

Електронне "Державне управління: удосконалення та розвиток"
включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)
www.dy.nayka.com.ua | № 5 2018 р.

УДК 353(075.8)

І. М. Грищенко,

*доктор наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та менеджменту
інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та
природокористування України, м. Київ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Iryna Gryshchenko,

*Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Public Administration and Innovation
Management of the Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and
Environmental Sciences of Ukraine, city Kyiv*

FOREIGN EXPERIENCE OF MANAGEMENT REGIONAL DEVELOPMENT

У статті досліджено зарубіжний досвід управління регіональним розвитком. Проаналізовано механізми реалізації регіональної політики як єдиної політики Європейського Союзу, які полягають у використанні спільних для всіх країн-членів підходів і принципів у відношенні до регіонального розвитку. Розглянуто досвід Угорщини та досліджено інституції, які займаються питаннями формування та реалізації регіональної політики. Проаналізовано досвід Польщі з позицій реалізації регіонального управління в період запровадження адміністративної реформи.

Досвід Естонії, Румунії, Фінляндії, Нідерландів, Австрії та Бельгії досліджено в аспекті інституціонального забезпечення державної регіональної політики. Вивчено досвід Франції в історичній ретроспективі та з'ясовано за допомогою яких механізмів публічного управління вдалося досягти сталого регіонального розвитку у Франції. На підставі узагальнення зарубіжного досвіду виокремлено основні напрями формування державної політики щодо розвитку регіонального управління. Зокрема: основною рисою розвитку інституційного забезпечення регіональної політики є децентралізація, яка здійснюється на принципах субсидіарності; регіоналізація та децентралізація є провідними у забезпеченні ефективної регіональної політики у світовій практиці; регіональна політика багаторівнева та реалізується центральними органами влади та регіонів, а також органами місцевого самоврядування; у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального та місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій а роль центрального уряду дедалі більше зводиться до формування концептуальних засад та необхідної нормативно-правової бази.

Foreign experience of management regional development is investigational in the article. The mechanisms of realization of regional politics are analysed as single politics of Europeans Union, that consist in the use of general for all countries-members approaches and principles in attitude toward

regional development. Experience of Hungary is considered and institutes that engage in the questions of forming and realization of regional politics are investigational. Experience of Poland is analysed from positions of realization of regional management in the period of input of administrative reform.

Experience of Estonia, Romania, Finland, Netherlands, Austria and Belgium is investigational in the aspect of the institutional providing of public regional policy. Experience of France is studied in a historical retrospective view and it is found out by means of what mechanisms of public management it was succeeded to attain steady regional development in France. On the basis of generalization of foreign experience basic directions of forming of public policy are distinguished in relation to development of regional management. In particular: the basic line of development of the institutional providing of regional politics is decentralization that comes true on principles of subsidiarity; revivifying and decentralization conducts in providing of effective regional politics in world practice; regional politics is multilevel and realized by central government and regions bodies, and also organs of local self-government; in realization of regional politics the role of regional and local self-government, private structures, public organizations grows and the role of central government is all anymore taken to forming of conceptual principles and necessary normatively-legal base.

Ключові слова: *регіональне управління, зарубіжний досвід, регіональний розвиток, регіональна політика.*

Keywords: *regional management, foreign experience, regional development, regional politics.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний стан регіонального розвитку України характеризується значними диспропорціями розвитку територій, дедалі більшою концентрацією економічної активності на рівні великих міст, наявністю неефективної системи державного управління регіональним розвитком. Корінною проблемою цього стану є недосконалість системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи, використання застарілих механізмів взаємовідносин центру з регіонами та регіонів країни між собою. Такий стан справ вимагає формування нової за якістю регіональної політики, яка б відповідала нагальним потребам розвитку регіонів і територіальних громад й базувалася на найкращих вітчизняних та зарубіжних практиках та наукових здобутках.

Науковці всього світу намагаються досягнути всі грані ефективного розвитку регіонів. До цих наукових доробок з пошуку ефективних механізмів формування державної регіональної політики долучилися і вітчизняні науковці. Зокрема, дана стаття безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій доводить, що серед вітчизняних дослідників різні підходи до формування регіональної політики досліджували: О.І. Васильєва [1], І.О. Дегтярьова [3], В.С. Куйбіда [4], М.К. Орлатий [5], та ін.

