

Володимир Вікторович ЛАГОДІЄНКО

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри маркетингу, підприємництва і торгівлі,
Одеська національна академія харчових технологій
E-mail: volodymyr@wiktoriya.com

Уляна Ярославівна АНДРУСІВ

кандидат економічних наук, доцент кафедри теорії економіки та управління,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
E-mail: andrusivu@ukr.net

**РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ДИСПРОПОРЦІЙНОСТІ:
ШЛЯХИ МІНІМІЗАЦІЇ**

Лагодієнко, В. В. Регіональна економічна політика в умовах диспропорційності: шляхи мінімізації [Текст] / Володимир Вікторович Лагодієнко, Уляна Ярославівна Андрусів // Український журнал прикладної економіки. – 2018. – Том 3. – № 2. – С. 81–89. – ISSN 2415-8453.

Анотація

Вступ. Стаття присвячена розробці покрокового підходу щодо мінімізації диспропорційності регіональної економічної політики. Визначено основні цілі регіонального розвитку, в основу яких покладено інтегрований підхід. Встановлено, що реалізація регіональної політики регіонального розвитку повинна базуватись на децентралізації повноважень органів влади на місцевий рівень.

Метою статті є дослідження сутності та особливостей регіональної економічної політики в умовах диспропорційності, обґрунтування шляхів мінімізації впливу диспропорційних процесів в регіонах.

Результати. Досліджено, що основним кроком в процесі формування та реалізації державної регіональної політики є підсилення законодавчої бази, де в основу буде покладено організаційно-правові, соціально-економічні, екологічні та гуманітарні принципи. Встановлено, що регіональна економічна політика розвитку в значній мірі залежить від ефективності реформ, які сприятимуть нарощенню внутрішнього потенціалу кожного регіону. Доведено, що централізована регіональна політика в Україні не забезпечила мінімізації ризиків, пов'язаних з нинішніми глобальними викликами: диспропорційністю територіального розвитку, підвищенням рівня внутрішньо-регіональної диференціації, що призвело до збільшення кількості дотаційних територіальних громад, дезінтеграцією національного економічного простору та неефективністю функціонування внутрішнього ринку країни, наростанням соціальної напруги в суспільстві через низький рівень та якість життя населення.

Висновки. Вирішення проблем регіонального розвитку в значній мірі залежить від ефективності реформ, які сприятимуть нарощенню внутрішнього потенціалу кожного регіону. Основною особливістю формування державної регіональної політики в Україні на сучасному етапі залишається її спрямування на децентралізацію влади, необхідність забезпечення дієвого самоврядування та ефективного розвитку територіальних громад.

Ключові слова: регіональний розвиток, регіональна політика, диспропорційність, регіон, децентралізація, влада.

Volodymyr Viktorovych LAGODIENKO

Doctor of Economics, Professor,
Head of the department marketing, business and trade,
Odessa National Academy of Food Technologies
E-mail: volodymyr@wiktoriya.com

Ulyana Yaroslavivna ANDRUSIV

PhD in Economics, Associate Professor,
Department of theory of economics and management,
Ivano-Frankivsk national technical University of Oil and Gas
E-mail: andrusivu@ukr.net

REGIONAL ECONOMIC POLICY IN DISPROPORTANCE: WAYS OF MINIMIZATION

Abstract

Introduction. The article is devoted to the development of a step-by-step approach to minimize the disproportionality of regional economic policy. The main goals of regional development, which are based on an integrated approach, are determined. It was established that the implementation of the regional policy of regional development should be based on the decentralization of the authorities of the authorities to the local level. It was investigated that the main step in the process of formation and implementation of the state regional policy is to strengthen the legislative framework, which will be based on organizational, legal, socio-economic, ecological and humanitarian principles.

Purpose of the article is to study the essence and peculiarities of regional economic policy in conditions of disproportionality, and to substantiate the ways of minimizing the influence of disproportionate processes in the regions.

