УДК 353.1

М. А. БУДНИК

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

В*изначено та розкрито історичні, політичні, правові та державницькі аспекти розвитку регіонів. Розглянуто та проаналізовано законотворчі процеси у сфері регіонального управління. Досліджено основні перспективи державного управління регіональним розвитком України.*

I*n the article certainly and the historical, political, legal and state aspects of development of regions are exposed. The processes of legislation are considered and analysed in the field of regional management. Investigated basic prospects of state administration regional development of Ukraine.*

Зміна ролі регіонів в економіці країни, структурна неоднорідність простору держави в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному аспектах зобов'язує будь-який захід внутрішньої (а інколи – і зовнішньої) політики здійснювати з урахуванням інтересів регіонів. Останнім часом виникла гостра потреба застосування нових підходів до організації управління в регіонах, чіткого розмежування повноважень загальнодержавних і місцевих органів влади, визначення напрямів трансформації регіонального управління. Розширення повноважень регіонів України відповідає світовій практиці децентралізації управління, Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

В Україні та її регіонах досить гостро стоїть проблема створення ефективної управлінської системи, оскільки попередня господарська система вже демонтована, а нові форми та методи її організації лише формуються.

Актуальність теми статті обумовлена потребами наукового аналізу процесу модифікації механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, зміни системи взаємодії органів місцевої влади. Реформування системи державного управління зіштовхнулися з серйозними проблемами: неефективність основних державних інститутів, низький рівень управлінської культури й політичну конфронтаційність суспільства.

В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів роль і значення активної регіональної політики зростає. Особливої актуальності набуває проблема ефективного використання регіонального потенціалу. Йдеться про об'єктивну необхідність підвищення конкурентоспроможності регіонів, враховуючи як внутрішні, так і зовнішні чинники. Саме остання проблема й вимагає додаткового дослідження та розробки певних рекомендацій щодо ефективної та дієвої регіональної політики, з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів України [13, с. 308].

Аналіз становлення шляхів удосконалювання механізму державного регіонального управління спонукає звернутися до широкого спектра знань, представлених

історичною, соціологічною, політологічною і юридичною літературою, і до теорії управління й науки державного управління, регіонального менеджменту.

У визначеній проблематиці можна виділити кілька аспектів її дослідження.

Значний блок сучасних досліджень присвячений організаційно-функціональним і правовим аспектам державного регіонального управління (Л. Сморгунова, В. Халіпова, І. Ісаєва).

У блоці досліджень, присвячених власне політико-правовим механізмам державного управління, варто виділити кілька напрямків.

Сучасна система державного управління перебуває у стані постійної трансформації, тому проблема реформування її механізмів привертає увагу великої кількості дослідників.

Необхідно відзначити вітчизняні дослідження останніх років, присвячені безпосередньо проблемам становлення й модернізації державного управління. Окремі аспекти регіональної політики України розглядаються в працях В. Керецмана, О. Берданова, В. Вакуленко, П. Круш та ін.

Проблеми розвитку державного й регіонального управління, висвітлення закордонного досвіду регіональної політики й шляхів його використання з урахуванням її специфіки, правові основи функціонування регіонів, стимулювання економічного розвитку регіону, а також можливості вдосконалювання територіального керування розглядаються в наукових працях дослідників А. Клемешева, Я. Старцева, Г. Атаманчука.

Характеризуючи в цілому стан наукової розробленості теми механізму державного управління в контексті політологічних досліджень, слід зазначити, що проблема перебуває у стадії розробки й досліджена ще недостатньо. При цьому можна відзначити, що у вітчизняній і закордонній науці створена певна база для подальшого поглибленого дослідження даної проблематики. Актуальність, теоретична та практична значущість, недостатня розробленість теми механізму державного регіонального управління обумовили вибір даної теми для цільового концептуального аналізу.

Метою роботи є аналіз найважливіших тенденцій і перспектив реформування державного управління регіональним розвитком України. Це припускає необхідність дослідження основних пріоритетів регіональної політики держави, вироблення – рекомендацій теоретичного і практичного плану щодо їх реалізації.

