



УДК 35.07:330.34(477)

В.В. Комирна,

к.е.н., докторант, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ ЯК КРИТЕРІЙ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Анотація. Обґрунтовано проблеми у прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні. Визначено наслідки структурних деформацій соціально-економічного розвитку регіонів.

Annotation. Problems are grounded in acceptance of administrative decisions at regional level. The consequences of structural deformations of socio-economic development of regions are certain.

Ключові слова. Інституційне та законодавче забезпечення, критерій, модернізація, регіональна економіка, реформування, соціальна програма, територіальний розвиток, удосконалення системи.

Вступ

Вимогою демократії сучасного зразка, побудови якої потребує сьогодні Україна, є наближення влади до її джерела й носія – народу шляхом надання якісних публічних послуг. Світовий досвід переконує, що найбільш якісними є ті послуги, які надаються найближчим до споживача рівнем влади. Саме задля такого наближення публічних послуг до споживачів в Україні протягом останніх 18 років розвивається місцеве самоврядування. Зроблено вже чимало, однак розподіл повноважень з надання послуг рівнями влади й сьогодні далекий від досконалості.

Однією з передумов удосконалення системи надання послуг на рівні громад, а також підвищення ресурсної спроможності громад покликана стати адміністративно-територіальна реформа. Її принципи закладені в «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні», підготовленій під егідою Національної ради з державного будівництва і місцевого самоврядування.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Методології здійснення державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо розвитку регіональних та субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, присвятили свої фундаментальні праці В.Б. Авер'янов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, С.О. Біла, А.О. Дегтяр, В.Б. Дзюндзюк, О.М. Іваницька, В.Ю. Керещман, І.Б. Коліушко, О.І. Крюков, В.С. Куйбіда, О.Я. Лазор, В.М. Мартиненко, О.А. Машков, А.Ф. Мельник, А.В. Мерзляк, А.О. Монаснко, О.Г. Мордвінов, Н.Р. Нижник, В.М. Огаренко, С.С. Саханенко, В.М. Селіванов, О.В. Скрипнюк, В.В. Тертичка, В.В. Цветков, Ю.П. Шаров та інші відомі вчені.

Постановка завдання

- обґрунтувати проблеми у прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні;
- визначити наслідки структурних деформацій соціально-економічного розвитку регіонів.

Результати

Метою адміністративно-територіальної реформи є виключно інтереси людини: забезпечення комфортного та безпечного життя українських громадян незалежно від місця їхнього проживання; створення умов для надання їм якісних та недорогих управлінських, соціальних і культурних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Принципово важливо, щоб повноваження органів влади та органів місцевого самоврядування не дублювалися [1, с. 50].

Йдеться про утворення в Україні чіткої системи адміністративно-територіальних одиниць такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, а також достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету.

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування України буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності. Нині вже назріла необхідність внесення змін до чинних Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нових законів, зокрема, про комунальну власність, про адміністративно-територіальний устрій тощо. Отже, в Україні необхідно забезпечити всебічний розвиток місцевого самоврядування шляхом надання йому ширших, чітко визначених та законодавчо закріплених повноважень під його особисту відповідальність.

Щоб сприяти територіальному розвитку в Україні, зміцненню системи місцевого самоврядування та місцевої демократії, необхідно: забезпечити реалізацію

основних принципів місцевого самоврядування: правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування; делегувати окремі функції та повноваження державного управління на територіальний рівень; чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади й місцевого самоврядування; розробити чітку систему відповідальності та контролю; створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади в нових умовах [3, с. 12].

Самостійність територіальних громад має слабе фінансово-матеріальне забезпечення. Про це свідчить таке:

- низька частка власних доходів місцевих бюджетів (2-7%), висока частка закріплених та переданих доходів, значна частка трансфертів;
- фінансова залежність від державного бюджету не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати ефективне планування соціально-економічного розвитку територій, внаслідок чого місцеві бюджети фінансують поточні витрати та адміністративні потреби й не мають можливості виконувати поставлені цілі або надавати громадянськості необхідні публічні послуги;
- надмірний політичний вплив на бюджетний процес, що позначається на темпах розвитку економіки та соціального забезпечення громадян.

З метою досягнення високої якості надання соціальних благ та послуг населенню необхідно забезпечити стабільне фінансування місцевих соціальних програм і враховувати реальну ситуацію під час розрахунку обсягів соціальних трансфертів [2, с. 21].

Одним із сучасних інструментів якісного бюджетного процесу є програмно-цільовий метод. Повномасштабне впровадження програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи потребує створення єдиної методологічної бази та законодавчого закріплення основних понять, правил і процедур цього методу, розробки середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів, запровадження програмної класифікації місцевих бюджетів, чіткого встановлення державних соціальних стандартів надання державних послуг з метою їхнього використання для розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на середньострокову перспективу [4, с. 89].

