжрегіональної диференціації, а також забезпечення територіальної цілісності держави і сприяння міжрегіональній інтеграції.

Загалом, об'єктом державного регулювання виступають повноваження з регулювання регіонального розвитку, зокрема просторової організації територій, стратегування і програмування та налагодження системи фінансових взаємовідносин між різними рівнями влади.

Важливо, щоб в умовах розбудови нової інституційної архітектури системи регулювання регіонального розвитку було дотримано баланс управлінських впливів центрального, регіонального та місцевого рівнів і досягнуто консенсус між загальнонаціональними пріоритетами та потребами конкретних територій.

У процесі розробки та впровадження державної регіональної політики в Україні досі відсутнє єдине бачення шляхів, механізмів та інструментів узгодження трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складових комплексного виміру регіонального розвитку: секторального (галузево-секторального, що забезпечує стабільне функціонування регіональних економічних комплексів і їх стійке соціально-економічне зростання), територіально-просторового (з урахуванням досягнення збалансованого просторового розвитку, у т. ч. на рівні: міста – приміські території – сільські території; вирішення системних проблем периферійних, депресивних територій, міських агломерацій та прилеглих до них «зелених зон» тощо); управлінського (у т. ч. створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади, розвиток місцевого самоврядування тощо). Усвідомлення необхідності триєдиного підходу до формування нової регіональної політики – запорука підвищення конкурентоспроможності регіонів, досягнення збалансованого територіального розвитку, успішного здійснення комплексу започаткованих реформ, що впроваджуються на

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

місцевому, регіональному рівнях, у межах України загалом [3].

Сучасний етап реалізації державної регіональної політики пов'язаний з низкою ризиків серед яких:

- недостатній рівень координованості реформ державної регіональної політики, адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування та низки секторальних реформ;
- наявність хронічного конфлікту між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням і, відповідно, відсутність чіткого розмежування прав і повноважень регіональних, районних і місцевих органів управління. Як наслідок – нестабільність нормативно-правових умов реалізації реформ;
- невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв укрупнення адміністративних районів та чіткого розподілу повноважень щодо районного рівня влади;
- відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць, що породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, податки тощо;
- наявність проблеми законодавчого врегулювання та процедурних аспектів механізму передачі та використання земельних, майнових та інших ресурсів ОТГ та в перспективі нових укрупнених адміністративних районів;
- недосконалість реформування діяльності територіальних органів виконавчої влади щодо реалізації ними контролюючих і координуючих функцій (відсутність контролю за ефективністю використання ресурсів ОТГ);
- невирішеність питань ресурсного забезпечення розвитку територій, зокрема територій з особливими проблемами розвитку;
- недосконалість існуючих інструментів механізму державної підтримки розвитку територій, які здебільшого використовуються не на «розвиткові цілі», а на вирішення поточних завдань, тобто покриття нестачі капітальних видатків місцевих бюджетів, а також відсутність гарантованих інструментів щодо фінансової підтримки розвитку цих територій.

Ці проблеми прямо чи опосередковано впливають на розбудову механізмів реалізації державної регіональної політики, соціально-економічної політики регіонів, у т. ч. у частині відносин між регіональною владою та територіальними громадами.

Державна регіональна політика сьогодні використовує інструменти міжбюджетного вирівнювання та програмно-проектний

інструментарій стимулюючого впливу. З огляду на наявні інструменти можна говорити про активну та пасивну регіональну політику. Якщо пасивна регіональна політика включає інструменти міжбюджетного вирівнювання (дотації та субвенції), то активна – націлена на впровадження заходів стимулюючого впливу, реалізація яких прийтиме підвищенню рівня конкурентоспроможності економік регіонів.

На основі врахування важелів впливу пасивної та активної регіональної політики визначимо її засадничі детермінанти, які закладаємо в Концепцію удосконалення механізмів державної регіональної політики. До вказаних детермінантів належать:

- підвищення якості управління та адміністрування;
- залучення партисипативних інститутів суспільного впливу шляхом набуття ознак публічної політики через зростання ролі питань консенсусу і збалансованості інтересів різних груп населення та залучення їх до постановки та вирішення місцевих проблем;
- актуалізація та поширення інструментів державно – і муніципально-приватного партнерства;
- підвищення рівня взаємоузгодженості управлінських рішень між ієрархічними рівнями влади;
- досягнення компліментарності через узгодження секторальних реформ;
- забезпечення системного стратегування;
- дотримання балансу між інструментами вирівнювання і стимулювання розвитку регіонів;
- зростання ролі фінансових інструментів стимулювання регіонального та місцевого розвитку;
- взаємоузгодженість політики стимулювання розвитку «точок зростання» та підтримки економічно менш розвинутих та депресивних територій;
- залучення «м'яких» інститутів як обов'язкових чинників сприяння сталому розвитку регіонів;
- впровадження нових управлінських технологій (наприклад, електронні адміністративні послуги чи міжмуніципальне партнерство) тощо.

