Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Академія муніципального управління

№ 10, 2011

УДК 354:65.014.1.477

М. П. Сорока,
к.е.н., докторант,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили

СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВИХ УМОВ ДЛЯ МАКСИМАЛЬНОЇ ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Анотація. *Визначено взаємозв'язок понять, що відбивають складові регіонального управління, яке здійснюється у державі. Досліджено існування значної нерівномірності у рівнях соціально-економічному розвитку регіонів.*

Annotation. *Defines the relationship of concepts that reflect elements of regional governance, which is in the state. Investigated the existence of significant non-uniformity in levels of socio-economic development of regions.*

Ключові слова: *Державне управління, просторовий аспект, регіон, соціально-економічні системи, територіальний принцип.*

Вступ

Регіональне управління, що здійснюється у державі, доцільно розглядати як діалектичне поєднання державного регіонального управління та самоврядування кожного з регіонів країни, яке реалізується через систему місцевого самоврядування. У свою чергу державне регіональне управління включає державне управління цілісним соціально-економічним територіальним комплексом держави у просторовому аспекті, до якого відносяться збалансування розвитку всіх регіонів та впровадження цільових програм, що охоплюють територію (або частки території) кількох регіонів, та державне управління кожним окремим регіоном.

Виходячи з того, що соціально-економічні територіальні системи постійно розвиваються (не зважаючи на те, як змінюється їх загальний стан: на гірше чи на краще), управління ними недоцільно ділити на управління функціонуванням та управління розвитком, тому замість поняття "регіональне управління" як рівнозначне може використовуватися поняття "управління регіональним розвитком". При цьому державне регіональне управління по праву може мати назву "державне управління регіональним розвитком", що, за аналогією до попереднього виділення складових, включає державне управління регіональним розвитком усієї країни та державне управління розвитком її регіонів. Що стосується самоврядування регіонів, то йому відповідає поняття "самоуправління регіонів щодо забезпечення власного розвитку", яке разом з державним управлінням розвитком регіонів входить до складу управління розвитком регіонів. Таким чином, при структуруванні регіонального управління та управління регіональним розвитком за територіальним принципом, у їх складі можна виділити державне регіональне управління усією країною та управління регіонами (або державне управління регіональним розвитком країни та управління розвитком регіонів).

Аналіз останніх наукових досліджень.

Застосування саме терміну "управління розвитком" щодо регіональних систем різних рівнів є досить поширеним, усталеним та використовується у працях багатьох відомих науковців, зокрема, А.Ф.Мельник, Г.Л.Монастирного та Б.І.Адамова щодо муніципальних утворень, В.С.Коломийчука щодо адміністративного району , Н.С.Миколайчук, А.Г.Ахламова, М.М.Миколайчука та А.Г.Мазура щодо регіонів, В.В.Мамонової щодо розвитку територій, В.І.Павлова та Н.В.Павліхи щодо просторового розвитку, О.Г.Осауленка щодо соціально-економічних комплексів, С.М.Серьогін, А.В.Решетніченко та Ю.П.Сурмін застосовують поняття "управління соціальним розвитком" тощо.

Постановка завдання

– визначити взаємозв'язок понять, що відбивають складові регіонального управління, яке здійснюється у державі;

– дослідити існування значної нерівномірності у рівнях соціально-економічному розвитку регіонів.

Результати

Розглядаючи взаємозв'язок між складовими управління регіональним розвитком у межах країни, необхідно зупинитись на проблемі застосування певної термінології для відображення впливу, що його здійснює держава на просторовий розвиток усієї країни та на розвиток її регіонів. У наукових публікаціях представлені різні підходи до розуміння процесів впливу державних органів влади на розвиток регіонів України та просторового розвитку країни в цілому. Так, О.Ю.Амосов, досліджуючи механізми регіонального розвитку, робить висновок, що "на рівні регіонів ефект реформ буде досягнутий, якщо вдасться перетворити механізми управління на механізми регулювання …" [1 с. 14], таким чином протиставляючи процеси управління та регулювання, хоча такий підхід є правомірний лише щодо управління, яке базується на жорстких адміністративних методах, що створюють правові обмеження та передбачають використання відносин влади-підпорядкування, тиску зверху, за допомогою примушення, контролю над розподілом матеріальних благ, тощо. А от висловлене О.Ю.Амосовим зауваження щодо того, що "сучасний механізм регулювання на регіональному рівні повинен спиратися на мотиваційний механізм, тобто включати систему стимулів та спонукальних мотивів …" [1, с. 15] є беззаперечним.

