

ОПТИМІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНІ АСПЕКТИ

Досліджено теоретичні питання оптимізації регіонального управління. Простежено висвітлення поняття “регіон” на основі аналізу документів і публікацій українських і зарубіжних учених. Виокремлено основні проблеми зростання ефективності регіонального управління в Україні.

Ключові слова: оптимізація, ефективність регіон, публічне управління.

Theoretical aspects of regional management optimization are studied in the given article. Identification of the notion “region” is based on the analysis of documents and published works by Ukrainian and foreign scientists. Cardinal problems of improvement of regional management in Ukraine are singled out as well.

Key words: optimization, effectiveness, region, public management.

Питання оптимізації регіонального управління в умовах європейської інтеграції України набувають особливої актуальності. Аналіз та узагальнення документів, матеріалів науково-практичних конференцій, публікацій українських і зарубіжних авторів дозволяє виділити такі основні проблеми, які заважають ефективному управлінню на регіональному рівні в Україні, а відтак, визначити головні напрями його оптимізації.

По-перше, існує конституційна невизначеність статусу таких категорій, як сільрада, селищна рада, міська рада, селище міського типу, село тощо. Частина населених пунктів є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, а частина є складовими місцевих рад, статус яких, у свою чергу, потребує додаткового врегулювання.

По-друге, відсутнє чітке розмежування статусу та прав самоврядних громад, що часто існують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

По-третє, нерозмежовані сфери впливу та компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що приводить до взаємного делегування повноважень і періодичних конфліктів, викликаних не лише суб’єктивними, а й об’єктивними причинами.

По-четверте, в органах місцевого самоврядування відсутня належна фінансова база для забезпечення їх діяльності.

По-п’яте, значні диспропорції в розмірах адміністративно-територіальних одиниць та кількості населення, що викликано відсутністю чіткої процедури та критеріїв утворення районів і віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст.

По-шосте, велика роздрібленість адміністративно-територіальних одиниць на районному та низовому рівні, яка навіть зросла за роки незалежності України.

По-сьоме, значна проблема якісного кадрового забезпечення органів влади регіонального та місцевого рівнів.

По-восьме, політизація регіональних і місцевих органів влади, яка посилилася після впровадження пропорційної системи виборів.

По-дев’яте, низька якість послуг, що надаються органами влади населенню, що викликано низкою факторів.

По-десяте, недосконалість категорійного апарату, що вимагає наукового осмислення проблеми, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Аналіз свідчить, що все це вимагає комплексної роботи, починаючи від нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку до застосування сучасних методів діяльності, що потребує відповідного кадрового та інструментального забезпечення.

Проблема регіонального розвитку та управління висвітлюється в роботах В. Бутова, Т. Безверхнюк, З. Герасимчук, Ю. Гладкого, Л. Зайцевої, К. Зубкова, В. Керецмана, А. Ковальова, Ф. Кожуріна, А. Круглашова, Н. Межведєва, О. Оболенського, А. Ремхельда, С. Романюка, З. Тітенко, О. Топчієва, А. Чистобаєва та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних авторів.

Дискусійними залишаються теоретичні та категорійно-понятійні аспекти оптимізації регіонального управління.

Метою даної статті є виклад вузлових проблем удосконалення управління в регіонах і розкриття основних понять.

У науковій літературі виділяють різні фактори впливу на процес регіонального розвитку – демографічні, природно-ресурсні, соціально-економічні, екологічні, а також історичні, політико-правові, організаційні, технологічні, кадрові тощо. Частина таких факторів впливає на регіон ззовні (вплив держави, міжнародних органів та організацій, а також – глобалізація і європеїзація), а інша частина факторів

генерується на рівні регіону і значною мірою залежить від рівня управління. Вплив цих факторів нерівномірний і змінюється залежно від конкретних обставин, що вимагає від органів влади відповідного моніторингу ситуації та вироблення механізмів належного реагування. Важливо враховувати сукупність факторів, які впливають на оптимізацію регіонального управління і насамперед – взаємозв'язок і взаємовплив економічного та політичного факторів. Як наголошує академік В. Геєць, економічна стагнація може спровокувати політичну нерівновагу, а погіршення політичної ситуації веде до економічної нестабільності [4, с. 37].

Аналізуючи фактори, що впливають на ефективність регіонального управління, важливо врахувати взаємозв'язок державного управління та місцевого самоврядування. Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються визначити відмінність між державними і місцевими справами. Проте межа між їх завданнями є нестійкою і провести її кожна держава може лише з урахуванням своїх політичних інтересів, історичних, культурних та інших традицій і особливостей розвитку. Прикладом цього є віднесення аналогічних питань в одних країнах до відання органів виконавчої влади, в інших – до відання органів місцевого самоврядування [11, с. 49].