В умовах реалізації реформи адміністративно-фінансової децентралізації відбувається зростання ролі фінансових інструментів регулюючого впливу держави. Зростання вагомості фінансових інструментів реалізації регіональної політики доводить і досвід реалізації регіональної політики країн ЄС. Так, якщо у 1994-1999 рр. Європейським фондом регіонального розвитку (ERDF) у якості фінансових інструментів було витрачено 300 млн євро, то у 2007-2013 рр. обсяги коштів на підтримку регіонального розвитку становили 12 млрд євро, а вже у 2014-2020 рр. держави-члени ЄС планують освоїти з різних фондів 20 млрд євро [4]. Сучасний

вектор регіональної політики ЄС спрямований на зменшення диспропорційності насамперед в інноваційному розвитку прикордонних і відсталих регіонів, а також підвищення ресурсної продуктивності територій загалом.

В умовах реалізації сучасної регіональної політики країн ЄС важливим є те, що масштаби фінансування значно відрізняються між країнами та регіонами: у деяких країнах, зокрема в Центральній та Східній Європі, масштаб політики згуртування має макроекономічний вимір і є основним джерелом фінансового забезпечення економічного розвитку. В інших країнах, особливо в Північній та Західній Європі, масштаби фінансування можуть бути відносно незначними за умов концентрації більших зусиль на внутрішньому рівні. До того ж фінансові інструменти, спрямовані на вирішення різних цілей регіональної політики, використовують різні режими залучення коштів, які залежать від рівня економічного розвитку країни, адміністративної спроможності, характеру приватних фінансів і просторової доступності. Характерною особливістю сучасної регіональної політики ЄС є і те, що вона спрямована на усунення розбіжностей між країнами та регіонами шляхом використання інституційних та адміністративних можливостей як державного, так і приватного сектору в регіонах з нижчими показниками розвитку.

Варто відзначити, що ключовими чинниками регіонального розвитку в країнах-членах ЄС сьогодні визнано інноваційну активність, людський капітал та ефективні інститути (ефективне управління). Ідеться про акцентування уваги саме на цих детермінантах регіонального розвитку та трансформацію традиційної моделі регулювання регіонального розвитку, у якій визначальну роль раніше відігравали базова інфраструктура та внутрішні інвестори. Слід відзначити, що в умовах України вказані детермінанти з цілком зрозумілих причин зберігають свою значимість.

Європейські вчені зосереджують увагу на значенні мережевих структур як чинника конкурентоспроможності регіонів. Ідеться не просто про прямі зв'язки між економічними агентами, а про різноманітність і відкритість зв'язків, що забезпечують регіонам додаткові конкурентні переваги [5].

Проблема інноваційності економіки європейських регіонів розглядається в аспекті дифузії інновацій, тобто в ракурсі регіонів, здатних продукувати інновації і тих, де їх наслідують. Інновації в ЄС зосереджені у відносно невеликій кількості регіонів, головним чином у Північній та Західній Європі [6]. Українські регіони в цьому контексті стикаються з проблемою обмеженості можливостей продукування інновацій, не говорячи вже про мобільність інновацій. Вирішення цієї проблеми лежить в площині взаємоузгодженості управлінських впливів: держави, яка створить інституційні умови для розвитку, наприклад об'єктів інноваційної інфраструктури (технопарків, наукових парків і технополісів тощо), та регіонів і

територіальних громад, які ініціюють і реалізуватимуть створення та функціонування таких структур.

Проблема людського капіталу в європейській регіональній політиці розглядається крізь вплив міграції та необхідність інтеграції мігрантів, який різниться між регіонами та містами і потребує вирішення проблеми соціальної інтеграції мігрантів. Така політики реалізується шляхом сприяння національному зростанню через моделі підвищення регіональної «конкурентоспроможності» (Австрія, Бельгія, Греція, Нідерланди), зменшення структурних регіональних економічних диспропорцій (Німеччина, Італія, Іспанія) або комбінації цілей конкурентоспроможності та справедливості (Чехія, Фінляндія, Франція, Польща, Португалія, Румунія, Словенія, Велика Британія). Сьогодні акцентується увага на проблемах ринків праці, мобільності робочої сили та нерівномірності рівнів захворюваності населення [6].

Ефективність управління в європейській регіональній політиці пов'язують з недостатньою якістю інституцій управління регіональним розвитком, своєчасністю використання ресурсів, узгодженістю та якістю програм і проектів. Так, у звітах про згуртованість ЄС (2014 р., 2017 р.) наголошується, що низька якість адміністрування є важливим питанням реалізації регіональної політики. Як зазначають європейські вчені, «витрати на регіональну політику стануть менш ефективними, якщо не буде поліпшення якості уряду» [6].

