

УДК 332.025.12

Воротін В.Є., д-р наук держав. управ., проф.
Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, Київ

СТРАТЕГІЯ ТА КОНКУРЕНТНІ ПЕРЕВАГИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА 2013 РІК

У статті запропоновано методичні підходи до оцінювання рівня конкурентноздатності державної регіональної політики та означені стратегічні напрями її формування.

Ключові слова: стратегія, конкурентні переваги, регіональна політика.

В Україні після двох десятиліть активних ринкових перетворень залишаються актуальними питання переходу на регіональний принцип організації господарства, зростає роль регіонального управління на всіх стадіях соціально-економічного розвитку: становлення ринкових відносин, розвиток відповідної інфраструктури, незавершена приватизація державної власності, необхідність забезпечення соціального захисту населення тощо.

Вказані процеси обумовлені зміною в розумінні категорії "регіон". Останній вже не може сприйматися лише як об'єкт державного та регіонального управління. Крім того, що регіон перетворюється на суб'єкт управління, він ще стає і суб'єктом, який самоуправляється. Як свідчить світовий досвід, описана тенденція зберігається та посилюється в умовах ринкової економіки. Саме тому важливо знати основні властивості регіонального розвитку та їх місце в системі управління державою в цілому. Тільки виходячи із внутрішніх закономірностей регіонального розвитку можливим стає формування відповідних механізмів впливу на соціально-економічні процеси, що розгортаються у межах певної території, для підвищення їх ефективності та віддачі вже у загальнодержавних масштабах. Управління регіональними соціально-економічними процесами є об'єктивною необхідністю, що впливає з намагання перетворити Україну на розвинену європейську країну.

Становлення основоположних засад державного управління як наукової галузі тісно пов'язане із широким використанням ідей та методів системного підходу і системного аналізу. Визначальний вплив на формування мети, завдань і на процес дослідження справили наукові праці, присвячені методології державного управління як системного явища, у тому числі щодо розвитку регіональних і субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, таких науковців: О.Амосова, В.Бакуменка, З.Варналія, Л.Воротіної, О.Мордвінова, Н.Нижник, О.Лебединської, О.Оболєнського, С.Романюка, О.Шевченко та ін.

Однак, зважаючи на незаперечну багатовекторність зусиль багатьох дослідників у розв'язанні проблем загальнодержавного та регіонального соціально-економічного розвитку, не втрачають своєї актуальності питання пошуку дієвих підходів і методів їх вирішення. В сучасних умовах господарювання система державного та регіонального

управління формується за умов суттєвого переобтяження зовнішньою та внутрішньою інформацією, обсяги якої стрімко зростають. Зважаючи на те, що її регіональний рівень характеризується конкретизацією поставлених цілей, виникає об'єктивна потреба в пошуку та впровадженні дієвих методів аналізу, які здатні виявити закономірності функціонування об'єктів, передбачити основні тенденції їх поведінки в умовах впровадження нової регіональної політики та вимог зовнішнього середовища.

Крім цього, сучасне управління регіоном просто вимагає від його учасників вирішення не тільки внутрішніх, місцевих проблем (зокрема, задоволення вимог регіональних спільнот до соціальних і екологічних умов життя, демократизації та прозорості діяльності органів влади тощо), але й постійного врахування, узгодження чи протидії зовнішнім глобалізаційним викликам, науково-технічному прогресу, масовій інформатизації, коливанням цін на енергоресурси тощо. Зазначене потребує нестандартних підходів, оцінок і пропонування рішень з боку науки, і особливо науковців, що займаються реальними проблемами розвитку регіонів.

Вирішення окреслених проблем можливе за консолідації зусиль представників різних галузей науки. Розробка ефективних механізмів управління регіональним розвитком, за умов унікальності кожного регіону, неможлива без дослідження функціонування їх економічних об'єктів, ресурсної бази, історичної самобутності, соціальних взаємин, традицій самоврядності, політичної кон'юнктури. Безперечно, світова та вітчизняна наука володіє прогресуючими здобутками у окреслених напрямках, однак чільне місце займають потреби їх прикладного узгодження та адаптації під специфіку та поточні проблеми окремого регіону. Найбільш результативним шляхом розв'язання даного завдання є використання засад методології системного дослідження.