Усе це зумовило постановку й рішення таких дослідницьких завдань:

– на основі аналізу категоріального апарата теорії управління уточнити сутність понять “регіон”, “регіональне управління”, “регіональна політика”, “державна регіональна політика”;

– систематизувати й проаналізувати уявлення про основні етапи умов становлення й еволюції, особливостях формування й трансформації механізму державного управління в пострадянській Україні;

– виявити особливості, протиріччя й тенденції реформування сучасного вітчизняного механізму державного регіонального управління в процесі трансформації;

– проаналізувати критерії, ознаки й шляхи підвищення ефективності функціонування механізму державного регіонального управління й розробити концептуально оформлені рекомендації з його вдосконалювання в умовах трансформації.

До теоретико-методологічних підстав роботи відносяться концептуальні положення теорій модернізації, глобалізації, інституціоналізму, функціоналізму, соціокультурної, психологічної й цивілізаційної парадигм, що представляють багаторівневий комплекс принципів і методів пізнання, властивий сучасній науці, та забезпечують міждисциплінарний характер дослідження.

У рішенні поставлених завдань застосовувалися принципи діалектики, історизму, системності, комплексності, загальнонаукові методи спостереження, систематизації, класифікації явищ, індексний, опитувально-прогностичний, а також метод моделювання й експертних оцінок.

Важливе значення надавалося багатомірності аналізу, здійснення принципу єдності теоретичного й емпіричного в пізнанні сутності й типів політичного керування. У роботі використано положення Конституції України, законів України, указів і постанов Президента й Уряду України, інші документи й правові акти України й закордонних країн, що відносяться до досліджуваної проблеми.

“Розбалансованість державного апарату, анахронічний характер відносин “центр – регіони” становлять загрозу для країни та її громадян. ... Український народ має потужний ресурс єдності. Його опорою є принцип унітарності. Наш орієнтир – більше прав і відповідальності для місцевих громад і регіонів” – так охарактеризував сучасний стан і визначив основні завдання державної регіональної політики Президент України В. Ющенко [12].

Виявлення сутності регіонального управління й регіональної політики припускає, насамперед, визначення самого поняття “регіон”. І для вітчизняної, і для закордонної наукової літератури характерне різноманіття напрямків і методологічних концепцій у сучасних регіональних дослідженнях, що значною мірою пов’язане з відсутністю чіткості у визначенні самого предмета регіоноведення. Досить різноманітними й часом суперечливими є визначення поняття “регіон” й у навчальній літературі.

У грудні 1996 р. з ініціативи Асамблеї регіонів Європи більше 300 європейських регіонів з різною територією, політико-адміністративним устроєм, що представляє інтереси понад 400 млн своїх громадян, прийняли Декларацію про регіоналізм в Європі. У Декларації записано, що поняття “регіон” являє собою вираження відмінної політичної самобутності, що може приймати всілякі політичні форми, відображати демократичну волю кожного регіону приймати ту форму політичної організації, яку він вважає за кращу. Регіон сам обирає своє керівництво й установлює знаки розходження його представництва [6, с. 21].

Сьогодні поняття регіону не може бути звужене до поняття адміністративно-територіальної одиниці.

Регіон – це певна територія в рамках однієї держави чи групи держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними чи іншими) і за цими критеріями дана територія відрізняється від інших територій [8].

Виходячи з такого розуміння регіону, можна запропонувати різні способи класифікації регіонів, що, у свою чергу, буде визначати зміст регіональної політики, а також складну структуру та взаємодоповнюваність інститутів регіонального управління.

Відповідно до існуючих адміністративно-територіальних одиниць, можна виділити такі визначення регіонів.

1. Регіон – це адміністративна одиниця субнаціонального рівня, яка має чітко визначені кордони, знаходиться в ієрархічній системі державного управління, на неї поширюється дія одного кола нормативно-правових актів. Під це визначення підпадають області України, Автономна Республіка Крим.

2. Регіон – це неадміністративна територіальна одиниця субнаціонального рівня. Мова йде про кілька областей, наприклад, Карпатський регіон, який, на думку більшості регіоналістів, об'єднує Львівську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Закарпатську області.

