

Ю.В. Самойлик, Н.В. Шабло

**Регіональна політика як основа ефективного місцевого розвитку,
орієнтованого на громаду**

Регіон є складною соціально-економічною системою, що складається з декількох груп системоутворюючих елементів. Характерна особливість сучасного етапу розвитку регіонів України полягає в серйозних соціально-економічних проблемах розвитку населення, екологічні проблеми, що виникли внаслідок неефективного природо- і ресурсокористування, відсутності чіткої політики соціального розвитку регіонів, фондів економічного розвитку. Проблеми соціальної стабільності і розвитку населення, збереження навколишнього середовища, взаємозв'язки між обмеженістю ресурсів і конфліктами проникають в державну політику і набувають істотної не тільки соціально-економічної, а й політичну вагу.

Питання регіонального та місцевого розвитку, ґрунтованого на концепції сталого розвитку, широко досліджені науковцями. Зокрема, на увагу заслуговують праці таких вчених-економістів, як В.Г. Андрійчук, О.М. Варченко, П.І. Гайдуцький, В.М. Геєць, С.М. Кваша, І.Г. Кириленко, П.М. Макаренко, В.Я. Месель-Веселяк, О.М. Могильний, П.Т. Саблук, А.В. Ткачук, О.М. Шпичак та ін. Науковці акцентують увагу на механізмі державної підтримки, особливостях процесу децентралізації, який набуває все більшої актуальності з огляду на сучасний політико-економічний курс, визначають роль бізнесу в забезпеченні сталого розвитку. Втім, на нашу думку, доцільним є більш комплексний підхід до державного регулювання, яке, крім підтримки, включає створення відповідного нормативно-правового поля, формування державного резерву продукції, антимонопольний контроль, протекціонізм, обмеження імпорту, контроль якості тощо. Разом з тим, недостатньо відображені в економічній літературі механізми співпраці органів влади різних рівнів, громади, представників підприємницьких структур та міжнародних організацій, що дозволяє отримати синергійний ефект для

забезпечення сталого розвитку.

Кожна з великих підсистем, які є складовими регіональних систем, включає елементи, виділені за ознакою галузі національної економіки (промисловість, транспорт, торгівля) або предмету управління (економіка, фінанси, інвестиції, персонал, ринкові інститути) і дозволяє науково обґрунтувати склад підсистем регіону на основі теорії організації (рис. 1).