Results. It has been established that the regional economic development policy depends to a large extent on the effectiveness of reforms that will contribute to the growth of the internal capacity of each region. It is proved that centralized regional policy in Ukraine did not ensure the minimization of the risks associated with the current global challenges: the disproportionality of territorial development, an increase in the level of intra-regional differentiation, which led to an increase in the number of subsidized territorial communities, the disintegration of the national economic space and the ineffectiveness of the functioning of the domestic market of the country, an increase in social tension in society due to the low level and quality of life of the population.

Conclusions. The solution to the problems of regional development depends to a large extent on the effectiveness of reforms that will enhance the internal capacity of each region. The main feature of the formation of the state regional policy in Ukraine at the present stage is its focus on the decentralization of power, the need to ensure effective self-government and effective development of territorial communities.

Keywords: regional development, regional policy, disproportionality, region, decentralization, power.

JEL classification: J18; R38; R58

Вступ

Мінімізація негативних проявів територіальної дезінтеграції на рівні регіонів потребує розробки таких підходів щодо регіональної політики, який через підтримку місцевих перетворень, створення загальнодержавних умов сприяв тому, щоб кожен

регіон, намагаючись досягнути статусу фінансової самодостатності, максимально використував свій внутрішній потенціал і дедалі менше претендував на державну допомогу. Зазначений підхід до регіональної політики сприятиме посиленню відповідальності місцевих органів влади за ефективний розвиток регіону, пошукові нових інструментів стимулювання регіонального розвитку, зокрема, об'єднанню зусиль місцевого бізнесу, громадськості, органів місцевого самоврядування та державних органів влади для подолання наслідків структурних змін.

Проблемам розвитку регіональної економічної політики присвячені роботи: С. Білої, М. Бутка, П. Дудкіна, М. Кобзистого, М. Максимчука, Ю. Макогона, А. Мельник, В. Паппа, Т. Шинкоренко, О. Шевченко, С. Шульц та інших. Проте, в їхніх працях не розроблено шляхи мінімізації диспропорційності економічного зростання в умовах трансформаційної економіки.

Мета та завдання статті

Метою статті є розробка покрокового підходу щодо мінімізації диспропорційності регіональної економічної політики. У межах досягнення мети виокремлено наступні завдання:

- дослідження особливостей взаємодії економічних інтересів на регіональному рівні;
- вивчення особливостей регіональної економічної політики в умовах диспропорційності;
- визначення основних шляхів мінімізації впливу диспропорційних процесів в регіонах.

Виклад основного матеріалу дослідження

Основною проблемою, яка є на сьогоднішній день в нашій країні є диспропорційність розвитку регіонів та низький рівень їх економічного зростання. Вирішення цих проблем соціально-економічного розвитку в Україні пов'язане з формуванням економічно сильних регіонів. Однак в практиці господарювання це ускладнюється внаслідок відсутності ефективного регіонального управління, неврегульованості механізмів взаємодії між регіонами і державою, між регіонами, як економічними суб'єктами і юридичними особами, дієвості державної регіональної політики. Першочерговим завданням в цьому плані є децентралізація влади та розширення повноважень самих регіонів в прийнятті й реалізації рішень пов'язаних з вирішенням проблем регіонального розвитку, підвищенням рівня фінансової незалежності територій.

Державна регіональна політика разом з політиками усіх регіонів країни формує загальну регіональну політику, яка проводиться в державі. Ця політика повинна бути гнучкою та дієвою і передбачати її модернізацію відповідно до існуючих умов, корегування цілей, завдань та принципів регіонального розвитку.

Головні цілі регіональної політики характеризують дві сторони регіонального розвитку: економічну ефективність та соціальну справедливість.

Невирішеність цілого ряду проблем соціально-економічного розвитку регіонів обумовлює необхідність змін у підходах до розробки та реалізації нової державної регіональної політики, яка відповідатиме стратегічним пріоритетам європейської інтеграції України.

Затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. №385) стало дієвим кроком на шляху модернізації державної регіональної політики і створило інституційне підґрунтя для динамічного та збалансованого розвитку України та її регіонів. В основу формування цілей та пріоритетів державної регіональної політики було покладено інтегрований підхід,

який передбачатиме поєднання трьох складових: секторальної (галузевої); територіальної (просторової) та управлінської.

