

Микола Іжа

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються питання теоретико-методологічного обґрунтування щодо вивчення основних положень регіонального управління. Аналізуються різні точки зору щодо визначень окремих понять та категорій в межах проблематики системи регіонального управління.

Ключові слова: *регіон, регіоналізація, регіональне управління, система регіонального управління, принципи регіонального управління, методи регіонального управління, інструменти регіонального управління.*

Постановка проблеми

➤ Президент України у своїх виступах на засіданнях Ради регіонів протягом 2011-2012 роках одним із реформаторських пріоритетів визначав реформу моделі управління регіональним розвитком, зробивши наголос на неможливості досягнення якісного регіонального розвитку без ефективного регіонального управління [4, 6]. Найважливішим питанням Глава держави називав також практичну реалізацію в Україні нової регіональної політики: «Нова регіональна політика насамперед передбачає новий формат відносин регіонів з державою, нові важелі та механізми впливу на регіональну економіку» [3]. Отже, складність та багатоаспектність цієї реформи спонукає до ґрунтовного дослідження, аналізу та вивчення діючої системи регіонального управління, порівняння її з сучасними моделями європейських країн, проведення моніторингу та визначення критеріїв ефективності її функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

➤ Теоретико-методологічні підходи до аналізу системи управління розвитком регіону розкриваються у працях вітчизняних дослідників: В. Бабаєва, З. Балабаєвої, О. Бейко, Т. Безверхнюк, Т. Берегой, З. Варналія, М. Долішнього, М. Іжі, І. Керецмана, О. Коротич, І. Куліш, М. Лендъєл, Н. Луцишиної, С. Романюк, Д. Стеченко, та ін. і російських науковців: Г. Атаманчука, В. Козбаненка, М. Круглова, В. Лексина, Є. Андреевої, А. Ситникова, А. Швецова, Ю. Тихомирова та ін. Праці зазначених науковців висвітлюють порізнному тлумачення ключових категорій тематики регіонального управління. Дискусії, що точаться навколо регіональної проблематики, особливо останнім часом, свідчать про багатоманітність поглядів, що, насамперед, пов'язано з різним розумінням термінології самого її предмета.

По-перше, для визначення кола питань, що стосуються дослідження регіонального управління, його вірного тлумачення, треба оперувати певними поняттями та категоріями. Одним з таких базових понять є «регіон». Аналіз визначень, які приводять вітчизняні та закордонні вчені показує, що у понятті «*регіон*» ключовим компонентом є територія, територіальна цілісність, територіальна одиниця або територіальне об'єднання. Різниця у визначеннях заключається саме у формуваннях цих понять: з одного боку – це географічний аспект, який має масштабно-територіальний характер; з іншого – політичний аспект, який знаходить відображення у політичному представництві центральної влади на рівні адміністративно-територіаль-

ної одиниці. Отже, пропонуємо таке розуміння поняття **регіон**: це одна з одиниць територіальної структури національної держави, ланка адміністративно-територіального поділу субнаціонального рівня, де діють регіональні владні інститути з визначеними повноваженнями і відповідними фінансовими ресурсами для їх реалізації, та відбувається регіональний політичний процес.

Але дане тлумачення є теоретичною стороною визначення. А практичне тлумачення зафіксоване у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», в якому регіонами визначається «територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя».

По-друге, це стосується роз'яснення самого поняття «регіональне управління». Одні фахівці під поняттям «регіональне управління» розуміють регіональний розвиток та управління ним (В. Бабаєв, З. Балабаєва, С. Романюк), інші – місцеве самоврядування та управління на місцях (Н. Камінська, О. Бейко), треті – управління регіоном та його економікою (Т. Стеченко, О. Тищенко, П. Круш, О. Кожемяченко). Значна кількість дослідників замінюють поняття, тобто в назві наукової роботи може бути заявлено дослідження регіонального управління, а в тексті вживаються та використовуються поняття «регіональний розвиток», «управління розвитком регіону» тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

По-третє, в науковому просторі стосовно питань регіоналістики зустрічаються різні формулювання словосполучень стосовно одного і того ж поняття «регіональне управління»: система державного управління регіональним розвитком, система самоврядування на місцях (В. Бабаєв), управління регіональним розвитком (З. Балабаєва, Д. Стеченко, О. Коротич, І. Куліш), управління на місцевому рівні (О. Бейко), державне регулювання розвитком регіону (В. Керецман), управління на регіональному рівні (В. Надрага), система державного управління на регіональному рівні (С. Саханенко) тощо.

Мета

➤ На наш погляд, така розбіжність у застосуванні різних словосполучень для одного і того ж явища відбувається через відсутність наукового обґрунтування поняття «регіональне управління».

➤ Метою даної статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад щодо вивчення системи регіонального управління.

➤ Необхідність запровадження регіонального рівня управління у багатьох країнах світу зумовлена глобальною тенденцією до регіоналізації, яка знаходить свої прояви і в Україні.