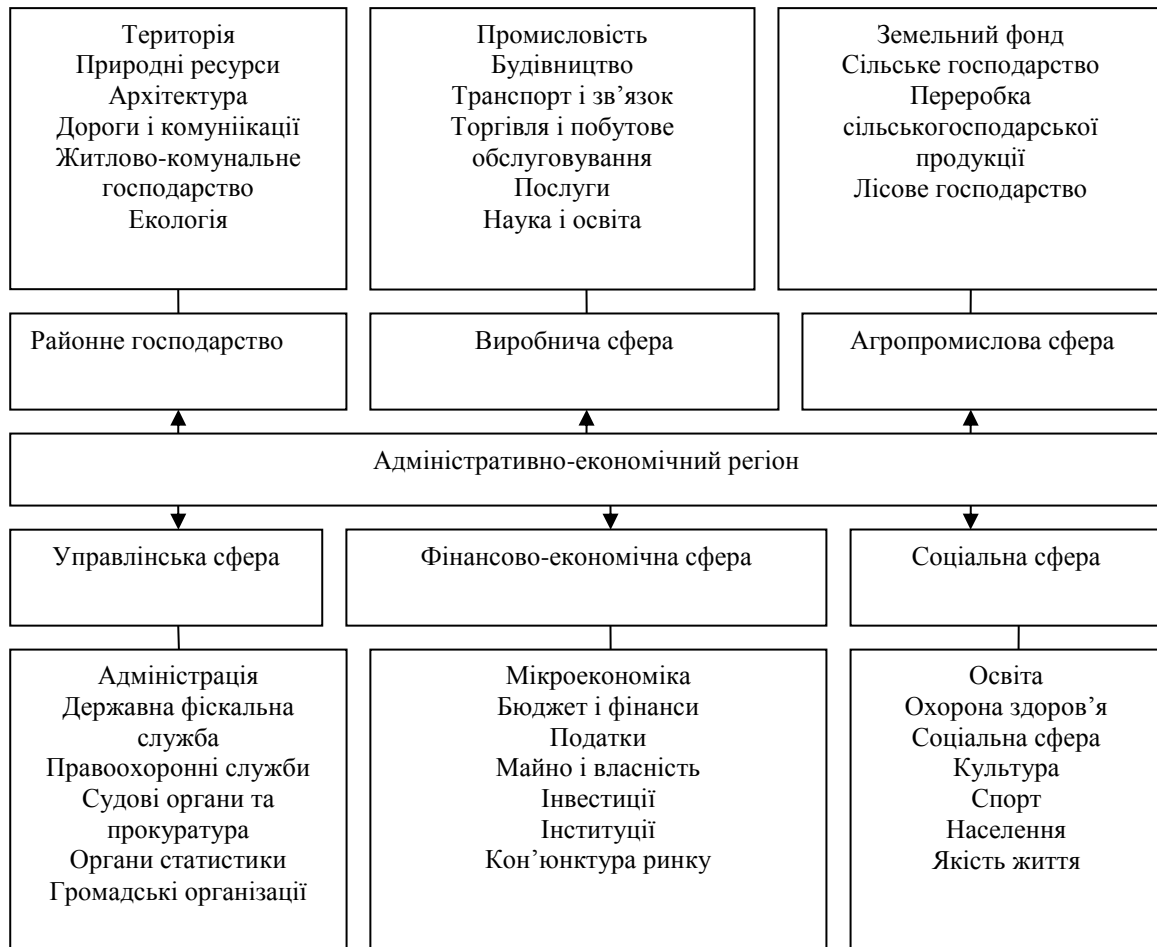


Рисунок 1 – Взаємозв'язок підсистем регіону

Джерело: розроблено автором

Структура регіональної соціально-економічної системи комплексна, розглядається в контексті економічних і управлінських зв'язків, що мають власну систему відносин (табл. 1). Структура регіону може мати й інші складові в залежності від ступеня спеціалізації регіону і рівня його розвитку. Структуризація підсистем регіону дозволяє розглянути питання його стратегічного управління і соціально-економічного розвитку.

Таблиця 1 – Структура елементів соціально-економічних відносин в регіоні

Структурний елемент	Складові
Регіональні органи влади	Сукупність законодавчих, виконавчих, правоохоронних, контролюючих організацій, які забезпечують управління регіоном як єдиним соціально-економічним комплексом
Адміністративні утворення	Міста, райони, муніципальні утворення, організації та домогосподарства, через які здійснюється управління суспільством і територіями
Населення і трудові ресурси	Структуруючі соціальні групи і продуктивні сили для існування регіону як соціальної системи
Природні ресурси	Земля, вода, надра, ліс, повітря, що забезпечують біологічні умови життя і матеріальну основу виробничої діяльності
Інфраструктура регіону	Автомобільні і залізні дороги, водозабезпечення, авіа- і аеродроми, продукто- і нафтопроводи, водо-, енерго- і теплостачання, каналізація, очищення стічних вод, сукупність систем, забезпечує життєдіяльність населення і створює економічні умови для розвитку виробництва
Соціальна сфера	Охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення, фізкультура, культура і мистецтво, найважливіші об'єкти управління органів влади для забезпечення здоров'я населення та всебічного розвитку людських ресурсів
Виробнича сфера	Основні галузі матеріального виробництва, що забезпечують зайнятість населення, розвиток продуктивних сил і виробництво продуктів споживання, засобів виробництва
Громадські організації	Політичні партії, релігійні організації, ЗМІ, асоціації та спілки, некомерційні організації, що є невід'ємною частиною соціальної системи демократичного суспільства для захисту прав особистості, інтересів соціальних груп