Наступним важливим фактором є ментальність населення та традиції регіонального управління. Публікації І. Огієнка, В. Липинського, Д. Донцова, О. Кульчинського, Б. Цимбалістого, О. Карася та інших українських авторів дозволяють виділити позитивні домінуючі риси української ментальності: працелюбність, наполегливість, витривалість, терплячість, господарність, демократизм. У той же час, М. Вебером та іншими зарубіжними дослідниками виділено такі риси ментальності західноєвропейських народів, як державність, раціоналізм, індивідуалізм, прагматизм тощо. На думку Б. Глотова та С. Луценка, зняття антиномічності між українською та західноєвропейською ментальністю виступає підставою успішної реалізації євроінтеграційного курсу України [3, с. 420]. Підтримуючи таку думку, вважаємо, що мова не може йти про повну зміну ментальності, а про її пристосування до нових умов та часу. Крім того, в умовах України варто пам'ятати про відмінності менталітету населення і в регіонах держави, що дозволяє окремим ученим пропонувати виділення регіонів на основі історичних традицій.

Українськими вченими та практиками відзначено значний вплив менталітету на систему та практику управління. Так, А. Матвієнко відзначає, що і Верховна Рада, і Секретаріат Президента України такі, як суспільство [10, с. 15].

Для розуміння стану та перспектив розвитку органів влади важливим є правильне розуміння та використання категорійного апарату. Досвід Європейського Союзу, зокрема країн Центральної та Східної Європи, засвідчує також важливість вироблення та здійснення регіональної політики. Це поняття розглядається у двох аспектах – політика держави щодо регіонального розвитку та політика окремих регіонів, спрямована на їх розвиток. З точки зору нашого дослідження, регіональна політика визначається як сукупність практичних завдань чи принципів, а до цілей такої політики відносяться поняття ефективність і справедливість.

Поняттям “регіон” оперує насамперед “регіоналістика”, хоча й існують сумніви щодо визнання цього напряму дослідження як окремої науки, які, на нашу думку, мають основу. Скоріше можна говорити про дослідження регіонального розвитку правовими та економічними науками, політологією, історією, географією тощо, а також наукою державного управління.

В європейській практиці термін “регіон” має широке застосування переважно в розумінні територіального утворення, яке закріплене національним законодавством, володіє рівнем, наступним за рівнем держави, та має політичне самоврядування. Такому поняттю відповідає області України, Автономна Республіка Крим та міста зі спеціальним статусом, що знайшло відображення в Конституції України.

З точки зору управління в Європі регіон пов'язується насамперед із самоврядуванням, що знаходить відображення у ключових документах, наприклад у Декларації Асамблеї Регіонів Європи з регіоналізму в Європі. В. Керецман, простежуючи цю проблему, проводить класифікацію регіонів, виділяє їх ієрархію та функції [7, с. 48].

Спроби виробити універсальне визначення регіону ґрунтуються на таких його рисах, як спільні територія, населення, історія, природні умови та проблеми. Новий тлумачний словник української мови трактує поняття “регіон” як певну територіальну одиницю (район, область, зона), що вирізняється з-поміж інших таких же одиниць специфічними рисами (географічними, геологічними, етнографічними, економічними тощо) [12, Т. 3, с. 101]. О. Топчієв, Т. Безверхнюк та З. Тітенко відзначають, що регіоном взагалі називають будь-яку частину земної поверхні, включаючи територію, акваторію, аероторію, яка виділяється серед інших певною ознакою чи поєднанням кількох взаємопов'язаних ознак і виділяють десять таких ознак. Адміністративно-політичний та адміністративно-територіальний поділ території ці автори вважають своєрідним видом інтегральної регіоналізації [13, с. 56–57].

Погляди російських учених у визначенні поняття “регіон” узагальнив О. Барбаков, відзначивши неможливість єдиного визначення цього складного поняття, яке розглядається ним як єдність соціального, економічного, культурного, природно-історичного і політичного простору. Виділено сім складових цього поняття: фізико-географічну, економічну, політико-адміністративну, етнічну, соціокультурну, правову, політичну [1]. О. Барбаков як детермінанту суспільного розвитку виділяє соціокультурну складову поняття “регіон”, наголошуючи, що з цієї точки зору “регіон” – це люди, які проживають на його території і формують певну історико-культурну спільноту з притаманними лише їй складом характеру та укладом

життя. У цьому відношенні варто згадати класичну суперечку щодо суті грецького полісу, який розглядається як територія чи як об'єднання громадян.