Важливим моментом є те, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися на подальшій децентралізації повноважень органів влади на місцевий рівень з метою забезпечення принципу субсидіарності, узгодження повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Децентралізація передбачає процес розширення й зміцнення прав та повноважень регіональних органів управління та органів місцевого самоврядування при одночасному звуженні прав і повноважень відповідних центральних органів управління з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, незалежного прийняття рішень та виконання, делегованих державною владою, повноважень. При цьому необхідно пам'ятати, що децентралізація управління – це система спільної відповідальності органів влади як на державному, регіональному, так і на місцевому рівні.

Цілком очевидно, що одним із найважливіших питань децентралізації є питання - до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватись цей процес. Тому потрібно пам'ятати, що основною умовою процесу децентралізації, є дотримання принципу субсидіарності відповідно до якого відбувається делегування ініціативи нижчим рівням влади, а кожен вищий адміністративний щабель виконує лише ті завдання, котрі перевищують можливості нижчого рівня, що є одним з основоположних принципів Європейського Союзу.

Для того, щоб створити дієву модель децентралізованого регулювання соціально-економічного розвитку, необхідним є виконання певних об'єктивних умов, а саме [1]:

- самодостатність сторін, що беруть участь у децентралізації;
- наділення місцевих органів влади повноваженнями, що дозволятимуть їм реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;
- розподіл не тільки повноважень, але й відповідальності за розвиток регіонів між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання;
- готовність до компромісу між органами влади на різних рівнях управління щодо перерозподілу не тільки повноважень, але й перерозподілу фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання цих повноважень, які центральна влада не завжди готова передавати на місця;
- рівноправність сторін процесу децентралізації;
- здатність усіх органів влади до подолання стереотипів;
- створення комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю з метою забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності територіальній громаді.

Децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципалітетів на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації» [2, С. 129].

Таким чином, основною особливістю формування регіональної політики в Україні сьогодні є її спрямованість на децентралізацію влади, необхідність забезпечення дієвого місцевого самоврядування та ефективного розвитку територіальних громад. Тому цілком зрозуміло, що зусилля уряду країни спрямовані на розробку інституційно-правового інструментарію забезпечення цих реформ як у сфері реалізації регіональної політики загалом, так і щодо вирішення окремих питань. Існування цілого ряду подібних проблем дає підстави констатувати, що державна регіональна політика має

бути спрямована на зміцнення ресурсної бази місцевого розвитку, розширення доходних джерел бюджетів територіальних громад, активізацію процесів соціальної та економічної інтеграції. За таких умов реалізація регіональної політики має забезпечити [3]:

- формування механізмів децентралізації державних повноважень і передачі їх на регіональний і місцевий рівні за умов їх достатнього фінансового забезпечення, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

- створення умов для просторової єдності країни шляхом стимулювання співробітництва територіальних громад на регіональному та міжрегіональному рівні для розв'язання спільних проблем розвитку;

- узгодження інтересів держави, регіону та суб'єктів економічної діяльності шляхом системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства;

- поєднання секторальної (галузевої) та регіональної політики щодо розвитку окремих територій, яке сприятиме оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпеченню ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу, досягненню рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвитку міжрегіонального співробітництва тощо;

- створення умов для функціонування на території регіонів суб'єктів економічної діяльності («точок економічного зростання»), що забезпечать використання їх конкурентних переваг і сприятимуть розв'язанню соціально-економічних проблем територій;

- сприяння розвитку іміджевих для певних регіонів суб'єктів економічної діяльності з метою позиціонування конкурентних переваг території, що дозволить привернути додаткову увагу туристів і потенційних інвесторів до регіону, дасть можливість покращити інвестиційний клімат, одержати додаткові ресурси для розвитку регіональної економіки та інфраструктури;

- стимулювання розвитку інтелектуально-містких та інноваційно-орієнтованих секторів економіки шляхом сприяння розвитку науково-інноваційного співробітництва державного та недержавного сектору науки, вищих навчальних закладів і наукових установ з реальним сектором економіки;

- узгодження потреб економіки регіонів з можливостями її кадрового забезпечення та створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців з урахуванням пріоритетів регіонального розвитку.