В Україні удосконалення регіональної політики та механізмів її реалізації має відбуватись за умов забезпечення комплексного підходу до управління регіональним розвитком, що забезпечить:

- збалансування управлінських впливів шляхом покращення координації політики між різними рівнями державної влади і місцевим самоврядуванням, горизонтальної інтеграції всіх секторальних політик, що забезпечуватиме синергетичний ефект управлінських рішень. У цьому контексті вкрай важливим є також питання узгодженості міської та регіональної політики;
- врахування територіальної специфіки, яка має сприяти дієвості управлінських впливів на локальному рівні;
- створення умов для розвитку мережевих форм економічних суб'єктів на міжрегіональному, макрорегіональному, національному та міждержавному рівнях тощо.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що пошук і застосування інноваційних підходів до регіонального розвитку – вимога часу, умова раціонального використання наявних на місцевому рівні ресурсів, оптимального задіяння потенціалу внутрішнього ринку, активізації ініціатив підприємництва та громадськості щодо ефективного ведення економічної діяльності.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Інноваційні підходи до регіонального розвитку, налагодження ефективного діалогу на рівні «держава – регіон – громада» сприятимуть підвищенню соціально-економічного зростання на регіональному рівні – основи досягнення динамічного, збалансованого розвитку регіонів і зростання якості та рівня добробуту населення.

Список використаних джерел

1. Дунаєв І. В. *Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації*. Харків: Магістр. 2017. 296 с.

2. Жаліло Я. Про принципи сучасної політики регіонального розвитку. *ZN.UA*: сайт. 22.06.2018. URL: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politiki-regionalnogo-rozvitku-281358_.html

3. *Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики*. К.: НІСД, 2013. 82 с.

4. Wishlade F., Michie R. Financial instruments in practice: uptake and limitations. *Strathprints*: Website. 2017. URL: <https://strathprints.strath.ac.uk/65332>

5. Bachtler J., Begg I. Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe. *Wiley Online Library*: Website. 2017. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/pirs.12351>

6. Becker S. O., Egger Peter H., von Ehrlich M. Effects of EU regional policy: 1989-2013. *Warwick Economics Research Paper Series*. March, 2016. URL: https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf

policy in Ukraine: the formation of modernization mechanisms. Kharkiv: Magistr. [in Ukrainian].

2. Zhalilo, Ya. (2018, Jun 22). Pro pryntsyipy suchasnoyi polityky rehional'noho rozvytku [On the principles of modern regional development policy]. *ZN.UA*: Website. Retrieved from https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politiki-regionalnogo-rozvitku-281358_.html [in Ukrainian].

3. *Rehional'nyy vymir sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku i zasady novoyi rehional'noyi polityky [Regional dimension of socio-economic development and the foundations of a new regional policy]* (2013). Kyiv: NISS. [in Ukrainian].

4. Wishlade, F., & Michie, R. (2017). Financial instruments in practice: uptake and limitations. *Strathprints*: Website. Retrieved from <https://strathprints.strath.ac.uk/65332>

5. Bachtler, J., & Begg, I. (2017). Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe. *Wiley Online Library*: Website. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/pirs.12351>

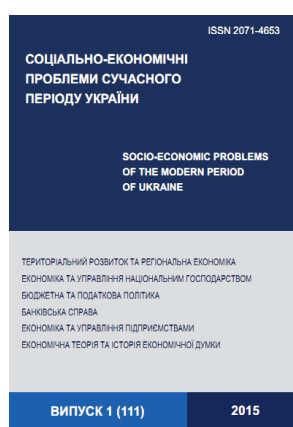
6. Becker, S. O., Egger, Peter H., & von Ehrlich, M. Effects of EU regional policy: 1989-2013. (2016, March). *Warwick Economics Research Paper Series*. Retrieved from https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf

Надійшло 22.08.2018 р.

References

1. Dunayev, I. V. (2017). *Publichna rehional'na ekonomichna polityka v Ukrayini: formuvannya mekhanizmv modernizatsiyi [Public regional economic*

Proceedings of the "SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS OF THE MODERN PERIOD OF UKRAINE"



Proceedings of the "Socio-economic problems of the modern period of Ukraine" is a specialized scientific-practical edition based National Academy of Sciences of Ukraine and the Institute for regional studies of NAS of Ukraine.

The book highlights the results of studies of institutional and socio-economic problems of development of Ukraine at the macro, meso and micro levels, encouraging to published authors who carry out research work in various sectors of the economy.

The book "Socio-economic problems of the modern period of Ukraine" is included in the List of scientific professional publications of Ukraine in the field of economic sciences (Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated by 11.07.2016 №820).

The journal is included in the international scientometric database Index Copernicus, Poland - with 2014.

Site collection: www.zbirnyk.ird.gov.ua