Регіоналізація є процесом регіонального структурування простору, а також повноцінного включення регіонів в економічне, соціальне й політичне життя на національному та транснаціональному рівнях.

Регіоналізацію можна розглядати як природний результат загального процесу кризи держави-нації, що виражається у дифузії влади: вона переходить як «догори» – до транснаціональних організацій, так і «донизу» – до регіонів, місцевих громад, інститутів громадянського суспільства.

До причин, що зумовлюють появу регіоналізації можна віднести і прагнення зробити владу ефективнішою, перекласти на регіональну владу частину відповідальності за прийняті рішення, задовольнити прагнення тих або інших прошарків суспільства до більшої самостійності. На нашу думку, до зазначених загальних причин, які зумовлюють появу регіоналізації, слід додати і

Вигляд основного матеріалу

внутрішньоуправлінські, а саме: намагання центрального уряду уникнути відповідальності за деякі рішення, тобто перекласти їх на регіональний рівень (наприклад, заздалегідь непопулярні рішення у сфері податкової політики); зосередження уваги центрального уряду на політичних проблемах, розв'язання яких пов'язане з легалізацією вимог регіонів (наприклад, початок виборчої кампанії, прагнення утримати свою політичну партію при владі або завоювати на виборах певні округи); неспроможність або нездатність центрального уряду контролювати або перешкоджати процесу розпорошення влади між рівнями управління. І під регіональним рівнем у нашій дослідницькій роботі пропонуємо вважати область, райони та міста обласного значення (наприклад, Одеська область, 26 районів та 7 міст обласного значення).

Визначившись з передумовами формування системи регіонального управління, слід розібратися з іншими категоріями зазначеної проблематики. Зосередимо увагу на виявленні сутності поняття «регіональне управління» та пропонуємо три підходи щодо його обґрунтування.

Перший підхід. Для коректного використання поняття «регіональне управління» пропонуємо такий логічний ланцюг: регіон – державна регіональна політика – регіональне управління – регіональний розвиток. Наш погляд базовим поняттям для регіонального управління є регіон, визначення якого ми приводили вище. Наступним кроком у дослідженні питань регіонального управління є державна регіональна політика, яка потребує законодавчого закріплення як основного засобу створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України через ефективність її реалізації у регіонах. Як відомо, найважливішою функцією і засобом реалізації державної регіональної політики є управління, тобто свідомий вплив суб'єкта на об'єкт через систему скоординованих дій з метою досягнення певної організаційної мети. Отже, саме реалізація державної регіональної політики повинна проводитися за допомогою методів та інструментів регіонального управління, що потребує особливого наукового дослідження. І вже як результат регіонального управління виступає саме регіональний розвиток, стан якого і буде «лакмусовим папірцем» для аналізу ефективності застосування тих чи інших методів та інструментів регіонального управління.

Другий підхід стосується впровадження об'єктивного процесу децентралізації як на території України, так і в цілому в світі. Регіональний рівень в цьому процесі є основною ланкою прийняття та реалізації більшості управлінських рішень, що забезпечують якість життя членів територіальної громади.

Третій підхід. В умовах переходу до ринкової економіки сутність регіонального управління докорінно змінюється як в теоретичному, так і у практичному плані. Ринкова модель вимагає застосування нових механізмів управління соціально-економічним розвитком регіону з використанням ефективних методів, інструментів, інститутів тощо. Так, регіональне управління можна характеризувати як звужений у межах певної території вид суспільного управління, що інтегрує в конкретному регіоні загальнодержавне, галузеве, програмно-цільове, міжгалузеве, міжрегіональне управління і місцеве самоврядування.

На основі розглянутих підходів пропонуємо таке тлумачення поняття «регіональне управління» – це

координаційна діяльність органів публічної влади із забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів управління у формуванні та реалізації програм сталого розвитку регіону.

Але управління може здійснюватись лише в тому випадку, коли існує реально діюча система, яка вирішує завдання управління. Таким чином, доцільно зосередити увагу саме на визначенні сутності та понятті системи регіонального управління, яка, на нашу думку, є «взаємоузгодженою діяльністю органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого розвитку регіону» [1, с. 17].

Основною метою регіонального управління є надання якісних послуг громадянам та підвищення їх життєвого рівня, забезпечення прав людини, територіальної цілісності держави, мети і особливостей соціального, економічного, культурного розвитку регіону.

Першочерговими завданнями регіонального управління є узгодження і забезпечення (в тому числі правовими засобами) інтересів усіх суб'єктів регіонального управління, розробка та запровадження ефективних інструментів стимулювання регіонального розвитку, налагодження міжнародного співробітництва.

Іншими словами, під регіональним управлінням ми маємо на увазі не лише діяльність центральних органів державної влади і місцевих державних адміністрацій щодо регіону, а й дії його мешканців, місцевої еліти, спрямовані на розв'язання спільних проблем. Такий підхід дає змогу відмовитися від однобічного тлумачення регіонального управління як процесу, що відбувається між вищими та нижчими рівнями управління з домінуванням підходу згори – донизу. Таким чином, включення до регіонального управління ще й самоврядної складової дає змогу врахувати і суб'єктні риси регіону: політичні інтереси, суспільно-політичні настрої мешканців, членів територіальної громади.