3. Регіон – це територія, на якій реалізується (чи може бути реалізована) певна програма. Такий регіон має досить нечіткі характеристики, у тому числі територіальні, як правило, вказується тільки на його центр, а кордони можуть бути розмиті. Такий регіон існує в багатьох адміністративно-правових системах, а управління здійснюється в неадміністративних формах [7, с. 397].

4. Регіон, частина якого знаходиться за межами території, а отже, і юрисдикції України (так звані єврорегіони). Вони володіють значними правами й фінансовими ресурсами, об'єднуються з регіонами різних країн і можуть утворювати підпростори посеред економічного простору ЄС [8].

Широке тлумачення регіонального управління в багатьох, насамперед західноєвропейських унітарних державах, почалось у 1950-х рр. XX ст. Саме тоді регіони були свого роду новачками в управлінській ієрархії, ніби-то вставленими між центром і місцевим самоврядуванням. Саме в цей період термін "регіональне управління" або "регіональна влада" став використовуватися для позначення управління на рівні більших територій, усередині яких у свою чергу також була своя система місцевого самоврядування.

Серед основних мотивів створення регіональних політико-адміністративних одиниць в унітарних державах зазвичай називають необхідність дифузії (розмивання) влади з метою блокування можливостей установлення нових диктатур; розкол монолітної й неефективної національної бюрократії; усунення зайвої політичної концентрації на національному рівні; стимулювання процесів регіонального планування, які б прийшли на зміну проваленої загальнонаціональним; відповідь на тиск і з боку базованих у регіонах культурних і лінгвістичних рухів, що вимагають автономії [6, с. 21].

Оскільки регіональні органи влади спочатку створювалися для децентралізації державних функцій і для планування й підтримки місцевого розвитку, види діяльності, які вони можуть вести самостійно, обмежені тими, які підпадають під принцип "субсидіарність": надання публічних послуг максимально близько до її безпосереднього споживача з урахуванням можливості якісного їх надання шляхом концентрації для цього матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління [5, с. 302].

У зв'язку з перенесенням основних заходів реформи на регіональний рівень особливого значення набуває налагодження системи регулювання напрямку розвитку й функцій місцевої економіки. При цьому головним є визначення розподілу між функціями центральних і регіональних органів управління. Необхідно дати останнім

можливість самостійно вирішувати локальні проблеми. Регіональні органи повинні взяти на себе ту частину обов'язків, які забезпечують виконання соціальних функцій.

Об'єктивне положення органів державного управління регіонального рівня досить складне й часом суперечливе. Будучи органами державного управління, вони в більшій або меншій мірі перебувають під постійним контролем з боку центра, відчуваючи необхідність в узгодженні й координації своєї позиції з ним. Значно сильніше ця залежність, природно, простежується в "регіоналізованних" унітарних державах.

З іншого боку, регіональні органи управління змушені зважати на думку органів влади місцевого рівня. Незважаючи на те, що останні (особливо у федеративних державах) перебувають у певній (іноді досить істотній) залежності від регіонів, об'єктивно інтереси й тих, і інших, їхнє положення в системі публічної влади нерідко досить близькі. Не випадково багато фахівців відносять регіональний рівень управління в унітарних державах до місцевого управління.

Завдання регіональних органів управління (інтереси регіонів) згідно зі ст. 119 Основного Закону України [1] пов'язані, в першу чергу, не з розвитком економіки як такої, а з турботою про людину, сферою його життєдіяльності. Вплив на цей процес повинен розглядатися саме з цієї точки зору. Ця обставина визначає й основні функції регіональних органів управління: акцент їхнього впливу зміщується на рішення завдань управління власністю, трудовими ресурсами тощо.

Під регіональною політикою зазвичай розуміється особливий вид державної політики щодо регулювання економічного, соціального, етнополітичного, екологічного розвитку країни в просторовому (регіональному) аспекті. При цьому доцільно розрізняти державну регіональну політику, що проводиться центральними органами державної влади відносно регіонів, і власне регіональну політику, що проводиться органами управління регіонів відносно територій, які перебувають під їхньою юрисдикцією.