Сучасні умови розвитку економіки України вимагають ґрунтовної та комплексної оцінки можливостей інтеграції країни до світового господарського простору. Необхідність включення України та її регіонів в систему світового господарства обумовлена тим, що для жодної з країн світу стратегічно не вигідне перебування поза глобальними процесами, що визначають напрями та перспективу розвитку світової економіки і людського суспільства в цілому. В той же час кожна країна відіграє в глобальній економіці особливу роль, яка визначається рівнем розвитку її економіки.

Сталий розвиток економіки будь-якої держави потребує сприятливих рамкових умов для бізнесу та активного підключення факторів інновативності в економічне життя, що передбачає посилення конкурентних переваг порівняно з іншими країнами світу і сприяє підвищенню адаптивності економічної системи до зовнішніх збурень. Досвід провідних країн світу вказує на те, що саме активізація механізмів державного управління в напрямі забезпечення економічного розвитку стало рушійною силою даного процесу.

Явища глобальної економіки визначають необхідність вирішення проблеми забезпечення конкурентоспроможності держави шляхом цілеспрямованого управління відповідними процесами, зокрема на регіональному рівні. Ідеологія керованого

державного впливу на конкурентоспроможність регіонів поступово стає теоретичним і методологічним фундаментом у науці та практиці регіонального управління.

Управління конкурентоспроможністю територіальних систем, до яких відносяться і регіони, має міждисциплінарний характер та передбачає міжгалузеве багаторівневе управління, в основі якого цілеспрямоване формування та реалізація конкурентних переваг регіонів, що в кінцевому результаті забезпечує гідні умови життя громадян і сприятливий бізнесовий клімат. Підвищення конкурентоспроможності регіону розглядається автором як найважливіша складова та водночас результат конкурентоспроможності суб'єктів макро- і мікро- рівнів.

Означимо, що державне управління і його складова державне регулювання регіональної економіки – одна з найважливіших проблем економічної та управлінської теорії. Кейнсіанське обґрунтування економічної ролі держави визначило на кілька десятиліть посилення втручання держави в регіональну економіку. Але на певному етапі досить відчутно виявилися обмеження цього процесу. Розширення державного сектора, на чому базувалось підвищення економічної ролі держави, привело до звуження ринково-конкурентного середовища та послаблення впливу ринкового механізму на розвиток регіональної економіки. Провідні держави – США і Великобританія – виробили нову політику, яка увійшла в історію під назвою "регіономіка" та "тетчеризм", спрямовану на роздержавлення економіки, приватизацію державного майна для того, щоб посилити ринкове середовище, дію конкуренції і завдяки цьому досягти подальшого розвитку економіки. Безперечно, цей світовий досвід має велике теоретичне та практичне значення [1].

Проблеми економічної ролі держави, зокрема на регіональному рівні, стали ще більш актуальними в трансформаційній економіці. На першому етапі соціально-економічних перетворень все робилося для реформування адміністративно-командної системи та властивої їй системи управління, послаблення економічної функції держави та зменшення її впливу. В умовах, коли ринок ще не склався, ринковий механізм ще не працював, зменшення економічної ролі держави призвело до подальшої розбалансованості регіональної економіки, поглиблення економічної кризи, безробіття, неймовірного зростання інфляції, масового зубожіння народу. Досвід переконливо показав, що в умовах ринкових трансформацій необхідно забезпечити досить ґрунтовну економічну роль держави. Але, як видно із світового досвіду, в міру зростання ринку, посилення дії ринкового механізму потрібно знаходити нове поєднання економічної ролі держави, її системи управління і регулювання регіональної економіки з ринково-конкурентним механізмом функціонування і розвитку національної економіки. На другому етапі ринкових перетворень відбувається посилення економічної ролі держави, вдосконалення форм і методів державного управління і регулювання регіональної економіки. Отже, особливістю ринково-трансформаційної економіки є те, що потрібно змінювати співвідношення між економічною роллю держави і ринковим механізмом з урахуванням посилення дії ринку і властивих йому механізмів.

"Ефективна регіональна політика стане засобом посилення наших економічних реформ та максимально наближення її результатів до кожної людини. Як ми з вами переконливо казали, що сильні регіони – сильна держава" – заявив Президент України Віктор Янукович. Для реалізації цієї ідеї в Україні утворюється Державний фонд регіонального розвитку. Головним його завданням – фінансування проектів локального розвитку, які мають стратегічне значення для країни. А це – дороги, комунальні мережі, підтримка малого та середнього бізнесу. Діяльність фонду закріплюється відповідними законом.