Частина науковців відстоює позицію, згідно якої до регіонального розвитку слід застосовувати виключно поняття "державне регулювання", бо, за їх думкою, цей термін відображає більш "м'яке" суб'єктивне втручання або "ліберальне управління" [7, с.162]. В.В.Корженко та А.О.Кузнецов навіть наводять схему процесу регулювання розвитку соціально-економічних систем, включаючи до його складу такі управлінські функції як прогнозування, планування, організація, мотивація і моніторинг [7, с.163]. Проте, регулювання є лише однією з управлінських функцій [5, с.15], що, як абсолютно точно стверджують самі прибічники застосування терміну "державне регулювання", передає "усунення неузгодженостей між бажаним та запланованим станом об'єкта управління" [7, с.162]. При цьому функції прогнозування, планування, організації, координації, мотивації, обліку, аналізу та контролю є поза межами регулювання, хоча воно дійсно тісно пов'язане з ними.

Таким чином, стає цілком зрозумілим, що вплив держави як на регіональний розвиток країни, так і на розвиток регіонів здійснюється саме через процес управління, ще точніше державного управління, який не може бути зведений лише до функції регулювання (або державного регулювання), навіть за умов істотного зниження частки використання адміністративних методів, бо є значно ширшим за усунення відхилень від запланованих або запрограмованих результатів розвитку територіальних соціально-економічних систем та охоплює усі управлінські функції.

Досить конкретно і при цьому комплексно ключові проблеми регіонального розвитку, на вирішення яких мають бути спрямовані зусилля держави, представлені у наукових напрацюваннях З.С.Варналія. Це такі напрямки як:

- зміцнення потенціалу регіонів, розроблення і запровадження ефективних механізмів стимулювання їхнього розвитку (у тому числі державної підтримки слаборозвинених територій);
- зменшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів;

- удосконалення адміністративно-територіального устрою;
- істотне підвищення ролі місцевих органів влади і територіальних громад у зміцненні ресурсного потенціалу та конкурентоспроможності регіонів [3, с. 9-10].

Якщо вирішення першої з названих проблем в останні роки має хоч якісь позитивні зрушення, то стан міжрегіональних диспропорцій в Україні має тенденцію до погіршення загальної ситуації. С.П.Коломийцев відзначає, що нерівномірний розвиток регіонів відноситься до фундаментальних світових процесів, бо у кожній країні є регіони, що відносно процвітають, та такі, що відстають, через природні територіальні відмінності, обумовлені соціально-економічним фоном, природнокліматичними, ресурсними та іншими умовами [4, с. 598].

Узагалі, існування значної нерівномірності у рівнях соціально-економічному розвитку регіонів має як об'єктивне, так і суб'єктивне підгрунтя. Поряд з об'єктивними територіальними факторами виникнення економічних диспропорцій (наявність відмінностей у природних, трудових, кліматичних умовах) діють такі суб'єктивні фактори, як помилки у стратегії й тактиці проведення реформ, прорахунки в економічній політиці на різних рівнях ієрархічної системи управління – народногосподарському, регіональному, галузевому [10, с. 65]. Особлива увага має бути приділена подоланню негативного впливу суб'єктивних факторів, до яких також слід віднести відсутність в Україні зваженого державного механізму стимулювання не тільки стрімкого, але й будь-якого помітного розвитку регіонів.

Зважаючи на те, що наявність значного розбігу у досягненнях регіонів України сама по собі є об'єктивним явищем (тим більше, що сильний регіон має кращий соціально-економічний потенціал для розвитку, а отже може розвиватися більшими темпами, тим самим поглиблюючи існуючу між регіонами істотну диференціацію), то завданням держави, є "недопущення аномально високої територіальної диференціації" [4, с. 598]. Тим не менше, враховуючи істотні розходження у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів України дійовий механізм державного управління регіональним розвитком має створювати загальні правила функціонування для всіх територіальних складових держави, бо вирівнювання територіальної диференціації не є самоціллю, а лише засобом, що сприятиме піднесенню рівня життя у всіх адміністративних регіонах України.