Водночас, досліджень, які б системно проаналізували зарубіжний досвід формування регіональної політики замало і вони потребують осучаснення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду регіонального управління та пошук нових підходів до формування регіональної політики в Україні.

Виходячи з мети в статті вирішувалися такі завдання:

- проаналізувати досвід зарубіжних країн у сфері регіонального управління;
- окреслити основні засади, на яких формується регіональне управління в розвинутих зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність удосконалення управління розвитком регіонів в Україні нині зумовлена, з одного боку, загостренням конкуренції територій щодо залучення і збереження різноманітних ресурсів, а з другого – підвищенням ролі територій щодо реалізації економічних реформ та формування точок зростання. З огляду на це постає необхідність використання сучасних механізмів та інструментів публічного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу і були спрямовані на розв'язання проблем, що стоять перед регіонами, зокрема: стосовно регіональних стратегій, цільових програм та проектів розвитку, міжрегіонального співробітництва тощо.

Для розв'язання вітчизняних актуальних питань регіонального управління доцільно звернути увагу на

зарубіжний досвід. Так показовим для України є досвід трансформації регіональної політики держав Центрально-Східної Європи із врахуванням європейських інтеграційних тенденцій. Інтенсифікація регіональної політики в країнах цього регіону спостерігалась у другій половині 90-их рр. Характерними рисами того періоду було зростання регіональних дисбалансів та, відповідно, зростання соціального напруження, ріст безробіття. Тому уряди держав вели активну діяльність щодо забезпечення правових рамок процесу регіональної політики. Перед державами постало питання, який тип регіональної політики обрати з огляду на економічний розвиток, ресурси, інституційну структуру та правову базу: політику національної конвергенції (зменшення розриву між своїм економічним розвитком порівняно із більш розвинутими країнами) чи регіональної (зменшення внутрішніх регіональних дисбалансів). Вибравши політику національної конвергенції і зосередившись на державному економічному зростанні, можна у відповідь отримати посилення регіональних відмінностей всередині країни і, навпаки, регіональна конвергенція може призвести до сповільнення економічного зростання на державному рівні. Проте, яку б політику не обрали держави, спільним є те, що використання внутрішнього потенціалу регіонів є запорукою їхнього розвитку [2, с. 54].

Проаналізуємо детальніше зарубіжний досвід державного регулювання розвитку регіонів та зупинимось на окремих країнах. Так, якщо здійснити аналіз механізму реалізації регіональної політики як єдиної політики Євросоюзу, то він характеризується наявністю спільних для усіх країн підходів і принципів у відношенні до регіонального розвитку. З огляду на особливості соціально-економічного розвитку кожної із країн-членів, фактична реалізація зазначених принципів відноситься до компетенції національних урядів.

Так в Угорщині ключовою ідеєю регіонального розвитку на початку реформування регіональної політики був пошук внутрішнього потенціалу для розвитку сільських територій [4, с. 98]. Основними завданнями регіональної політики визначалося сприяння розвитку ринкової економіки в усіх регіонах, скорочення нерівності між регіонами, стимулювання ініціативи на регіональному рівні тощо. Реалізація завдань регіональної політики знаходиться у компетенції Міністерства сільського господарства. Спеціальним інститутом національного рівня виступає Національна рада регіонального розвитку, інститутами регіонального рівня – регіональні ради розвитку, окружні ради з розвитку. Крім зазначених, до складу інститутів, які займаються питаннями реалізації регіональної політики, входять національні економічні палати, державні компанії на національному та локальному рівнях, фонди та наукові установи.

У Польщі формування концепції регіонального розвитку співпало із адміністративною реформою, ключовими ідеями якої були: децентралізація влади, делегування ширших повноважень регіональним органам влади згідно принципу субсидіарності, на якому базується регіональна політика в ЄС.