Важливим кроком в процесі формування та реалізації державної регіональної політики є прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 № 156-19, де визначено її основні організаційно-правові, соціально-економічні, екологічні та гуманітарні засади [4].

Практична реалізація державної регіональної політики безпосередньо залежить від реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Передусім йдеться про формування ефективного, дієвого самоврядування з утворенням відповідних інститутів та забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення з метою створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації та захисту її прав.

Територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є адміністративно-територіальний устрій держави, якому притаманні невпорядкованість, неефективність, суперечливість, надмірна централізованість, відірваність від потреб населення. Сучасна система адміністративно-територіального устрою представлена складною чотириступеневою ієрархічною структурою, яка не сприяє ефективному територіальному розвитку, має ряд суперечностей, не враховує принципи економічної доцільнос-

ті, що в результаті призводить до відсутності дієвої політики територіального розвитку, виникнення та існування суттєвих соціально-економічних диспропорцій, проблем соціально-економічного занепаду та депопуляції значної частини території країни. Застарілість системи адміністративно-територіального устрою України, невідповідність механізмів її функціонування сучасним внутрішнім і зовнішнім умовам обумовили необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи. Гіпертрофована централізація владних функцій та бюджетних ресурсів призводить до постійної політичної напруженості і аж ніяк не сприяє консолідації суспільства. Тому реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, процеси децентралізації сприятимуть зменшенню суспільно-політичної напруги в державі та її всебічному розвитку.

В результаті проведеної реформи, в Україні передбачається створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада - район - регіон, що дозволить забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління, становлення такої системи місцевого самоврядування, яке відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування, максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію.

Аналіз результатів здійснення процесу децентралізації та її впливу на проведення адміністративно-територіальної реформи, розвиток місцевого самоврядування та його фінансової системи, територіальної організації влади в Україні вказує на існування цілого ряду ризиків національного, регіонального та місцевого рівня серед яких можна назвати наступні [5, с. 302; 6-9]:

- задекларований принцип добровільного об'єднання територіальних громад демонструє низький потенціал до об'єднання і тому повинен супроводжуватись запровадженням дієвих механізмів заохочення територіальних громад через державні стимули їх об'єднання, збільшення обсягів відповідних субвенцій, дотацій тощо;
- стан нормативно-правового забезпечення реформування системи територіальної організації влади, місцевого самоврядування, як один з інструментів та механізмів ефективного здійснення реформ не відповідає сучасним потребам і потребує внесення відповідних змін в найближчий період;
- відсутність між урядом і парламентом системи робочого діалогу щодо законодавчого супроводу реформ;
- територіальна концентрація економічної активності в окремих регіонах, населених пунктах, що посилює диспропорційність територіального розвитку призвела до загострення проблеми нерівності у доступі населення до публічних послуг, місць праці та джерел матеріального благополуччя;
- обмежена юрисдикція об'єднаних територіальних громад щодо розробки нової чи коригування застарілої містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, схем територіального планування) послаблює їхню діяльність в плані реалізації інфраструктурних проектів;
- відсутність спеціалізованого державного органу з організації та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, який би здійснював постійний моніторинг її впровадження, аналіз проблем, що виникають, та забезпечував пошук і ухвалення рішень для швидкого розв'язання цих проблем;
- низький рівень професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність дієвої кадрової політики, посилення корупції;
- намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів державного бюджету (скорочення державної субвенції на формування інфраструктури ОТГ; запровадження так званої «політичної субвенції» місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій, яка передбачає ручний режим розподілу без будь-яких критеріїв; надання субвенцій місцевим бюджетам для фінансування

делегованих повноважень, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітянська, соціальна; зменшення надходжень з держбюджету до ДФРР) недовіру населення територіальних громад до уряду і парламенту;

- посилення диспропорційності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, в зв'язку з передачею доходів від акцизного податку до місцевих бюджетів (додатковий дохід від цього податку отримали населені пункти, які традиційно були більш розвиненими (міста, села, селища) та мають вигідне розташування);