Треба зважити також на те, що існує думка, за якою "єдині "правила гри", визначені Центром для всіх, бажаних результатів не дають", і що саме тому потрібна регіоналізація економічних реформ. Проте ці "правила гри", або механізм державного управління регіональним розвитком, може бути побудований із застосуванням ситуаційного підходу, що враховуватиме весь діапазон соціально-економічних характеристик територій, з яких складається наша держава. Такий єдиний для всіх регіонів України підхід до державного управління їх розвитком є найкращою альтернативою індивідуальному підходу до вирішення регіональних проблем, який у реальності зводиться до "вибивання" у центральних органів влади (а точніше у конкретних посадових осіб) пільг, субсидій, субвенцій для кожного з адміністративних регіонів.

При цьому ситуаційний підхід завдяки імітаційному моделюванню дає можливість розробити систему рішень, що залежать від конкретної ситуації, яка характеризується певними переважно кількісними показниками, розрахованими за затвердженими науково обгрунтованими методиками. Причому треба звернути увагу на зрозумілість цих методик, однозначність та логічність. Це надасть можливість керівництву регіонів спрямовувати розвиток відповідних соціально-економічних територіальних комплексів таким чином, щоб умови їхнього подальшого функціонування були найсприятливішими.

Заснований на цьому підхід до здійснення державного управління регіональним розвитком спрацює на користь державі та підвищенню рівня розвитку всіх територіальних складових України лише за умов, що у відповідний механізм буде заздалегідь закладене стимулювання зусиль кожного регіону до ефективного використання наявних ресурсів, інновацій, нарощування власного потенціалу, щорічного зростання життєвого рівня населення, орієнтації на довгострокову перспективу. Найменш розвиненим регіонам має бути вигідним вийти з категорії проблемних і перейти від дотацій до максимального використання власних здобутків.

Для цього може бути використана така характеристика ситуації в регіонах як темпи росту інтегрального показника регіонального розвитку, яка враховуватиме всі складові розвитку кожного з регіонів та залежатиме не стільки від рівня, що вже досягнений, скільки від реального внеску адміністративного регіону протягом конкретного періоду у підвищення власного рівня соціально-економічного розвитку. Слід також передбачити, щоб враховувалося не тільке отримане за рік збільшення (як виключення - зменшення) значення показника, але й його динаміку за останні 3-5 років, бо високі темпи розвитку у попередній рік іноді унеможливлюють отримання досить високого зростання у поточному році.

Узагалі, у науковій літературі є кілька пропозицій щодо побудови механізму державного управління регіональним розвитком. Так, А.Г.Мазур справедливо вважає, що "новий механізм регіонального управління … має спонукати територіальні одиниці до досягнення високих кінцевих результатів господарської діяльності" (з чим не можна не погодитись) та виділяє у його складі правовий, економічний й організаційний механізми [9, с.99]. Що стосується правового аспекту механізму регіонального управління, то, за А.Г.Мазуром, він має "передбачати чітке розмежування компетенції між різними рівнями регіонального управління; побудову моделі самоврядування і самофінансування територіальних одиниць за принципом "знизу-догори" з наданням максимальних прав низовим регіональним ланкам; нижні суб'єкти управління повинні делегувати свої функції, права і повноваження на вищій рівень, якщо вони не спроможні їх виконати безпосередньо" [9, с.100].

При аналізі цього підходу до формування механізму регіонального управління, не можна залишити поза увагою кількох суттєвих положень: по-перше, розмежування компетенції має бути не лише між рівнями управління, а й між системою органів державного управління та місцевого самоврядування; по-друге, самофінансування всіх "територіальних одиниць" нереальне або недоцільне з точки зору забезпечення певних стандартів життя для всіх мешканців держави; по-третє, надання "максимальних прав" низовим ланкам позбавляє цілісну систему регіонального управління таких переваг централізації, як контроль та координація здійснення окремих функцій, уникнення ситуації зростання окремих територіальних підсистем за рахунок інших, ефективне використання досвіду більш досвідчених керівників та спеціалістів; по-четверте, передача повноважень (причому не делегування, а повна передача) у сучасних умовах України має відбуватися згори донизу, бо при створені держави території вже передали їй більшість функцій (так, було б дивним, якщо б всі регіони знову перебрали на себе оборону кордонів, а потім незалежно один від одного вирішували, чи потрібно віддати це у відання державних органів влади). Крім цього, у даному контексті мова повинна йти не про окремий правовий механізм регіонального управління, а про правове забезпечення функціонування організаційно-економічного механізму управління регіонами країни.