Джерело: розроблено автором

Глобальною метою соціально-економічного розвитку регіону є забезпечення повного матеріального добробуту і всебічного розвитку особистості населення регіону, яка визначає стратегічні цілі та критерії по виділеним системам управління регіону. Проблеми, пов'язані з формуванням стійкого розвитку регіону, соціальні аспекти, є одними з ключових в системі державної регіональної політики. Стратегічні соціальні цілі розвитку державної регіональної політики необхідно розглянути з урахуванням проблем:

- розвитку інфраструктури регіонів;
- поліпшення якості життя населення;
- пріоритету природоохоронних заходів в політиці і національних програмах;

- зменшення обсягів втрат екологічних ресурсів;
- підвищення грамотності і зайнятості населення.

Середовищем регіонального розвитку в системі державної регіональної політики є складною соціоприродною системою, що включає в себе сукупність взаємопов'язаних природних і соціальних компонентів. Соціоприродна система є синергетичною системою, тому має мету свого існування і здатна до самоорганізації, що виявляється в концептуально оформленій траєкторії її розвитку.

Тому концепція соціально-орієнтованого регіонального управління повинна враховувати прояв ментальності населення в екологічній, соціальній та економічній підсистемах його діяльності з урахуванням особливостей, які обов'язково висувають множинні об'єкти управління.

Взаємозв'язок екологічної, соціальної та економічних підсистем як форм господарської діяльності регіону складна. При такому підході екологічна підсистема – це сфера діяльності з конструювання середовища проживання. Економічна підсистема – це конструювання відносин щодо забезпечення збереження наявного територіального простору. Соціальна підсистема – це формування ціннісних орієнтирів і пріоритетів розвитку. Визначальною категорією в економічній підсистемі є регіон як комплексна система. Отже, саме суб'єкт господарювання визначає характер відносин, які виникають при взаємодії сукупності суб'єктів. Концепція орієнтує на комплексне вивчення, а також ідентифікацію факторів, що відображають специфічні риси господарювання різних просторових утворень.

Формування дієвих еколого-економічних механізмів та підтримка зусиль, спрямованих на поліпшення стану навколишнього середовища, – це попередня умова досягнення цілей сталого розвитку регіону, включаючи безпеку та удосконалення соціальних стандартів. Однак вже сьогодні регіональні екосистеми відчувають істотний вплив факторів обмежує характеру, які є загрозами ефективному вирішенню завдань сталого соціально-економічного розвитку.

Дуже часто екологічні та соціально-економічні проблеми, пов'язані з залученням природних ресурсів, виступають «каталізатором» екологічних конфліктів. Тому стратегічною метою регіональних органів влади має стати консолідований підхід до запобігання і вирішення економіко-екологічних і соціальних конфліктів, спрямований на збереження прийняттого еколого-економічного балансу і забезпечення сталого розвитку. Концепція взаємозв'язку природного середовища і суспільства базується на об'єднанні соціальної, економічної та суспільної сфер діяльності. Суспільні відносини, що склалися в соціально-економічній системі, формують механізм природокористування та сприяють узгодженості ресурсних режимів (як на національному, так і міжнародному рівнях) з тактичними завданнями і стратегічними цілями сталого розвитку.

Управління регіональним розвитком в системі державної регіональної політики на різних рівнях становить прерогативу функціонального управління регіоном. Вона дозволяє розглянути склад підсистем регіону на основі теорії організації, може служити основою для системного аналізу регіону в залежності від масштабу управління, виробничого потенціалу, складу населення і ринкової інфраструктури. Основою регіонального планування служить обґрунтоване формування цілей і критеріїв. Стратегія розвитку регіону повинна базуватися на теорії програмно-цільового управління і передбачати постановку стратегічних і тактичних цілей, а також критеріїв їх досягнення – кількісних показників, що визначають міру або склад оцінки досягнення мети в порівнянні з іншими можливими варіантами розвитку регіону.