- послаблення фінансової бази регіонального рівня управління та можливості його впливу на внутрішньо-регіональну диспропорційність розвитку територій.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Підсумовуючи вище сказане, можна зробити висновок що вирішення проблем регіонального розвитку в значній мірі залежить від ефективності реформ, які сприятимуть нарощенню внутрішнього потенціалу кожного регіону. Надмірно централізована регіональна політика в Україні не забезпечила мінімізації ризиків, пов'язаних з нинішніми глобальними викликами: диспропорційністю територіального розвитку, підвищенням рівня внутрішньорегіональної диференціації, що призвело до збільшення кількості дотаційних територіальних громад, дезінтеграцією національного економічного простору та неефективністю функціонування внутрішнього ринку країни, наростанням соціальної напруги в суспільстві через низький рівень та якість життя населення тощо. Тому основною особливістю формування державної регіональної політики в Україні на сучасному етапі залишається її спрямування на децентралізацію влади, необхідність забезпечення дієвого самоврядування та ефективного розвитку територіальних громад.

Список літератури

1. Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? World Bank, Prem Notes. June 2001. N 55. С. 5.
2. Гамбург Л. С Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. №4 (I). С. 134-145. URL: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>
3. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні /НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор В. С. Кравців. Львів, 2015. 204 с.
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 року №156-VIII, ст. 90 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
5. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці. К.: Знання України, 2005. 476 с.
6. Коляденко С. В. Структурні зміни в економіці регіонів як запорука економічного зростання. *Ефективна економіка*. 2011. № 7. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=485.4>
7. Буторіна В. Б. Економічне зростання серед суміжних економічних категорій. Теорії мікро-макроекономіки. 2009. Випуск 33. URL: <http://dspace.kpnu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2217/1>
8. Кондіус І. С. Еволюція кумулятивних теорій регіонального економічного розвитку. Економічний форум. 2017. №1. С. 4-11.
9. Вахович І. М., Табалова О. Є. Регіональні асиметрії сталого розвитку України: діагностика та механізми вирівнювання: [Монографія]. Луцьк: Друкарня "Волиньполіграф", 2013. 344 с.

References

1. Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? (2001). World Bank, Prem Notes. June 2001. no 55. pp. 5.
2. Gamburg, L. S. (2014). «The theoretical questions of decentralization of state power in the system of public authority of a unitary state». *Visnyk Zaporiz'kogo nacional'nogo universy'tetu*. №4 (I). pp. 134-145, available at: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf> 1.
3. Kravciv, V. S. (ed.). *Terytorial'nyj rozvytok ta regional'na polityka v Ukrayini* (2015) [Territorial development and regional policy in Ukraine]. National Academy of Sciences of Ukraine. State Enterprise "Institute of Regional Studies named after M.I. Dolyshny of the National Academy of Sciences of Ukraine". Lviv. Ukraine
4. On the Principles of State Regional Policy: Law of Ukraine (2015. February 5). no. 156-VIII, Art. 90 available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Butko, M. P. (2005) *Regional'ni osoblyvosti ekonomichnyx transformacij v perexidnij ekonomici*. [Regional features of economic transformations in transition economics]. Znannya Ukrayiny. Kiev. Ukraine.
6. Kolyadenko, S. V. (2011) *Strukturni zminy v ekonomici regioniv yak zaporuka ekonomichnogo zrostannya*. [Structural changes in the economy of the regions as a guarantee of economic growth]. *Efektivna ekonomika*. (electronic journal). 2011. №7. available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=485.4>
7. Butorina, V. B. (2009). «Economic growth among adjacent economic categories». *Teoriyi mikro-makroekonomiky*. Issue 33. available at: <http://dspace.kpnu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2217/1>.
8. Condius, I. S. (2017) «Evolution of cumulative theories of regional economic development». *Ekonomichnyj forum*. no. 1. pp. 4-11.
9. Vaxovy`ch, I. M. and Tabalova, O. Ye. (2013) *Regional'ni asy`metriyi stalogo rozvytku Ukrayiny: diagnosty`ka ta mexanizmy` vy`rivnyuvannya* [Regional asymmetries of sustainable development of Ukraine: diagnostics and mechanisms of equalization]. Lutsk: Drukarnya "Voly`n`poligraf". Lutsk. Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2018 р.