Визнаючи соціальну сутність публічної влади, яка проявляється у функціях реалізації та захисту публічних інтересів, забезпечення єдності суспільства та у функції управління, важливо мати на увазі, що управління ширше поняття, ніж влада, оскільки здійснюється як владою, так і громадянами. На думку багатьох дослідників, прикладом оптимального співвідношення влади та управління є місцеве самоврядування, яке є формою публічної влади та необхідним компонентом соціального управління [9].

Проте для нашого дослідження варто звернути увагу, в першу чергу, на політико-адміністративну, правову та політичну складові поняття "регіон", оскільки саме політико-адміністративна складова забезпечує кордони впливу регіональної влади, праве поле має визначальне значення для нормального функціонування регіону, а взаємодія центральної та регіональної влади з правових питань може бути як джерелом конфліктів, так і стимулом регіонального розвитку. Політична складова є цілісною впорядкованою сукупністю політичних інститутів, відносин, процесів, принципів організації суспільства в регіоні, будучи одночасно частиною чи підсистемою загальної суспільної системи. На думку С. Барзілова та А. Чернишова, регіон як політичний простір є сукупністю закладів і способів, з допомогою яких здійснюється вплив населення на місцеву владу в плані її формування (активне виборче право), визначення та коригування соціальної політики, і система політичного контролю влади над населенням [2, с. 5].

Отже, мова йде про взаємовплив і взаємозалежність регіональних органів влади та населення, що важливо мати на увазі, досліджуючи шляхи оптимізації діяльності регіональної влади.

Зауважимо, що поняття "регіон" по-різному трактується в різних державах та з точки зору окремих наук, що важливо мати на увазі при виробленні визначення з точки зору науки державного управління. Наприклад, з історичної точки зору береться до уваги спільність традицій, із філософської та соціологічної – менталітет населення, з географічної – територія та природні умови, з економічної – комплекс виробництва та господарська цілісність тощо. У цьому відношенні необхідно врахувати висновок В. Керецмана про нелінійність регіоналізації території будь-якої держави, наявність багатьох "горизонтів", на яких можна здійснювати регіоналізацію її території і певне "накладення" регіонів одного горизонту на регіони іншого горизонту [7, с. 63].

Дане положення можна проілюструвати на прикладі України, територія якої протягом віків неодноразово переживала адміністративно-територіальні зміни, входила до складу держав з різним територіальним устроєм та організацією регіональної влади. Іншим прикладом може бути Польща, регіональні зміни в якій відбувалися як у рамках інших держав у період поневолення, так і з часів III Речі Посполитої.

Слід урахувати і поширене в Європі поняття "єврорегіону", яке охоплює суміжні регіони окремих держав. Так, діють єврорегіони Карпатський, Буг, Нижній Дунай, Верхній Прут, до складу яких з української сторони включені Волинська, Чернівецька, Закарпатська, Івано-Франківська та Одеська області, а від інших держав (Польща, Білорусь, Румунія, Словаччина, Угорщина, Молдова, Австрія) – відповідні адміністративно-територіальні одиниці. Необхідність поглиблення такої співпраці привела до затвердження в 2002 р. Кабінетом Міністрів України Програми розвитку єврорегіонів.

Аналіз Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів свідчить про розходження у тлумаченні поняття "регіон". Останнім часом цей термін досить часто використовується, як у назвах нормативних актів, державних органів та посад, так і в науковій літературі, що свідчить про сприйняття в Україні європейського підходу до термінології та прагнення використовувати зарубіжний досвід. Проте в законодавстві поки що немає поняття "регіональне самоврядування", яке досить широко використовується на практиці. Більше того, Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування" 1990 р., що діяв до 21 травня 1997 р., містив не лише цей термін, а й його визначення як територіальну самоорганізацію громадян для вирішення безпосередньо чи через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя. Відзначалося, що територіальну основу регіонального самоврядування становить область. Таким чином було зроблено важливий крок від централізації державного управління до децентралізації та розширення прав органів регіонального і місцевого самоврядування.

Проте в чинній Конституції України та профільних законах регіональне самоврядування не знайшло належного відображення. Заслугує на увагу твердження В. Волкова та Є. Кулакова, що законодавче декларування інституту "регіональне самоврядування в Україні" не знайшло свого адекватного виразу в профільному законодавстві, а в юридичній науці до цього часу не розроблено концепцію регіонального самоврядування та не вироблено загальноприйнятого тлумачення цього поняття [3, с. 17]. У той же час цими та іншими авторами відмічено відродження в Україні в нових історичних умовах регіонального самоврядування.

Підтримуючи загалом твердження В. Керецмана, що в науці державного управління регіон не завжди може ототожнюватися з адміністративно-територіальною одиницею, ми не ставимо завдання дослідження особливостей таких випадків. З нашої точки зору, під регіоном ми розуміємо насамперед область, але враховуємо і особливість управління на рівні району.