Критерій досягнення мети – кількісний показник ефективності, що визначає міру або ступінь оцінки досягнення мети в порівнянні з альтернативами. Критерій завжди має кількісну оцінку і спрямований в залежності від показника на мінімізацію або максимізацію стану системи. Наприклад, мінімум витрат на виробництво продукції, максимум валового прибутку, мінімальна плинність робочих кадрів, максимальна вироблення.

Класифікація цілей – складне завдання, оскільки має якісну форму

вимірювання. Практичне значення має декомпозиція цілей управління регіоном за рівнями управління. У якості глобальної мети першого рівня можна прийняти таку мету, як повний матеріальний добробут і всебічний розвиток особистості людей, які населяють регіон. Глобальна мета поділяється на шість основних стратегічних цілей другого рівня в залежності від сфер діяльності:

1. Містобудівна ціль. Комплексний розвиток інфраструктури регіону на основі раціонального використання потенціалу території: природних ресурсів, сучасної архітектури, будівництва, комунікацій, комунального господарства і дотримання екологічних стандартів.

2. Виробнича ціль. Задоволення потреб національної економіки в продукції підприємств з високою якістю при збалансованих витратах і дотриманні заданих пропорцій у розвитку галузей матеріального виробництва.

3. Агропромислова ціль. Задоволення потреб населення в сільськогосподарських продуктах високої якості за доступною ціною і забезпечення пропорцій розвитку галузей агропромислового комплексу регіону.

4. Соціальна ціль. Забезпечення всебічного розвитку особистості на основі освіти, культури і науки, здорового способу життя населення, турбота про рівень життя, умови праці та сім'ї, впровадження принципів соціальної справедливості і демократизації суспільства.

5. Економічна ціль. Дотримання пропорцій планомірного розвитку регіону на основі максимізації доходів бюджету, зростання чистого прибутку підприємств, ефективного використання муніципального майна, припливу інвестицій, розвитку ринкових інститутів і малого підприємництва в регіоні.

6. Управлінська ціль. Розвиток громадського самоврядування, дотримання законності та правопорядку, ефективну взаємодію всіх гілок державної влади в умовах демократизації суспільства.

Класифікація цілей дозволяє виділити групи структуроутворюючих чинників і визначити глобальні цілі для регіону і диференціювати їх по підсистемах регіону і соціальним групам (рис. 2).

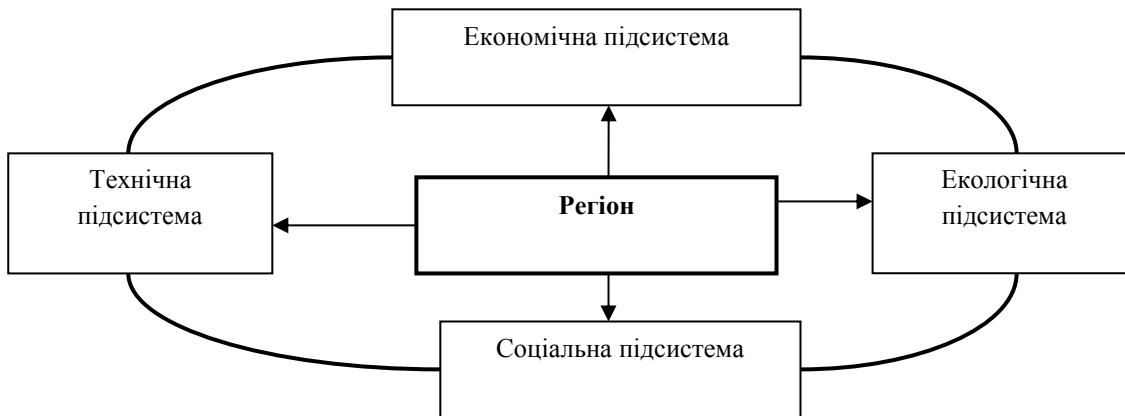


Рисунок 2 – Регіон як сукупність підсистем

Джерело: розроблено автором

Виявлення і ранжування стратегічних цілей соціально-економічного розвитку є складною науковою задачею. На першому етапі її рішення визначається перелік глобальних проблем, розбитих на шість макросистем регіону, всередині яких виділені локальні проблеми. На другому етапі проводиться експертна оцінка глобальних проблем і локальних проблем регіону із залученням висококваліфікованих експертів: керівників департаментів адміністрації, депутатів законодавчих органів, керівників муніципальних підприємств і організацій, вчених-консультантів.