Треба зазначити, що ідея "економічної самостійності" територій [9, с.103] останнього часу іноді висувається як панацея від штучного протистояння регіонів України. Незважаючи на привабливість цієї позиції для регіонів-донорів, вона не може бути прийнятною для всієї країни, бо посилить диференціацію рівнів розвитку адміністративних одиниць субнаціонального рівня та замість унітарного устрою приведе до федералізації, а отже, до роз'єднання територій, що входять до складу однієї держави. Федералізм зазвичай є вимушеним кроком при поєднанні у спільну державу окремих територій, які бажають залишити за собою максимальну самостійність, або компромісом при реальній загрозі відокремлення конкретної складової країни, як це було за часів надання автономії Криму.

В сучасних умовах, коли території України вже поєднані у єдиний соціально-економічний комплекс, але їхнє населення підтримує досить різні політичні погляди, федералізація може розглядатися не тільки як крок назад, а як стрибок у прірву. Особливо дивним виглядає потяг деяких українських політиків до федералізації при світових тенденціях до створення великих наддержавних спільнот із єдиним економіко-політичним простором (увійти до яких, до речі, намагається й Україна). Отже, майбутнє України не у повній самостійності та незалежності територій, що входять до її складу, а у зусиллях держави щодо створення умов для їх збалансованого та інтенсивного розвитку у єдиному соціально-економічному комплексі держави, в тому числі із впровадженням низки структурно-функціональних перетворень у системі управління ними.

При формуванні системи вимог, яким має відповідати механізм державного управління регіональним розвитком не можна не погодитись з В.К.Симоненком, який зазначає, що, незважаючи на особливості та відмінності у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, держава, по-перше, має забезпечити єдність відтворювальних макроекономічних процесів, а, по-друге, сформувати стимули до активної соціально-економічної діяльності самих регіонів [11, с. 55]. До цього слід додати, що головною метою перерозподілу коштів на користь проблемних регіонів має бути не "зрівнялівка", а сприяння досягненню більш високих результатів соціально-економічного розвитку у країні в цілому, тобто отримання максимального сумарного результату. Механізм державного управління регіональним розвитком має забезпечувати зацікавленість сильних регіонів у певних відрахуваннях для зниження розбігу у рівнях соціально-економічного розвитку територій, бо наявність у

державі слабких регіонів негативно впливатиме на більш розвинені адміністративні регіони.

Економічна ефективність виступає антиподом до соціальної справедливості, бо чим вище рівень витрат на допомогу регіонам, що відстають, тим менше загальнонаціональні економічні результати [2, с. 69]. Втім, ця теза не може розглядатися окремо від аналізу напрямків використання коштів, що перерозподіляються. Якщо допомога стосується інтенсифікації розвитку проблемного регіону, а не спрямовується на "латання бюджетних дірок", то загальнонаціональна ефективність не тільки нічого не втрачає, а навпаки, має збільшитися. Крім того, у механізм державного управління регіональним розвитком треба закласти принцип, за яким більшу допомогу отримуватимуть ті проблемні регіони, що докладають більше власних зусиль до виходу з кризи.

Досить важливим принципом побудови механізму державного управління регіональним розвитком також має бути передбачення перерозподілу на користь дотаційних регіонів такої частки коштів, щоб потужні регіони не втратили стимулів до власного розвитку, бо їм належить найбільший внесок до валового внутрішнього продукту країни і переважно від них залежить реальне наповнення державного бюджету. Таким чином, навіть за умов допомоги проблемним регіонам, треба забезпечити ситуацію, коли регіон, що краще працює, отримує більше.

Треба звернути увагу на те, що в умовах поглиблення кризи досить популярною була думка, що матеріально-технічні та фінансові ресурси взагалі "доцільно зосередити … в тих регіонах, які здатні на "економічний прорив"", бо "економічний та науково-технічний потенціали цих регіонів за умов фінансової підтримки спроможні в якості "локомотивів" української економіки спочатку вийти з кризи самостійно, а далі "витягти" і всі останні регіони країни" [6, с. 30]. Отже, пропагувалася теорія використання так званих "точок розвитку", яка дійсно дає непогані результати через більшу віддачу від вкладання державних коштів у розвиток найбільш ефективних виробництв та територіальних комплексів, на яких вони розташовані.