О. Д. Лазор, О. Я. Лазор та А. О. Чемерис відзначають складність поняття "регіон" і вважають, що в сучасному розумінні управління регіоном повинно означати не тільки управління його економічною частиною, але й здійснення управління в політичній, соціальній, екологічній сферах тощо [8, с. 251]. А. Чемерис, М.

Лесечко, Р. Рудніцька, наголошуючи, що регіон є складним соціально-економічним організмом, радять підходити до управління ним із застосуванням системного аналізу [14].

Українська дослідниця цієї проблеми З. Герасимчук, розглядаючи регіон з точки зору розвитку, визначає його як певний територіальний оптимум, тобто сукупність найсприятливіших соціально-економічних і природних умов на певній території, які б при правильній організації дали змогу найбільш ефективно використовувати природні, трудові ресурси, а також виробничу та соціальну інфраструктуру [5, с. 128]. Таким чином, територіальний розвиток сприймається через призму оптимізації.

Аналіз систем регіонального управління в Україні та в зарубіжних державах дозволяє стверджувати про діалектичну єдність між суб'єктами та об'єктами управління, діалектику відносин між різними суб'єктами регіонального управління та залежність цих відносин від багатьох факторів.

Оптимізація регіонального управління може здійснюватися за різними напрямками з урахування внутрішніх і зовнішніх факторів. Важливим є правильне розуміння понять, зокрема терміну "регіон". Аналіз робіт українських і зарубіжних авторів з цього питання показує широту та різнобічність цього поняття, а також дозволяє стверджувати про розвиток регіонального управління у складну багаторівневу систему.

Розуміння суті нового управління є особливо необхідним з точки зору європейської інтеграції України, оскільки мова йде про пристосування до прийнятої в ЄС регіональної політики (вирівнювання, перерозподіл тощо). Багаторівневе управління доцільніше відносити до феноменів, що поєднують і горизонтальну, і вертикальну динаміку, причому ієрархія та закон поступово поступаються угодам та інформації. Саме багаторівневе управління, зважаючи на необхідність децентралізації, може бути в Україні альтернативою федералізму, впровадження якого у класичній формі може негативно вплинути на єдність держави.

Література:

1. Барбаков О. М. Регион как объект управления / О. М. Барбаков. – Режим доступу : http://www.ecsosman.edu.ru/images/pubs/2006/06/19/00002_80099/012Barbakov.pdf
2. Барзилов С. Регион как политическое пространство / О. Барзилов, А. Чернышов // Свободная мысль. – 1997. – № 2. – С. 3–13.
3. Волков В. Регіональне самоврядування в Україні: необхідність сучасності чи відгук минулого? / В. Волков, С. Кулаков // Правничий часопис Донецького університету. – 2005. – № 2 (14). – С. 14–20.
4. Геєць В. Наблизившись до критичної межі, народ не спитає, у якій ти політичній партії... / В. Геєць // Народний депутат. – 2006. – № 7. – С. 36–41.
5. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізм реалізації / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2000. – 250 с.
6. Глотов Б. українська і західноєвропейська ментальність: порівняльний аналіз / Б. Глотов, С. Луценко // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 травня 2003 р., Київ). – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. I. – С. 419–421.
7. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : [монографія] / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
8. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : ДАКОР, 2007. – 576 с.
9. Маринчак Н. Ю. Эффективность управления деятельностью региональных структур публичной власти : автореф. дис. ... канд. социол. наук. : спец. – 22.00.08 "Социология управления" / Н. Ю. Маринчак. – Уфа. – 2007. – 13 с.
10. Матвієнко А. Свобода для раба – це неймовірна наруга / А. Матвієнко // Народний депутат. – 2006, № 2 (14). – С. 13–19.
11. Нижник Н. Р. Перспективи вдосконалення системи територіальної організації влади / Н. Нижник, В. Новик // Економічний часопис. – 2007, № 7–8. – С. 49–51.
12. Новый тлумачний словник української мови : у 3-х т. / [укл. В. Яременко та О. Сліпущко]. – К. : Аконіт. – 2006.
Т. 1. – 928 с.
Т. 2. – 928 с.
Т. 3. – 864 с.
13. Топчієв О. Г. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики / О. Г. Топчієв, Т. М. Безверхнюк, З. В. Мітенко. – Одеса : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 224 с.
14. Чемерис А. Системний підхід до проблеми організації державного управління та місцевого самоврядування / А. Чемерис, М. Лесечко, Р. Рудніцька. – Львів : ЛФ УАДУ. – 2005. – 32 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2010 р.