Необхідно прагнути до найбільш ефективного використання наявних у розпорядженні регіону ресурсів для адекватної адаптації до змін. Щоб цього досягти, управління повинне бути орієнтоване на підтримку системної рівноваги, тобто ефективно розподіляти наявні фінансові ресурси за окремими напрямками виробничо-господарської і соціальної діяльності. У цілому, найважливішою властивістю соціально-економічної системи є підтримка рівноваги між технічною, економічною, соціальною та екологічною підсистемами регіонального розвитку.

Соціальна підсистема регіонального розвитку є об'єктом управління, отже, її необхідно розглядати як самостійну систему з властивими їй зв'язками і закономірностями. Тому при розробці планів в обов'язковому порядку повинні

бути враховані показники, що характеризують стан соціальної підсистеми регіону. Відповідно до практики управління, на певних етапах розвитку соціальні параметри можуть грати пріоритетну роль. Впровадження концепції збалансованого розвитку регіону є найважливішим завданням, як теоретиків, так і практиків. Концепція соціально-стійкого розвитку регіону представлена на рис. 3.

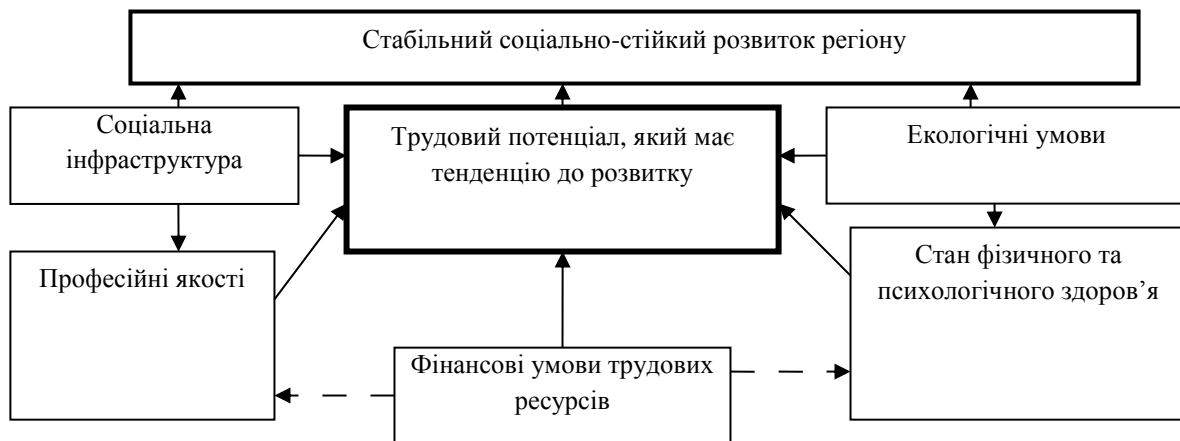


Рисунок 3 – Концепція соціально-стійкого розвитку регіону

Джерело: розроблено автором

Ґрунтується ця концепція на тому, що розвиток регіону залежить від технологічних, природно-кліматичних умов і робочої сили – населення регіону. Вплив населення на кліматичні умови неможливий, зважаючи на це, максимум уваги необхідно приділити технологічно та екологічно безпечному існуванню і розвитку населення регіону. Існує реальна необхідність охорони природного середовища, яка забезпечує населення регіону: умовами існування, ресурсною базою, конкурентними перевагами і т.д. Важливою складовою розвитку регіону є наявність і постійний розвиток трудового потенціалу – джерела створення додаткового продукту. У зв'язку з цим регіону необхідні соціальні, екологічні та економічні умови розвитку трудового потенціалу. Одним з джерел розвитку трудового потенціалу є його знання, кваліфікація, фізичні здібності. Їх забезпечення та розвиток забезпечується соціальною інфраструктурою – школами, технічними і вищими навчальними закладами, лікарнями, об'єктами