Визначення методологічних основ системи регіонального управління базується на сукупності загальних принципів, методів та інструментів щодо формування регіональних завдань згідно з державними пріоритетами розвитку і забезпечення їх виконання. Так, в основі побудови нової системи регіонального управління лежать такі методологічні принципи [2, 5]:

- принцип погодженості всіх елементів системи регіонального управління (полягає у формулюванні адекватної мети діяльності й розвитку регіону, виконанні для їх реалізації основних функцій регіонального управління, а також використанні необхідних методів управління при відповідному ресурсному забезпеченні);
- принцип раціоналізації діапазону регіонального управління (полягає в розробці та функціонуванні ефективних організаційних структур управління, що забезпечують суб'єкту управління відповідну керованість об'єктом управління);
- принцип оптимізації співвідношення централізації та децентралізації у процесі регіонального управління (повинен забезпечити раціональне об'єднання єдиначальності й делегування повноважень, що дозволяє приймати якісні управлінські рішення і реалізовувати їх у запланований термін);

- принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня (ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення);
- принцип пріоритетності (сприяє ранжуванню мети і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури);
- принцип варіантності (передбачає необхідність вибору шляхів досягнення мети і розв'язання завдань управління регіональним розвитком, використання його природних та економічних ресурсів);
- принцип максимізації результату регіонального управління при мінімізації ресурсних витрат, заснованого на одержанні запланованого результату управління при використанні необхідного обсягу природних, матеріально-технічних, фінансових, трудових і інформаційних ресурсів.

До основних методів регіонального управління можна віднести економіко-правові методи регіонального управління, що полягають у створенні сприятливих правових умов для забезпечення сталого розвитку регіону та організаційно-адміністративні методи регіонального управління, що полягають у використанні сукупності методів проектування та удосконалення раціональних організаційних структур регіонального управління, функціонування яких забезпечує досягнення поставленої мети регіонального розвитку.

Інструментами регіонального управління є: стратегія економічного й соціального розвитку регіону; програми економічного й соціального розвитку регіону, а також інші програми, що класифікуються за змістовною ознакою (наприклад, програми інвестиційного розвитку міста); мікререгіональне співробітництво як механізм економічної співпраці; регіональний інвестиційний комплекс як організаційний захід формування сприятливого інвестиційного клімату в регіоні.

Головною метою реформування системи регіонального управління є створення з урахуванням досвіду закордонних країн сучасної ефективноі системи, спрямованої на забезпечення зменшення регіональних диспропорцій, підвищення конкурентоспроможності регіонів, надання якісних послуг населенню шляхом запровадження нових методів управління, інструментів розвитку, використання нових технологій менеджменту.

Для досягнення поставленої мети вважаємо за необхідне, по-перше, законодавче унормування засад державної регіональної політики, яка містила б сучасні ефективні інструменти та методи регіонального управління для вирішення проблем розвитку регіонів України відповідно до європейської практики. По-друге, запровадження взаємоузгодженої системи взаємодії державних та регіональних органів публічної влади шляхом забезпечення впровадження інструменту стимулювання розвитку регіонів на основі договірних стосунків між урядом та органами місцевого самоврядування обласного

рівня, застосування апробованих світовою практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації державної та регіональних стратегій розвитку. І ці завдання увійшли у проект Програми реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні, розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. По-третє, розроблення концептуальних засад удосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а саме: розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на відповідний регіональний рівень (із сфери компетенції органів державної виконавчої влади мають бути вилучені та передані органам місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути реалізовані на рівні територіальної громади; трансформація функцій місцевих державних адміністрацій у процесі проведення адміністративної реформи, вилучення у них повноважень організаційно-господарського характеру та передача цих повноважень органам місцевого самоврядування; ресурсного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень державних органів виконавчої влади).

Потребують подальшого наукового дослідження питання делегування повноважень, їх кількості, контролю та звітності за виконанням, залучення до названого процесу членів територіальної громади.

Література.

1. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна : монографія / М.М. Іжа. – О. : Друкарський дім, 2011. – 368 с.
2. Миронова Т.Л., Добровольська О.П., Процай А.Ф., Колодій С.Ю. Управління розвитком регіону : Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
3. Прес-служба Президента України Віктора Януковича: Під головуванням Президента відбувається засідання Ради регіонів– [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.president.gov.ua/news/23042.html>.
4. Рішення Ради регіонів щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 році [Електронний ресурс] // Прес-служба Президента України Віктора Януковича. – 2011. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19286.html>.
5. Фурманчук О. С. Теоретико-методологічні основи регіонального менеджменту / О.С.Фурманчук // Економічний простір. – 2008. – № 20/2. – С. 92–98.
6. Янукович В.Ф. Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів від 15.09.2011 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.president.gov.ua/news/21206.html>.