



УДК 332.146

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РЕФОРМУВАННЯ**

ТИМЦУНИК В., д. н. з держ. упр., професор кафедри менеджменту КНТЕУ

Становлення державного та регіонального управління як самостійної галузі знань й академічної дисципліни є іманентною потребою утвердження незалежної України, посилення ролі управління як соціального феномена, відповіддю на глобальні виклики інформаційного суспільства.

У загальному спектрі державно-управлінських досліджень важливе місце займає регіональний сегмент, покликаний відобразити ретроспективні та сучасні тенденції процесу реформування регіональної політики. Включення до сутнісного визначення предмета державного управління регіональної складової є цілком слушним і вмотивованим. В одній із перших вітчизняних монографій, присвячених проблемам реформування державного управління в Україні, наголошується: "Сучасна ситуація потребує посилення уваги до вироблення такої складової державної політики, як регіональна політика (зосередження економічної і політичної цілісності України, управління формуванням регіональних ринків, розвиток депресивних територій і т. п.)" [1, с. 174].

Проблема поглиблюється ще двома суттєвими обставинами. Сам предмет регіональної політики в Україні трактується доволі широко, здебільшого – як механічне поєднання територіальних складових, "насмиканих" із галузевої політики кожного центрального органу виконавчої влади. З іншого боку, існує також певна політизація підходів до його змісту. Останнє є найбільш небезпечним, оскільки легко перетинає досить тонку межу, за якою економічна та інституційна складові регіонального розвитку можуть штучно доповнюватися політичною складовою щодо автономізації певної території.

Ключовим питанням є визначення суті державної регіональної політики та основних напрямів її реалізації на сучасному етапі її ре-

формування. Від того, яким чином центральні органи влади в Україні, овий Президент та Уряд намагатимуться впливати на регіональний розвиток та залишать у своїй компетенції, залежить якість і швидкість просування економічних реформ як у регіонах, так і в країні в цілому.

Складний процес розвитку територіального управління в умовах незалежної України дістав неоднозначне, часто суперечливе, відображення в наукових працях, публіцистиці, в економічній та управлінській теоріях. Існували суттєві відмінності в оцінках цієї проблеми [2]. У теоретичному та прикладному аспекті регіональне управління досить активно вивчається зарубіжними та вітчизняними науковцями, зокрема у дослідженнях В. Авер'янова, В. Вакуленка, М. Долішнього, В. Керецмана, А. Кисельникова, А. Ландабасо, В. Лісничого, В. Мамонової, С. Романюка, М. Чумаченка, А. Швецова та ін. Однак в українській науці державного управління на зламі ХХ–ХХІ ст. проблема державного регулювання регіонального розвитку ще не стала предметом спеціального наукового аналізу та серйозних публікацій. Отже, необхідні дослідження, які б урахували різне ставлення до фактів, подій, явищ, спиралися б на більш широку й осмислену джерельну базу, а головне – давали б змогу зробити більш об'єктивні, неупереджені, неполітизовані висновки.

Необхідність наукового аналізу проблем регіонального управління, складання, функціонування та реформування державної регіональної політики зумовлена низкою причин.

По-перше, в період трансформаційних зрушень в економіці країни посилення диспропорцій на регіональному рівні є об'єктивним процесом, обумовленим низкою факторів і таким, що відбувається завжди. Це підтверджує досвід держав, які переживали або переживають трансформаційні зміни. І Україна тут не є винятком [3, с. 5]. Саме тому в державній регіональній політиці країни особливий акцент зроблено на підтримці точок зростання, а не на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки обмежені в умовах системної кризи бюджетні можливості держави можуть спричинити лише "вирівнювання всіх у бідності".

По-друге, об'єктивна необхідність змін, проведених у державному управлінні регіональним розвитком, обумовлена кардинальними змінами в інституціональній структурі економіки України – виробництво двох третин товарів і послуг у половині регіонів забезпечується недержавним сектором економіки, одночасно зникли важелі прямого втручання влади у діяльність економічних суб'єктів. Пряма бюджетна підтримка всіх регіонів є неможливою, а джерела зростання слід шукати на регіональному та місцевому рівнях, спираючись на територіальні громади, їх об'єднання, інститут місцевого самоврядування, підприємницькі структури. Держава ж повинна створювати для них сприятливі умови розвитку. Отже, регіони, територіальні громади повинні перетворюватися з об'єктів на суб'єкти розвитку.

По-третє, реформи податкової системи, міжбюджетних відносин адміністративно-територіального устрою повинні здійснюватись з урахуванням завдань регіонального і місцевого розвитку, тобто мати територіальне, а не галузеве спрямування.

По-четверте, державна регіональна політика повинна будуватись з урахуванням процесів світового масштабу. Глобалізаційні процеси, інноваційна спрямованість, посилення конкуренції у залученні капіталу впливають не лише на країни, міжнародними гравцями поступово стають окремі міста і регіони. Все це призводить до посилення поляризації соціально-економічного розвитку.