культури і спорту, і т.д., однак розвиток трудового потенціалу тільки за рахунок об'єктів соціальної інфраструктури є малоефективним. Синергетичний ефект можливий від комплексної взаємодії та розвитку соціальної та екологічної діяльності в регіоні, збалансованого плану розвитку. Можливість ефективного впровадження цієї концепції багато в чому залежить від здатності її сприйняття більшістю населення регіону, їх етичних принципів і особливостей національних культур. Моральне ставлення населення до всього в регіоні і до власної діяльності здатне підтримувати стійку рівновагу систем і не виходити при цьому за межі катастрофічних трансформацій.

У країнах Європи можна виділити різні інструменти, спрямовані на заохочення регіонального розвитку. Основним інструментом регіональної політики майже завжди є програма інвестицій або розвитку – багаторічна програма, розроблена відповідно до логіки стратегічного планування. Її можна розуміти як своєрідну угоду між різними державними органами, які беруть участь у спільному фінансуванні і кожен із котрих погоджується зробити певний внесок у реалізацію програм регіонального розвитку різних типів. На більш загальному рівні варто відзначити, що в багатьох країнах потреба в оптимізації та належному використанні державних інвестицій зумовлює необхідність поліпшення координації і синергії між інвестиціями, що здійснюються за рахунок різних джерел фінансування всіма учасниками процесу розвитку – державою, регіональною та місцевою владою на певній території. Це можна вважати певною формою планування або координації регіонального розвитку. У більшості країн обсяги фінансової допомоги за загальнонаціональними програмами часто залежать від гостроти певних проблем (економічних, соціальних, територіальних) у деяких регіонах порівняно з рештою територій держави. У деяких країнах ухвалюються спеціальні програми, спрямовані на підтримку конкретних регіонів («спеціальні територіальні програми») [Ткачук, 2012].

Важливе значення для сталого розвитку регіонів має реалізація різноманітних міжнародних проектів, спрямованих на сталий розвиток.

Найбільш масштабним для України є Проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду».

ПРООН є глобальною установою Організації Об'єднаних Націй у галузі розвитку, яка підтримує стратегічні ініціативи з розбудови спроможності, спрямовані на сталий людський розвиток та зростання, користь від якого отримають усі. Шляхом налагодження партнерства з національними, регіональними та місцевими органами влади, громадянським суспільством та приватним сектором ПРООН надає підтримку Україні у її зусиллях із викорінення бідності, підвищення потенціалу населення, забезпечення рівного доступу до результатів розвитку, збереження навколишнього середовища та сприяння демократичному врядуванню. Основна мета ПРООН – підтримати Україну на шляху сталого людського розвитку, спрямованого на досягнення заможної, демократичної та сильної держави, в якій ніхто не залишається осторонь і враховується думка кожного і кожної. Ми керуємося Цілями розвитку тисячоліття та Конвенціями ООН, до яких приєдналася Україна [Місцевий, 2016].

Спільний Проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» співпрацює з громадами в усіх регіонах України для підтримки сталого розвитку сільських територій шляхом впровадження ініціатив з самоуповноваження та відродження громад для реального покращення рівня їх життя на місцевому рівні. Крім того, Проект підтримує співпрацю громад з обласними, районними та місцевими органами влади за допомогою розвитку та реалізації багатостороннього партнерства між громадами та місцевою владою, приватним сектором та міжнародними донорськими організаціями, внаслідок якого ми разом створюємо відчутну покращення якості життя на селі [Проект, 2016].

Багаторівневе партнерство побудоване за участю обраних районів; сільські або міські ради та місцеві громади формують функціональну сферу дії Проекту. Їх вибір здійснюється за допомогою відкритого конкурсу на основі критеріїв оцінки соціально-економічних труднощів, особливо у сфері охорони здоров'я,

освіти, водопостачання, енергопостачання та екологічної ситуації. Через процес відбору Проект МРГ залучає найбільш незахищені сфери (населення, райони).

