

Колосовська Ірина Ігорівна

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
ORCID: 0000-0003-3238-1875
e-mail: kira2007mail@ukr.net

**МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Розглянуто сутність та принципи регіональної політики як ключової складової політики держави. Проаналізовано особливості реалізації політики регіонального розвитку на сучасному етапі. Акцентовано увагу на важливості стратегічного планування як дієвого інструменту розвитку регіону. Обґрунтовано ключові напрями оптимізації механізмів здійснення публічної політики регіонального розвитку.

Ключові слова: публічна політика; регіональний розвиток; механізми публічної політики регіонального розвитку; стратегічне планування.

Постановка проблеми. Новітні зовнішні та внутрішні виклики актуалізують потребу у дієдатній і ефективній публічній владі шляхом перерозподілу завдань, повноважень та ресурсів як на центральному, так і на регіональному (місцевому) рівнях. Ключовим завданням держави є узгодження і гармонізація регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів із урахуванням позитивної світової практики. Такий підхід передбачає, насамперед, запровадження принципу субсидіарності, рівних прав та відповідальності центру і регіонів за соціально-економічний розвиток держави.

Враховуючи сучасні реалії, вироблення ефективної публічної регіональної політики має ґрунтуватися на побудові прозорої системи публічного управління, створенні дієвого професійного інституту державної служби, відході від централізованої моделі управління в державі, забезпеченні спроможності місцевого самоврядування та побудові ефективної системи територіальної організації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження методологічних, економічних, правових основ державної політики регіонального розвитку, проблемних аспектів її формування та реалізації висвітлено у наукових працях низки вітчизняних учених, серед яких: О. Берданова, С. Біла, І. Бураковський, З. Варналій, В. Василенко, П. Гурій, М. Долішній, Т. Желюк, М. Іжа, В. Куйбіда, Ю. Макогон, В. Тертичка, А. Ткачук, Ю. Шаров та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на інтерес науковців до окресленої проблематики, конкретизації і

грунтового аналізу потребують питання розробки дієвих механізмів реалізації публічної політики регіонального розвитку, обґрунтування напрямів оптимізації регіональної політики шляхом впровадження практики стратегічного планування тощо.

Мета статті полягає в узагальненні теоретико-правових засад публічної політики регіонального розвитку та обґрунтуванні напрямів удосконалення механізмів її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Державна регіональна політика визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1].

Відповідно до визначених нормативних засад, реалізація публічної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, враховуючи, зокрема: Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”; Державну стратегію регіонального розвитку України; План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Головною метою публічної регіональної політики є створення умов для динамічного збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, зростання рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, незалежно від місця проживання, поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів і дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Державна регіональна політика є складним, функціонально навантаженим, соціальним, зокрема політико-правовим (внутрішньополітичним і зовнішньополітичним), економіко-правовим (внутрішньо-економічним і зовнішньо-економічним) явищем [2].

Пріоритетні напрями публічної політики регіонального розвитку повинні відповідати спільним середньостроковим стратегіям (програмам), орієнтирам досягнення Україною Цілей Сталого Розвитку [3], пріоритетам соціально-економічного розвитку країни, зокрема Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [4].

Інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики передбачає поєднання таких складових:

– секторальної (галузевої) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів із пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального

співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування “точок зростання”, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

– управлінської – застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади [5].

Регіональна політика держави ґрунтується на принципах: конституційності та законності; поєднання процесів централізації та децентралізації влади з урахуванням загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; забезпечення тісного співробітництва органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

У межах публічної регіональної політики виокремлюють кілька напрямів: економічний, інноваційний, соціальний, гуманітарний, природоохоронний, міграційний, промисловий тощо. Враховуючи те, що усі вони представлені як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, виникає потреба у їх узгодженні між собою та доповненні один одного [6]. Доцільно зазначити, що ключове значення в частині державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону, забезпечення стійкого й збалансованого розвитку регіонів, стимулювання підприємницької активності має саме економічний напрям.

Важливе значення у процесі реалізації публічної політики регіонального розвитку має вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів, що ґрунтується на: більш точному визначенні пріоритетів та стратегій розвитку регіонів; поліпшенні механізмів державної підтримки; стимулюванні транскордонних та міжрегіональних зв'язків; розбудові інфраструктури, зокрема ринків продовольства, землі, праці, капіталу тощо; підготовці фахівців із проблем регіонального розвитку; стимулюванні розвитку депресивних регіонів через механізми бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики; формуванні фінансової бази регіональної влади; запровадженні коефіцієнтів податкової спроможності територій; заохоченні заощаджень для формування інвестиційного потенціалу регіонів [7].