Означимо, що процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень що відбуваються в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, які знаменують його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

Сьогодні влада поставила перед собою надзвичайно амбітне та складне завдання – провести системну модернізацію України, забезпечити її конкурентноздатність. Одним із пріоритетів на 2013 рік було означено реформування моделі управління регіональним розвитком. Фактично це мова іде про нову регіональну політику в Україні, що покликана поєднати завдання економічних реформ і модернізації країни з завданням розвитку регіонів.

Слід зазначити, що важливим кроком у напрямі нормативно-правового забезпечення соціально-економічної політики у регіонах стало прийняття Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності регіонів. Відповідно до Закону організаційне забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного та соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, місцевих бюджетів [2].

На виконання зазначеного Закону Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року", яка визначила ключові проблеми регіонального розвитку, пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів [3].

Суб'єктами управління соціально-економічним розвитком регіонів визначено наступні:

1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Формування стратегії та визначення основних

напрямів внутрішньої політики. Розробка нормативно-правової бази регіонального розвитку, спрямування процесів комплексного соціально-економічного розвитку регіонів, модифікація інструментів і механізмів регіонального розвитку.

2. Місцеві органи виконавчої влади. Впровадження механізмів і інструментів регіонального управління на місцевому рівні з метою розв'язання найбільш актуальних проблем економічного та соціального розвитку.

3. Органи місцевого самоврядування. Використання інструментів і механізмів регіонального розвитку на місцевому рівні.

З іншого боку, об'єктом управління виступає регіональна соціально-економічна система, яка має такі особливості:

- чутлива до найменших змін, які відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищах;

- характеризується окресленням меж, цілісністю, відносною відокремленістю від зовнішнього середовища, неоднорідністю елементів та розбіжністю їх інтересів, багатofункціональністю тощо;

- є динамічною системою, що складається з керуючої та керованої підсистем, має велику кількість комунікативних зв'язків, змінюється з часом та відчуває значний вплив різноманітних факторів зовнішнього середовища;

- у процесі функціонування та розвитку має багато суперечностей, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;

Систему управління, механізми, що характеризують регулівний вплив держави на соціально-економічний розвиток регіонів, наведено на рис. 1.

Розвиток системи регіонального управління зумовлюють об'єктивні закономірності, що не залежать від процесу їх пізнання, однак є важливими для врахування. Зокрема, слід виділити такі: динамічний характер функціонування, обмеження безпосереднього впливу на суб'єкти господарювання в регіоні з боку органів регіонального управління, закономірність винятковості, наявність механізму взаємодії централізації та децентралізації, детермінізм процесів регіонального управління, пріоритетність правового та економічного підходу до регулювання, самоорганізація, адаптація та ін. Цілком очевидно, що пошук єдиного підходу та універсальних інструментів регіонального управління приречений на невдачу, оскільки всі регіони є унікальними. Більш ефективний шлях – інноваційний пошук нових за змістом форм і механізмів реалізації регіональної політики, де ґрунтовному науковому аналізу всієї системи регіонального управління повинна надаватися першочергова увага.

Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні, кількість нормативно-правових актів, предметом регулювання яких виступає власне регіональний рівень державної політики, є незначною. Крім зазначених, це закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", а також "Концепція державної регіональної політики", затверджена Указом Президента України (2001 р.),

"Концепція державної регіональної політики" (затверджена на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р., на стадії розгляду знаходиться проект Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики") тощо.



Рис. 1. Система державного управління розвитком регіонів

Питань регіонального розвитку торкаються окремі норми Бюджетного та Земельного кодексів. Однак, не існує базового закону щодо регулювання розвитку регіонів. Таку прогалину нині намагається заповнити закон України "Про засади державної регіональної політики", проект якого розроблено за дорученням Кабінету Міністрів України як реалізація Концепції державної регіональної політики. Як зазначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, такий закон є умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами [4].

Однією з вимог Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року є прийняття на рівні області стратегій регіонального розвитку, узгоджених з положеннями Державної стратегії. На основі затверджених регіональних стратегій між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами можуть укладатися Угоди щодо регіонального розвитку, яких на сьогодні укладено лише три: з Донецькою, Львівською та Волинською областями.