Доцільно нагадати, що принцип субсидіарності – це громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні. Цей принцип дійсний з часу підписання угоди про Європейський Союз та відповідно до Маастрихтської угоди є базовим для Європейського Союзу. Якщо на початку дев'яностих років в регіональній політиці переважало надання допомоги відсталим та депресивним регіонам, то вже наприкінці стратегія просторового розвитку Польщі серед державних пріоритетів визначила наступні: моніторинг рівня розвитку регіонів та створення нових робочих місць при одночасній підтримці підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів, просування технологій, розвиток транскордонного співробітництва [3, с. 207]. З огляду на це, можна констатувати, що вибір державної стратегії Польщі швидше був спрямований на формування конкурентоспроможної національної економіки, аніж на гармонізацію регіонального розвитку.

Стосовно інституційного забезпечення – на національному рівні функціонує Міністерство з регіонального розвитку Польщі, створені Агенції регіонального розвитку (АРР), які виникли в умовах масового банкрутства підприємств, коли у Польщі було масове звільнення працівників, бракувало фінансових ресурсів для здійснення капітальних інвестицій в реконструкцію та переобладнання. Агенціям регіонального розвитку передавалися території таких збанкрутілих підприємств для залучення інвесторів. Кошти для виконання агенціями завдань з відродження старих промислових територій Польщі надходили від держави та з різноманітних програм ЄС. Пізніше АРР стали одними з основних користувачів Структурних Фондів, які спрямовуються на вирішення різноманітних питань регіонального розвитку Польщі. Взагалі, Польща протягом 90-х років стала лідером серед держав Центральної та Східної Європи за кількістю агентств регіонального розвитку (90% всіх зареєстрованих там організацій). Особливістю польських АРР є їхня чітка прив'язка до адміністративно-територіального устрою. Крім того, більшість із них створена з ініціативи воєвод чи органів місцевого самоврядування за підтримки Польського агентства регіонального розвитку.

В Естонії регіональна політика перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ, так як одним із головних завдань державної політики є збереження національної територіальної цілісності. Завданнями регіональної політики Естонії є створення прийнятних умов життя в усіх регіонах, стимулювання оптимального економічного розвитку регіонів та ін. В Естонії існує Рада з регіональної політики, в якій представлено всі міністерства, адміністрації округів і органи місцевого самоврядування.

Румунія значно відстає від попередніх в економічному плані, та швидко проводить інституалізацію

державної регіональної політики. Концепція її регіональної політики розроблялась разом із експертами Єврокомісії в рамках програми PHARE. Закон про регіональний розвиток в Румунії чи не єдиний, повністю відображав європейське бачення ролі держави у регіональному розвитку. Згідно з ним, регіональна політика спрямовувалась на вісім програмово-статистичних макрорегіонів розвитку (хоча за адміністративно-територіальним розподілом існують 42 одиниці). Так, в системі центральних органів створено Національну раду регіонального розвитку, до компетенції якої входить розробка національної програми регіонального розвитку, контроль за використанням коштів національного фонду регіонального розвитку, розробка законопроектів, підтримка співробітництва між регіонами. А безпосередньо у регіонах функціонують агентства регіонального розвитку, які займаються, в основному, розробкою стратегій регіонального розвитку та планів використання фондів та їх впровадженням, після затвердження радами. Цей процес був досить складним, з огляду на те, що регіони штучно об'єднували, фактично створювались макрорегіони, що сприймалось в Румунії, як штучно насажені Євросоюзом форми. Така практика викликала опір та неприйнятність серед громадськості країни.

У Фінляндії відповідальним за формування регіональної політики є Міністерство внутрішніх справ, через координацію діяльності центральних міністерства різних напрямків. Основні рішення щодо соціально-економічного розвитку регіонів приймаються централізовано, а регіони Фінляндії приймають окремі рішення в рамках невеликих проєктів.

Щодо країн Північної Європи, то вони відзначаються суттєвим досвідом щодо проведення регіональної політики, а саме централізований підхід застосовується у Франції, Нідерландах, Австрії та Бельгії.

Розвиток регіональної політики Франції започатковано наприкінці 40-х рр. XX ст., коли урядом було прийнято рішення щодо децентралізації промислових підприємств із регіону м. Парижа. Це рішення ґрунтувалося на тому, що на тлі скорочення загальної чисельності населення країни населення столиці за 1880-1936 рр. зросло втричі, причому рівень зайнятості зріс майже в половину, тоді як на решті території тільки на 3%. Ключовою причиною такої адміністративної централізації була транспортна проблема. Всі шляхи з регіонів вели прямо в Париж, а сполучення між провінціями майже не було. Протягом 50-х рр. минулого століття урядом Франції було реалізовано низку заходів щодо вирішення цієї проблеми, зокрема, було створено підрозділ у справах територій, а також ініційоване утворення на місцях подібних комітетів.