Реалізація публічної регіональної політики повинна бути спрямована на:

– формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка б забезпечувала їх комплексний розвиток на основі використання природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, історико-культурних традицій;

– удосконалення системи державного прогнозування та стратегічного планування регіонального економічного та соціального розвитку;

– запровадження систем стратегічного бюджетного планування та фінансового забезпечення регіонального економічного та соціального розвитку

з використанням науково обґрунтованих норм та нормативів, для визначення оптимального рівня фінансових ресурсів для реалізації цієї мети;

– обґрунтування перспектив залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури на основі впровадження нових технологій, збільшення виробництва високоякісних товарів і послуг;

– впровадження заходів, спрямованих на стимулювання розвитку депресивних територій;

– об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для вирішення спільних міжрегіональних економічних, соціальних та екологічних проблем;

– підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

– децентралізацію влади, розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування [8].

Основними напрямками державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів є: розробка та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територій; реалізація галузевих програм, якими передбачено виділення коштів на підтримку визначених територій та соціальний захист їх населення; регулювання міжбюджетних відносин.

Враховуючи те, що об'єктами державної регіональної політики, насамперед, стають “проблемні” регіони, виникає потреба в закріпленні на законодавчому рівні тих юридичних фактів, на підставі яких регіон визнається проблемним та потребує державної допомоги. Такими критеріями можуть бути: рівень економічного розвитку, стан технічної інфраструктури та основних виробничих фондів, рівень купівельної спроможності населення та рівень розвитку малого підприємництва, тип територіальної структури господарства, темпи приросту населення, етнічна складова населення регіону, екологічні умови регіону, стан криміногенної ситуації у регіоні, політична ситуація тощо [9].

Важливе значення в контексті соціально-економічного розвитку України має обґрунтування цілей політики соціально-економічного розвитку; механізми інституційно-ринкових перетворень; обґрунтування раціонального використання природно-ресурсних та виробничих чинників розвитку; вдосконалення управлінських рішень. Базовими є механізми реалізації публічної регіональної політики, адже вона закладає основні засади для вироблення стратегії соціально-економічного розвитку регіонів.

Успішне реформування системи державного управління регіональним розвитком неможливе без формування розвиненого інституційно-правового середовища, інструментами якого є:

– законодавче підґрунтя (окреслення законодавчого фундаменту регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їхньої економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку);

– інституційна підтримка врядування (розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їхній території, та, водночас, спроможні адекватно досягти загальнодержавних цілей;

– інституційно-правове підґрунтя для формування та вдосконалення механізму співпраці між регіонами, їхніх кооперацій та інтеграції (зокрема йдеться про міжрегіональне та міжнародне співробітництво на регіональному рівні тощо);

– інституційно-правове забезпечення використання наявного на місцевому (регіональному) рівні ресурсного потенціалу (зокрема визначення та унормування закономірностей його відтворення, відновлення тощо в контексті реалізації довгострокових цілей регіонального розвитку) [10].

На підставі вивчення зарубіжного досвіду високорозвинених країн необхідно констатувати, що для України на сучасному етапі розвитку є цікавим та корисним використання наявної методики та ефективних інструментів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком. Заслугує уваги практика запровадження стратегічного планування сталого розвитку регіонів щодо оцінки різних складових цього процесу. Цінним є досвід розвинених країн щодо використання державно-приватного партнерства як основи побудови ефективного діалогу між державою, бізнесом та громадою; забезпечення координації стратегічних документів усіх рівнів; запровадження відкритості та прозорості як невід'ємної складової цього процесу.

Процеси формування і здійснення публічної політики регіонального розвитку повинні ґрунтуватися на визначенні конкретних цілей та пріоритетів, спрямованих на досягнення бажаних результатів в умовах нестійкого внутрішнього і зовнішнього соціально-економічного і політичного середовища. Цілі та пріоритети не лише відображають сучасні процеси, а й зорієнтовані на майбутнє. У такому контексті стратегічне планування найбільшою мірою відповідає завданням регіональної політики.

Важливими етапами стратегічного планування є контроль за виконанням запланованих заходів, моніторинг змін як результату впровадження стратегії, а також внесення відповідних коректив до початкового варіанту документу у разі непередбачуваних змін або незадовільних результатів. Саме можливість внесення змін, гнучкість процесу стратегічного планування є однією із найважливіших рис, що дають змогу ефективно спрямовувати процеси регіонального розвитку, з огляду на динаміку змін.