По-п'яте, процес регіоналізації в Україні повинен спрямовуватися на створення основи для економічного зростання регіонів, що базується на мобілізації власних економічних, перш за все людських, ресурсів і мереж всередині та поза межами регіону, міжрегіональних, місцевих зв'язках, вдосконаленні інфраструктури, що підвищуватиме регіональний економічний потенціал. Економічне відродження регіонів може відбутися лише в результаті концентрації зусиль представників бізнесу, управлінської еліти місцевого самоврядування та громадського сектору, і воно не повинно зводитися лише до зростання рівня автономності регіону від держави. Основною метою цього процесу є активізація "соціального капіталу". Більше того, процес регіоналізації не повинен послаблювати базові територіальні громади.

По-шосте, різноманіття інструментів регіонального розвитку, що застосовуються у європейських країнах, зокрема агентства регіонального розвитку, контрактна форма взаємовідносин між центральним урядом і регіональною владою, є потужним джерелом досвіду для України. Однак його слід адаптувати до вимог і умов здійснення реформ в Україні, якщо вона не хоче залишатися "вічним" потенційним кандидатом на вступ до Європейського Союзу [4, с. 21–22].

Отже, можна стверджувати, що пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в цілому органічно пов'язаний із процесом децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою уникнення їх дублювання між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Деконцентрація передбачає передачу цих повноважень до територіальних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація – делегування виконання державних повноважень органом місцевого самоврядування. Децентралізація повноважень підвищує відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання цих повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів виконавчої влади на місцях із метою досягнення більшої ефективності державного управління соціально-економічними процесами.

Стосовно децентралізації, то згідно з Конституцією України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів із Державного бюджету України. Таким чином, повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування – величина змінна і пов'язана з фінансовими та іншими державними пріоритетами [5, с. 143].

Під "можливостями держави" у цьому випадку розуміється, насамперед, ув'язка всіх політик держави (соціальної, аграрної, фінансової або бюджетної, зовнішньоекономічної тощо) у формуванні законодавчого поля держави, що визначає інструменти і механізми економічного та соціального розвитку регіонів, а під "можливостями регіонів" – увесь нагромаджений у кожному конкретному регіоні природно-ресурсний, матеріально-фінансовий, соціально-трудоий та інший потенціали [6, с. 29].

Регіональна політика, що є частиною загальнодержавної, полягає у зміцненні держави та створенні умов для всебічного економічного і соціального розвитку всіх регіонів у інтересах населення, яке там проживає.

Регіональна політика повинна мати чотири рівні:

- державна стратегія регіональної політики;
- міжрегіональна політика;
- власне регіональна політика;
- локальна політика місцевого самоврядування.

Проблеми управління вирішити раз і назавжди неможливо. На кожному етапі постають нові, як правило, складніші завдання. Кардинальних змін можна досягти лише за умов проведення гнучкої національної та регіональної політики, яка, з одного боку, попереджувала б і стримувала негативні процеси, з іншого – сприяла б прискоренню економічно ефективних і соціально виправданих починань. Розробка стратегії розвитку з наголосом на власні матеріальні, фінансові, науково-технічні та інші ресурси є провідною функцією структур регіонального управління.

Регіональна політика центру дедалі більше впливатиме із гео-економічної ситуації в Україні, у ближньому та далекому зарубіжжі, в окремих регіонах держави. Безпосередньо здійснювати важливі заходи з часом буде складніше. Проведення в життя державної стратегії та регіональної політики в самих регіонах, особливо у великих, поставить їх у залежність від центру. Отже, доцільними є такі заходи:

- вироблення нової системи адміністративно-територіального устрою України;
- розбудова державної системи регіонального управління;

- законодавче забезпечення функціонування системи державного регіонального управління;
- розробка стратегії гармонійного розвитку регіонів України;
- реалізація регіональної кадрової політики тощо [7].

При цьому потрібно виходити з аналізу реформування адміністративного поділу території під впливом змін: економічних, соціальних, екологічних та інших як на окремих територіях, так і в усій системі державного управління.

Особливого значення в цьому сенсі набуває взаємодія регіональних органів влади з інститутами громадянського суспільства, з політичними партіями, суспільно-політичними рухами, профспілками, самодіяльними асоціаціями. Крім того, важливо з'ясувати конституційно-правовий статус регіону.

Регіони України (Автономна республіка Крим, області, райони) мають набути не лише відповідних прав, а й більшою мірою відповідальності перед населенням своїх регіонів і держави щодо життєзабезпечення, зміцнення державності, ефективного використання ресурсів тощо.

Організаційні одиниці в регіоні повинні розглядатись як самостійні просторово-часові одиниці соціального відтворення, елементи "система – регіон" та як частка єдиної соціокультурної цінності Української держави.

Державної підтримки потребують депресивні території, тобто такі територіальні утворення, в яких через економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші причини не діють умови і стимули розвитку. Ці територіальні утворення не можуть самостійно вийти з депресивної ситуації і потребують надзвичайної, соціально-організованої підтримки з боку держави.