Політика уряду зосереджувалася на переміщенні промислових підприємств зі столиці до провінцій, та здійснювалася за допомогою інструментів фінансового стимулювання: різноманітних податкових пільг та субсидій, а також величезних податках для підприємств у паризькому регіоні.

У 1963 році було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку (DATAR), яке стало головним інститутом із розвитку регіонів у Франції, відповідало за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції, а також координацію планування регіонального розвитку. Агентство мало компетенцію розподіляти фінанси цільових фондів розвитку, найвагомішим серед яких і досі є Спеціальний фонд планування регіонального розвитку (FIAT). З 1995 р. політика регіонального розвитку Франції визначається на національному рівні, а проводиться регіональною владою спільно з місцевою.

Агентство DATAR підтримує зв'язки з центральними органами виконавчої влади і утримує мережу інформаційних представництв у країнах Західної Європи, Японії, США, основне завдання яких – залучення інвестицій до Франції. DATAR практикує надання субсидій публічним (державним, громадським) та приватним організаціям, які беруть участь у реалізації програм цього агентства на регіональному і місцевому рівнях.

Франція відома своїми традиціями у сфері планування територіального розвитку. Так у 1947–2006 рр. було розроблено 12 національних планів, до яких включено і регіональний розділ. Зокрема, П'ятим національним планом (1966-1970 рр.) передбачено підтримку сільського господарства та “слабких” галузей промисловості. Особлива увага уряду зосереджувалася на покращенні транспортної інфраструктури між містами та сільськогосподарськими регіонами.

У 80–90-х рр. було ухвалено низку законів щодо децентралізації, за результатами виконання яких регіони стали повноправними адміністративними одиницями та розширили власну автономію. У цей же період було запроваджено практику співробітництва у різних сферах господарювання між адміністративно-територіальними одиницями (комунами) Франції. Важливим економічним механізмом функціонування французької системи планування територіального розвитку є планові контракти “держава – регіон”, де головний акцент зроблено на підготовку регіонами обґрунтованих документів для укладення контрактів із державою [1, с. 53].

У розрізі сучасних процесів реформування в Україні, повчальним є досвід Франції щодо об'єднання муніципалітетів. Так тридцять років тому уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття муніципалітетів, створених за часів Французької революції, які, проте, фактично беруть свій початок від церковних приходів, створених у середньовіччі. Відхилене населенням примусове злиття було трансформоване в процес створення між комунальних об'єднань, які перебрали на себе практично всі питання державного фінансування (інвестування та поточні витрати) на місцевому рівні [5, с. 451-452].

Законодавча база Австрії не розмежовує компетенції за проведення регіональної політики, а неформально

поділяє сфери повноважень між федеральним рівнем, адміністраціями земель та місцевим управлінням. Сприяння розвитку регіонів здійснюється відповідно до спільних проектів, що фінансуються та реалізуються федеральним урядом з адміністрацією відповідної землі. Питанням координації проектів у всіх політичних сферах займається Адміністрація Федерального Канцлера, до якої входить спеціальний департамент із питань регіональної політики.

У Бельгії рішення стосовно регіональної політики приймаються регіональною адміністрацією для великих проектів, а для маломасштабних проектів – Регіональним Міністром економіки.

Варто також відзначити, що регіональну політику в деяких країнах здійснюють спеціалізовані державні директивні чи дорадчі органи. Так, у Канаді функціонує комітет Кабінету Міністрів з питань економічного та регіонального розвитку, у США діє Президентська комісія з проблем федералізму, яка займається питаннями підготовки аналітичних звітів та рекомендацій для Президента та Конгресу, напрацювання шляхів покращення федеративних відносин, координацією поточної діяльності федеральної адміністрації по питанню удосконалення міжрегіональних відносин.

Крім зазначеного, у практиці США акумульовано значний досвід щодо створення та здійснення діяльності агентств регіонального розвитку. Найпоширенішою є державна інвестиційна корпорація як організаційна форма агентства регіонального розвитку. У країні діє пайове фінансування регіональних проектів зі сторони федерального центру, регіонів та місцевих громад, що сприяє об'єднанню всіх груп інтересів у напрямку регіонального розвитку.