Практика стратегічного планування регіонального розвитку в Україні не завжди є досконалою і такою, що повністю відповідає вирішенню існуючих проблем. Важливе значення має активне залучення європейського досвіду у

цій сфері із одночасним врахуванням регіональних особливостей. Необхідно активізувати роботу у цьому напрямку й активніше застосовувати інструменти стратегічного планування і стратегічного управління як на національному, так і на регіональному рівнях. Водночас необхідно забезпечити повну відповідність між стратегічними цілями та реальними заходами у сфері управління соціально-економічним розвитком регіонів.

Вагоме значення для оптимізації публічної політики регіонального розвитку має науково обґрунтований підхід та методичне забезпечення процесу стратегічного планування як на етапі розробки стратегічних документів, так і протягом їх реалізації. Зокрема, суттєвого удосконалення потребують питання використання відповідного методичного інструментарію в частині прогнозування показників соціально-економічного розвитку регіонів, вироблення дієвих організаційно-інституційних механізмів реалізації стратегії на регіональному рівні, професіоналізації кадрів тощо.

Висновки і перспективи подальших розвідок. На сучасному етапі трансформаційних перетворень в Україні для розвитку регіонів характерним є вплив низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Проблемні аспекти регіонального розвитку в Україні обумовлені відсутністю науково обґрунтованих економічних і соціальних стратегічних пріоритетів, недостатнім урахуванням особливостей довгострокових тенденцій регіонального розвитку, що формуються та діють у посткризовій ситуації. Означені проблеми регіонального розвитку в Україні зумовлюють необхідність вироблення нової публічної політики, яка повинна долати існуючі загрози і створювати нові можливості розвитку регіонів.

Публічна регіональна політика повинна бути, насамперед, політикою розвитку. З огляду на це, пріоритетного значення набуває розробка заходів та інструментів, спрямованих не на безпосереднє вирішення соціальних проблем, а на розкриття економічного потенціалу територій, зростання продуктивності їх економіки, прибутковості місцевого бізнесу та рівня доходів населення. Це, відповідно, створюватиме умови для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та покращення бізнес-середовища. Доцільно акцентувати увагу на необхідності зміщення акцентів державної політики з централізованого управління на регіональний рівень, що супроводжується передачею владних повноважень органам місцевого самоврядування та органам регіонального управління, відкриває широкі можливості для забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів.

Удосконалення механізмів публічної політики регіонального розвитку повинно відбуватися шляхом: стимулювання та підтримки місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів; формування конкурентоспроможності регіонів; оптимізації практики стимулювання міжрегіональної інтеграції; використання дієвих інструментів із метою представництва інтересів регіонів (територіальних громад) на загальнонаціональному рівні.

Список використаної літератури

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-19 від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 04.08.2019).
2. Балабаєва З. В. Регіональна політика та сталий розвиток // Регіональне управління та реалізація державної політики сталого розвитку : матер. наук.-практ. семінару (3 грудня 2015 р.) / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. Одеса : Друк. дім, 2015. С. 76.
3. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь (2017). URL : http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReport_UA_Web_1.pdf (дата звернення: 04.08.2019).
4. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 04.08.2019).
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p> (дата звернення: 04.08.2019).
6. Маєв А. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забезпечення // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 2 (25). С. 172.
7. Пашкевич М. С. Соціально-економічний розвиток регіонів України: особливості та пріоритети // Ефективна економіка. 2010. № 12. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1238> (дата звернення: 04.08.2019).
8. Кроленко Д. Ю. Програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону як інструмент реалізації державної регіональної політики // Адміністративне право. 2017. № 1. URL : <http://sd-vp.info/2016/soderzhanie-zhurnala-1-2017> (дата звернення: 04.08.2019).
9. Нехаїчук Д. В. Взаємодія механізмів фінансового забезпечення держави та регіонів : монографія. Сімферополь : ДІАЙП, 2014. С.136.
10. Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку: аналіт. доп. / за ред. С. О. Білої. Київ : НІСД, 2011. С. 27, 28.

Статтю подано: 04.09.2019

Статтю схвалено: 23.09.2019

Kolosovska Iryna Ihorivna

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Public Administration of the Lviv Regional Institute
for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-3238-1875

e-mail: kira2007mail@ukr.net

MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT

Problem setting. The key task of the state is the harmonization of regional, inter-regional and national interests, taking into account the positive world practice. This approach foresees, first of all, the introduction of the principle of subsidiarity, equal rights and responsibility of the center and regions for the socio-economic development of the country.