Процес стратегічного планування в деяких регіонах зіткнувся з рядом серйозних перешкод, з огляду на це, досі не всі регіони мають затверджені фахові стратегії розвитку до 2015 року. Сьогодні стоїть проблема розробки нових якісних стратегій до 2020 року. В Україні сьогодні ця робота проводиться та монополізована Національним інститутом стратегічних досліджень, хоча можливості для цього в інституті відсутні повністю.

Безсумнівно, що найважливішим напрямом нової регіональної політики в Україні повинне стати формування бачення нової якості регіональної економіки в Україні. На її сутність і зміст, насамперед, впливають наступні процеси та фактори організації управління:

- процеси децентралізації державного управління та регулювання, різке скорочення державної власності та формування потужного приватного сектору господарювання, зокрема корпоративного;

- основним об'єктом регіональної політики залишаються, перш за все, українські регіони. Будь які проблеми (економічні, соціальні, екологічні тощо) хоча й охоплюють усю територію, проте у всіх регіонах вони відбуваються по різному, неоднаковими є їх глибина й гострота, шляхи вирішення та спроможність місцевих органів управління на їх самостійне вирішення;

- об'єктами регіональної політики вже стали локальні територіальні утворення – депресивні та кризові території (гірські населені пункти, малі функціональні міста тощо), спеціальні зони та території пріоритетного розвитку, технопарки тощо);

- активним об'єктом регіональної політики мають стати великі економічні райони, виділення яких як регіонів реалізації комплексних програм, може вплинути на розвиток інтеграційних процесів як між областями, так і усередині них;

- формування нових відносин між центром, регіонами і місцевими спільнотами призвело до значного збільшення повноважень регіональних органів влади та органами місцевого самоврядування.

- загальну соціально-економічну ситуацію у всіх регіонах ускладнюють й інші регіональні проблеми – наявність зон екологічного лиха, критичний стан малих міст, різка різниця в умовах економічного розвитку окремих територій, зокрема сільськогосподарських районів, та інших проблем.

Слід означити, що за останні роки ринкових перетворень в національній економіці процес формування регіональної політики та механізми її реалізації здійснювались за двома напрямками – практичному та теоретичному. Практичний напрям представлений, насамперед, відповідними розділами в програмах дій урядів, посланнях Президента до Верховної Ради України, прогнозно-планових документах, а також Концепцією та Стратегією державної регіональної політики. В цих матеріалах основна увага приділялася конкретним завданням регіональної політики, механізмам і методам, за допомогою яких уряд планує їх здійснити.

Стосовно ж теоретичних питань формування регіональної політики, то в науковій літературі з приводу феномену, що розглядається, висловлюються зовсім різні погляди, які потребують суттєвого вдосконалення та коригування. В Україні

розробкою теоретичних і методологічних основ регіональної політики та механізмів її реалізації на різних етапах розвитку країни займалися багато вчених, сформувалися наукові центри регіональних досліджень, але за умов модернізації підходів до регіональної проблематики вони теж потребують суттєвого оновлення та вдосконалення теоретичних поглядів на ці проблеми [5].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних ринкових трансформацій: Моногр. – К. : Вид-во НАДУ, 2002. – 392 с.
2. Нормативно-правове забезпечення регіонального розвитку в Україні. Аналітична записка / Шевченко О.В. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/3.htm>.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. №1001. – Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 30. – С. 36.
4. Підвищення ефективності реалізації Угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. Аналітична записка / Жук В.І. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/18.htm>.
5. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є.Воротіна, Я.А.Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.

Стаття надійшла до редколегії 20.02.13

Воротин В.Е., д-р наук гос. управ., проф.

Национальный институт стратегических исследований при Президенте Украины, Киев

СТРАТЕГИЯ И КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2013 ГОД

В статье предложено методические подходы к оценке уровня конкурентоспособности государственной региональной политики и очерчены стратегические направления ее формирования.

Ключевые слова: стратегия, конкурентоспособность, региональная политика.

Vorotin V.E., Ph.D in Public Administration, Professor

National Institute for Strategic Studies under the President of Ukraine, Kyiv

STRATEGY AND COMPETITIVE ADVANTAGES STATE REGIONAL POLICY IN 2013

У статті запропоновано методичні підходи до оцінювання рівня конкурентноздатності державної регіональної політики та означені стратегічні напрями її формування.

In the article the methodical approaches to the evaluation of the level of competitiveness of the State regional policy and defined strategic directions of its formation.