Під час розроблення механізму регіонального розвитку слід також врахувати те, що "найвищих результатів у соціально-економічному розвитку регіонів можна добитися лише тоді, коли регіональний і загальноекономічний аспекти розвитку відбуваються паралельно. Адже обидва вони – дві сторони однієї медалі. Причому ці сторони динамічні: будь-які зміни в одній із них неминуче викликають відповідні зміни в іншій." [8, с.42]. Отже треба передбачити вплив загальнодержавних досягнень на умови, що створюються для кожного регіону.

Аналізуючи фактори впливу на стан соціального розвитку регіону, який безумовно пов'язаний і з економічним станом, і з ситуацією у навколишньому середовищі тощо, підрозділяє їх на фактори внутрішнього та зовнішнього впливу. До факторів зовнішнього впливу на соціальний розвиток регіону авторка відносить: пріоритети соціально-економічної політики; забезпечення функціонування механізму відтворення трудового потенціалу в державі; рівень забезпечення соціальних гарантій в державі; обсяги національного доходу, що використовується на споживання; наявність механізму вирівнювання соціального розвитку регіонів в державі. Ці фактори треба не тільки враховувати при управлінні регіональним розвитком, а й аналізувати з точки зору можливого впливу на них з метою створення більш сприятливих умов для розвитку конкретних регіонів та задоволення інтересів усіх суб'єктів цієї соціально-економічної територіальної системи.

Слід зазначити, що головним чинником, який має сприяти виходу проблемних територій з кризи, є задіяння спеціальних механізмів залучення приватних інвестицій до розвитку відповідних регіонів. Для цього треба зробити вигідним вкладання грошей у піднесення рівня соціально-економічного розвитку саме проблемних територій. Причому це можуть бути інвестиції у досить різні сфери: відкриття нових підприємств (або розширення існуючих) із створенням додаткових робочих місць; цільова перекваліфікація частини трудових ресурсів під нові потреби ринку; запровадження енергозберігаючих технологій, перш за все у комунальних підприємствах; будівництво доступного широким колам населення житла із застосуванням взаємовигідних схем фінансування; розвиток мережі дитячих та підліткових секцій для позашкільних занять за інтересами; відновлення екосистеми, включаючи природну складову та умови життя людини у різноманітних населених пунктах, тощо.

Висновки

Таким чином, механізм державного управління регіональним розвитком має реалізовувати інтереси держави щодо піднесення соціально-економічного рівня на всій території країни через створення сприятливих умов для максимальної інтенсифікації збалансованого розвитку кожного конкретного регіону за рахунок всебічного використання та подальшого нарощування наявного потенціалу кожної субнаціональної соціально-економічної територіальної системи та забезпечення підтримки зусиль проблемних регіонів щодо досягнення більш високого рівня розвитку.

Література

1. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.: У 2 ч. / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2006. – Вип. 2. – С. 10 – 16.
2. Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине / Г. Балабанов // Регион: проблемы и перспективы. – 2005. – № 1. – С. 69 – 72.
3. Варналій З.С. Стратегічні пріоритети регіонального розвитку України / З.С. Варналій // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – № 3 (22). – С. 8–17.
4. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
5. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
6. Концептуальні засади регіональної політики України в сучасних умовах / А.П. Голіков, О.С. Логвиненко, С.Б. Нікулін, В.В. Радченко // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 24-25 травня 2000 р. / УАДУ (ХФ). – Х., 2000. – С. 28 – 31.
7. Корженко В.В. Інноваційний підхід до впорядкування складних соціально-економічних об'єктів / В.В. Корженко, А.О. Кузнецов // Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади: [Монографія] / За заг. ред. Н.М.Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 158 – 166 с.
8. Кукурудза І.І. Роль загальнонаціональної компоненти в соціально-економічному розвитку регіонів / І.І. Кукурудза // Вісник Акад. екон. наук України. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2004. – № 1(5) – С. 42 – 47.
9. Мазур А.Г. Регіональна економіка: проблеми відтворення і управління: [Монографія] / А.Г. Мазур / Рада по вивченню продукт. сил України. – Вінниця, 2000. – 263 с.
10. Павлов К.В. Управление экономикой на основе учета воспроизводственных диспропорций / К.В. Павлов // Вісник Акад. екон. наук України. – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2009. – № 1(5) – С. 65 – 67.
11. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / Симоненко В.К.; Отв. ред. И.И. Лукинов. – К.: Наук. думка, 1997. – 263 с.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2011 р.

ТОВ "ДКС Центр"