Новий спосіб співіснування та розвитку регіонів передбачає розробку та здійснення спеціальних заходів щодо вирішення зростаючих суперечностей між ринковою метою і соціальними інтересами населення. Обґрунтування їх, розробка технологій, що гарантують стійкість соціального розвитку, потребують правового регламентування.

Регіони мають зосередити свою увагу на підвищенні ролі економічної сфери і підприємництва, соціальної сфери та розвитку науки, охорони природи, використання природних ресурсів тощо. Пріоритети у саморозвитку регіонів мають стати домінуючими і вирішуватися за рахунок власних, регіональних ресурсів. Ключовими факторами у цьому випадку стають самосвідомість населення, демократизація суспільного життя, формування середнього класу як гаранта стабільності соціуму.

Потребує правового впорядкування сутність і механізм державного регулювання територіального розвитку. Доцільно внести зміни до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 р., це дозволило б встановити предмет, суб'єкти, принципи, форми

і методи державного регулювання територіального розвитку, визначити його правові основи, а також упорядкувати, часто розрізнений, а інколи й нелегітимний, державний вплив на процеси територіального розвитку.

Органічною частиною регіональної політики є реформа місцевого самоврядування, комплекс відносин, що виникають між органами регіону та місцевого самоврядування. По суті в Україні відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що актуалізує проблему перерозподілу і розмежування функцій і, відповідно, повноважень. При цьому держава "скидає" на місцеве самоврядування більшу частину функцій, що виконувалися нею раніше, але без відповідного ресурсного забезпечення, залишивши за собою практично всі повноваження, що стосуються фінансів і податків. Саме тому нинішня функціональна структура органів місцевого самоврядування ще далека від тієї, яку мають країни з розвинутою системою місцевого самоврядування. Наука державного управління має внести свій вклад у розвиток досліджень з регіонального управління, зокрема щодо механізмів взаємодії регіонального розвитку та представницьких органів влади на місцях.

Таким чином, для вдосконалення механізмів регіонального управління в системі державної політики необхідно: *по-перше*, використовувати і стимулювати внутрішній потенціал регіону для виживання в ринкових умовах, а не перекачувати фінанси з одного регіону в інший; *по-друге*, створити спеціальний фонд (фонди) регіонального розвитку, за зразком Європейського фонду регіонального розвитку, який фінансуватиме важливі інвестиційні проекти, спрямовані на формування нової економічної структури в регіонах, надаватиме допомогу у вигляді субсидій слаборозвиненим і депресивним районам; *по-третє*, підтримувати малий та середній бізнес у регіонах із застосуванням венчурного капіталу, державного лізингу, взаємних гарантій тощо; *по-четверте*, використовувати наукові дослідження для розробки національної концепції регіональної політики [8, с.148, 189].

В умовах державної незалежності України сильна центральна влада повинна органічно поєднуватися зі зростанням самостійності представницької та виконавчої влади на місцях. Відсутність такого зв'язку сьогодні призводить до того, що місцеві органи влади, замість очікуваних реальних реформ у системі влади, відчувають лише диктат влади з центру.

Потрібно відзначити, що реформи мають сенс лише тоді, коли привносять в управління ефективні зміни. Такі реформи мають ґрунтуватися на комплексі дуже добре підготовлених заходів, що враховують усі аспекти. З початку реформи і до початку змін проходить багато часу, оскільки різні групи в суспільстві неоднаково сприймають новизну. Отже, багато залежить від того, які пріоритети визначено, якими практичними кроками починається реформа і які будуть їх наслідки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи* : монографія / наук. кер. авт. кол. В. В. Цветков. — К. : Оріони, 1998. — 364 с.
2. *Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку*. — К. : Атіка-Н, 2003. — 521 с.; *На шляху до Європи. Український досвід Євро регіонів* / за ред. С. Максименка. — К. : Логос, 2000. — 224 с.; *Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування* / за заг. ред. А. Зайця. — К. : Вид. дім "Ін Юре", 2002. — 928 с.; *Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність* / С. А. Романюк, Н. Р. Нижник, В. І. Тимцуник та ін. — К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. — 409 с.
3. *Круш П. В. Регіональне управління : навч. посіб.* / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр навчальної л-ри, 2007. — 248 с.
4. *Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення* / під заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2003. — 223 с.
5. *Конституція України (із змін. і допов., внес. Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222–IV)*. — Х. : Фоліо. 2007. — 158 с.
6. *Бугай С. Регіональна політика в Україні сьогодні: невизначеність та перспективи становлення* / Бугай С. // *Управління сучасним містом*. — 2005. — № 3–4.
7. *Про Раду регіонів* : указ Президента України від 9 квіт. 2010 р. // *Уряд кур'єр*. — 2010. — 17 квіт.
8. *Державне управління: плани і проекти економічного розвитку* : монографія / О. С. Власюк, Т. В. Дерюгіна, І. В. Запатріна та ін. — К. : Вид-во "ВІП", 2006. — 624 с.