Діяльність МРГ на місцевому рівні здійснюється в рамках партнерства з учасниками Проекту, яке засновується на готовності і зацікавленості партнерів (громади, сільських, міських рад, районних органів влади, обласних органів влади, наукових кіл, асоціацій органів місцевого самоврядування, приватного сектору) у співфінансуванні і спільному прийнятті рішень [Програма, 2016].

Позитивними аспектами функціонування Проекту є такі: поглиблення взаємозв'язків між суб'єктами регіонального розвитку, розвиток потенціалів регіонів, децентралізація управління, широке залучення до співпраці приватних осіб, удосконалення інституціональних основ управління, посилення організованості регіональних утворень, розбудова соціально-економічної інфраструктури, реалізація мікро-проектів, спрямованих на підвищення добробуту суб'єктів регіонального розвитку, забезпечення енергозбереження в регіонах, підвищення освітнього рівня, формування економіки знань, забезпечення гнучкості та готовності до змін.

Варто розглянути також негативні аспекти функціонування даного Проекту: низький рівень активності регіональних суб'єктів, недостатнє володіння інформацією, небажання спільної праці, втрата інтересу до роботи після закінчення проекту, небажання фінансової участі (відсутність власних фінансів), відсутність міжрегіональної співпраці.

Успішне планування регіонального розвитку в значній мірі пов'язано з урахуванням зовнішніх чинників, що впливають на функціонування регіону. До групи зовнішніх чинників, що впливають на розвиток регіону, можна віднести чинники, що диференціюються за характером походження: макроекономічні; мезоекономічні (пов'язані з діяльністю галузей, ринків); мікроекономічні (визначені поведінкою окремих організацій).

Друга група чинників – за способом впливу на регіон: мережеві (впливають на регіон через партнерські зв'язки різноманітного характеру з точно відомими адресатами); соціальні («проникаючі» в регіон через

психологічні особливості індивідуальної та групової поведінки і інтереси, з одного боку, а з іншого – пов'язаних з регіоном груп – акціонерів, керівників банків, представників муніципальних органів – всіх зацікавлених у сталому розвитку регіону суб'єктів); середовищні (визначаються соціально-економічним становищем в країні, діють не вибірково і не мають конкретних і постійних адресатів).

Галузева структура регіону є основним чинником, що робить істотний вплив на всі сторони життєдіяльності регіону, а, отже, і на формування його концепції соціально-економічного розвитку. Безумовно, галузева приналежність відіграє важливу роль у відбитті багатьох параметрів життєдіяльності підприємства, але в той же час необхідно визнати, що в питаннях соціальної діяльності підприємства і її оцінки з боку суспільства галузева приналежність не є настільки домінуючою. Суспільство схильне зіставляти підприємства не за галузевою ознакою, а перш за все з соціальних параметрах – таким, як ступінь соціального захисту працівників, рівень організації та оплати праці, умови праці, наявність об'єктів соціальної інфраструктури, загроза екологічної ситуації і т.д.

Таким чином, при реалізації концепції регіонального розвитку повинна забезпечуватися єдність системи планування і співвіднесеність планів один з одним, які, у свою чергу, повинні бути основаними на єдиних принципах та методах планування, а також єдиній інформаційній базі; у неї, зокрема, повинні входити концепція соціально-економічного розвитку країни, пріоритетні напрямки соціально-економічного розвитку окремих галузей і регіонів.

Список використаних джерел

1. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду: Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cba.org.ua/ua/pro-nas/proon-v-ukrajini>.
2. Проект ЄС та ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»: Офіційний Веб-портал Полтавської обласної державної адміністрації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/proekt-ies-ta-proon-misceviy-rozvitok-orientovaniy-na-gromadu>.
3. Програма розвитку ООН в Україні: Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org>.
4. Ткачук А. Місцевий та регіональний розвиток. Участь громадян у місцевому розвитку. Практичний посібник для практичних людей / А. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2012. – 144 с.