Given the current realities, the need to develop an effective public regional policy by building a transparent system of public administration, creating a viable professional civil service institute, moving away from a centralized model of government in the state, ensuring the capacity of local self-government and building an effective system of territorial organization of government are actualized.

Recent research and publications analysis. In scientific works of Ukrainian scientists are investigated methodological, economic, legal bases of the state policy of regional development, the problematic aspects of its formation and realization are analyzed.

Highlighting previously unsettled parts of the general problems. Despite the interest of scientists in this field, concretization and thorough analysis require the development of effective mechanisms for implementation of state regional development policy, substantiation of directions for optimization of regional policy through the implementation of strategic planning practices, etc.

Paper main body. According to the defined normative principles, the implementation of public regional policy is carried out on the basis of a system of interrelated documents, including, in particular, the Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020”, the State Strategy for Regional Development of Ukraine; Plan of measures for implementation of the State Strategy for Regional Development of Ukraine regional development strategies; action plans for implementing regional development strategies; investment programs (projects) aimed at regional development.

Public regional development policy should be based on a clear and well-defined definition of priorities and strategies for regional development; increasing the effectiveness of state support mechanisms; promotion of cross-border and inter-regional links; infrastructure development; training of regional development specialists; stimulating the development of depressed regions through the mechanisms of budgetary, tax, price, monetary, innovation and investment policies; formation of the financial base of regional authorities; introduction of territorial tax capacity coefficients; encouraging savings for shaping the investment potential of the regions.

The main directions of state support of socio-economic development of regions are: development and implementation of programs of state support of socio-economic development of individual regions and territories; implementation of sectoral programs, which provide for the allocation of funds for the support of designated territories and social protection of their population; regulation of intergovernmental relations.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Public regional policy must be, above all, development policy. With this in mind, priority is given to the development of measures and instruments aimed not at directly addressing social problems but at unlocking the economic potential of territories, increasing their productivity, local business profitability and income levels. This will, in turn, create the conditions for an overall increase in social standards, quality of life and improvement of the business environment.

Improvement of public policy mechanisms for regional development should be achieved by stimulating and supporting local initiatives to make effective use of the regions’ internal potential; formation of competitiveness of regions; optimizing the practice of promoting interregional integration; the use of effective tools to represent the interests of regions (territorial communities) at the national level.

Keywords: public policy; regional development; mechanisms of public policy of regional development; strategic planning.

References

1. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. № 156-19. (2015) [in Ukrainian].
2. Balabaieva, Z. V. (2015). *Rehionalna polityka ta stalyyi rozvytok*, Rehionalne upravlinnia ta realizatsiia derzhavnoi polityky staloho rozvytku, Proceedings of the Scientific and Practical Seminar. Odesa: Druk. dim. pp. 76 [in Ukrainian].
3. Tsili Staloho Rozvytku: Ukraina. Natsionalna dopovid. (2017). URL : http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReport_UA_Web_1.pdf [in Ukrainian].
4. Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina-2020". № 5/2015. (2015) [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnogo rozvytku na period do 2020 roku. № 385. (2014) [in Ukrainian].
6. Maiev, A. (2015). Derzhavna rehionalna polityka v Ukraini: peredumovy, tsili, zakonodavche zabezpechennia. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, № 2 (25), pp. 172 [in Ukrainian].
7. Pashkevych, M. S. (2010). Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok rehioniv Ukrainy: osoblyvosti ta priorityty. *Efektivna ekonomika*, № 12. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1238> [in Ukrainian].
8. Krolenko, D. Yu. (2017). Prohramy sotsialno-ekonomichnogo ta kulturnogo rozvytku rehionu yak instrument realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky. *Administratyvne pravo*, № 1. URL : <http://sd-vp.info/2016/soderzhanie-zhurnala-1-2017> [in Ukrainian].
9. Nekhaichuk, D. V. (2014). *Vzaiemodiia mekhanizmiv finansovoho zabezpechennia derzhavy ta rehioniv*. Simferopol: DIAPI, pp. 136 [in Ukrainian].
10. Bila, S. A. (Eds.). (2011). *Rehiony Ukrainy u pisliakryzovyi period: ryzyky ta perspektyvy rozvytku*. Kyiv: NISD. pp. 27, 28 [in Ukrainian].

Paper submitted: 04.09.2019

Paper accepted: 23.09.2019

Цитування: Колосовська І. І. Механізми здійснення публічної політики регіонального розвитку // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(60) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2019. С. 94—102. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186752>).

Citation: Kolosovska, I. I. (2019). Mechanisms of implementation of public policy of regional development. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(60), pp. 94-102. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186752>).