Сучасна регіональна політика виникла на основі об'єктивних вимог розвитку продуктивних сил. Головне – створення умов, які дозволяють краще, ефективніше пристосуватися до жорсткої конкурентної боротьби у світі за ринки сировини й збуту [6, с. 22].

Концепція державної регіональної політики визначає державну регіональну політику як сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів і взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів [10].

Важливу роль у дієвості регіональної політики України має інституційно-правове забезпечення. Сьогодні основними складовими інституційно-правової бази розвитку регіонів є такі: Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" (від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV) та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (від 21 липня 2006 р. № 1001).

Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" визначає правові, економічні й організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій [2].

Метою Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. є визначення ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з крапки зору загальнонаціональних потреб та інтересів [3].

Разом з тім, інституційно-правове забезпечення регіонального розвитку України є ще недостатнім і недосконалим. Існують диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів, регіональних дезінтеграційних, зокрема, економічних процесів, що відбуваються в Україні. Також є певні соціогуманітарні та політичні проблеми територіального розвитку, що негативно впливають на розвиток регіонів і мають потенційні та реальні загрози.

Основними сучасними викликами регіонального розвитку України є такі:

– небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення;

– порушення ефективної взаємодії по лініях "Центр – регіони" та "регіон – регіони";

– намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів;

– значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей;

– наявність регіональної асиметрії в системі міжбюджетних відносин;

– недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях [4, с. 5–6].

Ураховуючи сучасний стан регіонального розвитку, зовнішні чинники впливу, необхідно визначити стратегічні пріоритети. Стратегічними пріоритетами регіональної політики України є:

– досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України;

– пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;

– зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;

– становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів України;

– модернізація виробничої та соціальної інфраструктури розвитку територій;

– використання нових ефективних форм взаємодії регіонів із зовнішнім середовищем [10].

Активізація ринкових перетворень у регіональній економіці, модифікація механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, зміна системи взаємодії органів місцевої влади потребує пошуку оптимальних управлінських моделей, заснованих на принципі партнерства держави та її регіонів. Попри якісні зміни, що відбулися в системі управління регіональним розвитком, політиці держави, в цій сфері бракує системності, виваженості та дієвості.

Характерними ознаками низької ефективності державного управління регіональним розвитком сьогодні є такі:

– відсутність системного формування інституційного та законодавчого забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Положення чинного Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" залишаються переважно декларативними. На практиці пріоритетного значення набуває врегулювання поточних місцевих та кон'юнктурних питань регіонального розвитку;

– збереження практики “ручного управління” соціально-економічним розвитком регіонів. Перевищення окремими посадовими особами своїх повноважень у взаємовідносинах з керівниками регіонального й місцевого рівнів призводить до непрозорості та суб’єктивізму в прийнятті рішень щодо визначення перспектив розвитку регіонів;

– надмірна політизація управлінських рішень. Поширення на місцях практики реалізації окремими посадовими особами інтересів політичних сил, порушує конституційні норми й демократичні принципи діяльності регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, унеможливлює забезпечення прав і задоволення потреб населення;

– поглиблення суперечностей щодо розподілу матеріальних і фінансових ресурсів між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що загострює конфліктну ситуацію на місцях та ускладнює процедури вирішення соціально-економічних проблем місцевого розвитку;

– соціальна апатія та зневіра населення в ефективності соціально-економічних реформ на регіональному рівні внаслідок корупційних і протиправних дій окремих представників місцевої влади.

Наслідками неефективного державного управління регіональним розвитком такі: посилення соціально-економічної диференціації регіонів і поглиблення структурних диспропорцій їх економічного розвитку; диференціація економічного розвитку регіонів, що спричиняє диспропорції в оплаті праці та створює перешкоди для забезпечення єдиних національних стандартів рівня життя населення, подолання бідності, становлення середнього класу та реформування соціальної сфери; недосконалість механізмів фінансово-бюджетного стимулювання регіонів.

Підтримка регіонів виключно шляхом бюджетних дотацій є малоефективною. Така практика знижує мотивацію регіонів до саморозвитку за рахунок пріоритетності використання власних соціально-економічних ресурсів.