В Японії діють Економічна консультативна рада та Консультативна рада планування комплексного розвитку території при Кабінеті Міністрів, якими керує прем'єр-міністр. Головним робочим органом у державному апараті Японії, що формує державну регіональну політику, програми та плани соціально-економічного розвитку є Управління економічного планування.

У Швеції сформовано систему, при якій регіональна адміністрація реалізовує загальнонаціональні директиви. При Міністерстві промисловості і торгівлі створено підрозділи, до сфери діяльності яких належить розробка регіональної політики для слаборозвинених районів, контроль за здійсненням регіональної політики та зв'язок з Європейською Комісією, а формування стратегій розвитку регіонів здійснюють Адміністративні ради відповідних графств. Відзначимо, що у Швеції створюють державні регіональні компанії, які приймають пайову участь у реконверсії підприємств і організацій що виробляють нові товари та підтримують малі і середні підприємства.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зазначене вище дає змогу дійти таких висновків:

1) основною рисою розвитку інституційного забезпечення регіональної політики в досліджених у цій статті зарубіжних країнах є децентралізація, яка здійснюється на принципах субсидіарності;

2) регіоналізація та децентралізація стали провідними у забезпеченні ефективної регіональної політики у світовій практиці;

3) регіональна політика багаторівнева та реалізується центральними органами влади та регіонів, а також органами місцевого самоврядування, на відміну від того, що відносно нещодавно основну роль у формуванні та здійсненні регіональної політики відігравали лише центральні органи виконавчої влади;

4) у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального та місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, та професійних структур (наприклад, агентств регіонального розвитку), головним завданням яких є сприяння регіональним ініціативам;

5) роль центрального уряду дедалі більше зводиться до формування концептуальних засад та необхідної нормативно-правової бази.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці теоретичних та практичних рекомендацій законодавцям та органам публічної влади щодо формування дієвих механізмів забезпечення ефективної регіональної політики в Україні.

Список використаних джерел.

1. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.
2. Грищенко І. М. Зарубіжний досвід регулювання соціально-економічного розвитку регіонів / І. М. Грищенко // Актуальні питання публічного управління та адміністрування в контексті реалізації адміністративної реформи : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (Умань, черв. 2018 р.). – Умань, Уманський національний університет садівництва, 2018. – С. 54.
3. Дегтярьова І. О. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія / І. О. Дегтярьова. – К. : НАДУ, 2012. – 368 с.
4. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи : зб. нормат.-прав. актів і наук.-аналіт. матеріалів з питань регіонального розвитку та просторового планування / В. С. Куйбіда, В. Негода. – К. : Вид-во "Крамар", 2009. – 176 с.
5. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. –

References.

1. Vasyli'eva, O.I. (2009), *Rehional'ne upravlinnia v umovakh reformuvannia vladnykh vidnosyn* [A regional management is in the conditions of reformation of imperious relations], Yuho-Vostok, Donetsk, Ukraine.
2. Hryshenko, I.M. (2018), "Foreign experience of adjusting of socio-economic development of regions", *Aktual'ni pytannia publichnoho upravlinnia ta administruvannia v konteksti realizatsii administratyvnoi reformy* [Pressing questions of public management and administration are in the context of realization of administrative reform], materialy Vseukr. nauk.-prakt. internet-konf. , Uman', Umans'kyj natsional'nyj universytet sadivnytstva, Ukraine, p. 54.
3. Dehtiar'ova, I. O. (2012), *Konkurentospromozhnist' rehionu: stratehichni priorytety ta mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia* [Competitiveness of region : strategic priorities and mechanisms of state administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
4. Kujbida, V. S. (2009), *Rehional'nyj rozvytok ta prostorove planuvannia terytorij: dosvid Ukrainy ta inshykh derzhav-chleniv Rady Yevropy* [Regional development and spatial planning of territories : experience of Ukraine and other states-councillors of European], Vyd-vo "Kramar", Kyiv, Ukraine.
5. Vakulenko, V. M., Orlatyj M. K. (2014), *Rehional'ne upravlinnia* [Regional management], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2018 р.