Закріпити на законодавчому рівні концептуальні підходи державної політики у сфері регіонального розвитку, а саме – схвалити Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою, Концепцію реформи місцевого самоврядування, Концепцію вдосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Більш того, на базі концепцій прийняти відповідні закони України та завершити створення інституційних механізмів реформування системи державного управління розвитком регіонів шляхом застосування таких заходів:

– законодавчого визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– регламентації процедур делегування повноважень обласними радами обласним державним адміністраціям;

– прискорення запровадження інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, передбачених Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, та, як наслідок, подолання депресивності окремих територій;

– активізації роботи щодо практичного запровадження Угод регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами [14, с.73].

Серед очікуваних результатів у короткострокових перспективах передбачається подолання фрагментарності, забезпечення системного, цілісного характеру державного управління розвитком регіонів в Україні; забезпечення відкритості та прозорості процесів формування та реалізації державної регіональної політики, наближення центрів прийняття управлінських рішень до громади; послаблення впливу суб'єктивних чинників на систему управління регіональним розвитком; перетворення територіальних громад на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян; подолання диспропорцій економічного й соціального розвитку регіонів. У довгостроковій перспективі планується: децентралізація державної регіональної політики та зміцнення інституту місцевого самоврядування; функціонування моделі відносин держави з регіонами, яка дозволить кожному регіону повноцінно використовувати наявні ресурси та конкурентні переваги, узгодить інтереси регіонів, забезпечить їх співпрацю й стабільний розвиток; забезпечення ролі держави як координатора регіональних, міжрегіональних і загальнодержавних інтересів, гаранта реалізації європейських принципів рівних прав і відповідальності регіонів і центру.

За сучасних умов акцент у реалізації соціально-економічної політики має все більше зміщуватися в регіони, де вирішується проблема життєзабезпечення населення, а самі регіональні органи управління несуть головну відповідальність перед населенням і центральними органами влади за становище в регіоні. Для досягнення цієї мети слід внести зміни до чинного законодавства України щодо розширення повноважень місцевих органів влади в питаннях формування конкурентноспроможного господарства регіону, його фінансової самодостатності, а також передбачити розмежування прав і відповідальності центру та регіонів.

Сучасна система державного управління в Україні ще далека від ідеалу. Тому найближчим часом необхідно впорядкувати структуру місцевих органів виконавчої влади шляхом оптимізації її з урахуванням розвитку регіонів; підготовки законодавчих, інших нормативно-правових актів із розвитку державного регіонального управління, державної підтримки місцевого самоврядування, передачі значної частини повноважень з центрального на місцевий рівень управління тощо.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0

2. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" : станом на 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15

3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" : станом 21 липня 2006 р. № 1001. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF

4. *Берданова О. В.* Стратегічне планування регіонального розвитку : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. – К. : Вид-во НАДУ. – 2007 – 95 с.

5. Власть. Политика. Государство и государственная служба : аналит. словарь-справочник. – М. : Академический проект, 2006. – 384 с.

6. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. – Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : РОССПЭН, 2007. – Ч. II. – 495 с.

7. *Керцман В.* Регіональний розвиток як предмет державного регулювання / В. Керцман // Вісн. НАДУ : науковий журнал. – 2003. – № 4. – С. 397–401.

8. *Клемешев А. П.* Регион в условиях глобализации / А. П. Клемешев. – Режим доступу : http//www.vestnik.vsu.ru/pdf/hyman/2005/02/klemeshev.pdf

9. *Козбаненко В. А.* Госсударственное управление / В. А. Козбаненко. – М. : Статус. – 2002. – Т. 2. – 366 с.

10. Концепція державної регіональної політики. – Режим доступу : http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895

11. *Круш П. В.* Регіональне управління : навч. посіб. / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2007 – 248 с.

12. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/9941.html

13. Регіональне управління : інноваційний підхід : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів / за заг. ред. д.е.н. проф. М. П. Бутка. – К. : Знання України, 2006. – 560 с.

14. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.

Надійшла до редколегії 21.03.2009 р.