Для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і вирівнювання їхнього економічного потенціалу бюджетна політика найближчих років має зосередитися на виконанні таких завдань [5, с. 100; 6, с. 50]: 1) зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць; 2) підвищення інноваційної складової місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, заохочення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до нарощування власних джерел фінансування; 3) продовження вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі якісних стандартів надання публічних послуг; 4) реформування системи планування та виконання місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу, підвищення ефективного розподілу й використання бюджетних ресурсів; підвищення ефективності та дієвості внутрішнього фінансового контролю на місцевому й регіональному рівнях.

Основними проблемами, які потребують вирішення найближчим часом, є: по-перше, криза регіонального управління, яка полягає в недостатньому рівні повноважень місцевої влади, частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій та їх команд; по-друге, негативні тенденції регіонального розвитку та посилення диференціації в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, по-третє, здебільшого штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави.

Система регіонального управління має будуватися, починаючи з найнижчого, базового рівня – рівня громади. Саме громадяни мають визначити можливість прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, і реалізувати ці рішення через владу громади.

Актуально залишається роль держави як координатора інтересів усіх рівнів. Гармонізаційна діяльність держави має пронизувати всю ієрархічну владну систему та особливо активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою; між громадами та регіональною владою; між регіональною і державною владою тощо.

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в національній економіці, визначили загрозу структурної деформації соціально-економічного розвитку регіонів України. Необхідна термінова розробка та оновлення механізмів уникнення структурних деформацій регіонального розвитку національної економіки. Відтак, соціально-економічні процеси в регіонах відбуваються в руслі розвитку макроекономічних процесів у державі, зважаючи на особливості галузевої структури й поглиблення структурної деформацій та диференціації економіки регіонів.

Регіональний розвиток продовжував залежати від суб'єктивних чинників, в тому числі політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам та завданням у сфері регіонального розвитку й регіональної політики. Подальше поширення означеної тенденції може призвести до негативних наслідків територіального розвитку національної економіки.

Аналіз процесів регіонального розвитку України свідчить, що на сучасному етапі розвитку ринкових відносин на регіональному рівні існує ряд суттєвих проблем на цьому шляху, в тому числі існують певні загрози щодо диспропорційності та нерівномірності розвитку регіонів, відсутності комплексної державної політики щодо координації регіонального соціально-економічного й суспільного розвитку в країні.

Наслідками структурних деформацій соціально-економічного розвитку регіонів є:

- зміна функцій окремих регіонів у територіальній організації країни залежно від зміни геополітичної ситуації;
- криза регіонального управління, яка полягає в недостатньому рівні повноважень місцевої влади та частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій;
- посилення диференціації в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;
- штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави;
- проблема дисбалансу регіонального розвитку як небажання відмови від ручного управління регіонами України;
- розробка механізмів і інструментів досягнення самостійності й самодостатності територіальних громад України, що є основою успішного та сталого регіонального розвитку країни;

нові підходи до розробки стратегій розвитку регіонів на основі їхньої цілісності й водночас відмінностей регіональної специфіки та вдосконалення механізмів реалізації оновлених стратегій регіонального розвитку на період до 2015 р.;

– збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті державних управлінських рішень щодо регіонального розвитку, що надає вищим посадовим особам держави можливість необмеженого впливу на керівників регіонального й місцевого рівня.

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 свідчать про його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному

управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті у процесах управлінської демократії.

Найважливішим напрямом удосконалення управлінських рішень на регіональному рівні повинно стати формування бачення нової якості регіональної економіки в Україні. На її сутність і зміст, насамперед, впливають такі процеси та фактори організації управління.

- децентралізація державного управління та регулювання;
- різке скорочення державної власності й формування потужного приватного сектора господарювання, зокрема корпоративного;
- депресивні та кризові території (гірські населені пункти, малі функціональні міста тощо), спеціальні зони й території пріоритетного розвитку, технопарки тощо);
- великі економічні райони, виділення яких як регіонів реалізації комплексних програм може вплинути на розвиток інтеграційних процесів як між областями, так і всередині них;
- формування нових відносин між центром, регіонами й місцевими спільнотами, що призвело до значного збільшення повноважень регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування;
- наявність зон екологічного лиха, критичний стан малих міст, різка різниця в умовах економічного розвитку окремих територій, зокрема, сільськогосподарських районів, та інших проблем.

Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані. Необхідність розвитку системи управління регіональним розвитком зумовлена динамічною зміною складності об'єкта управління та його сутнісних характеристик. Проте структура органів управління на регіональному рівні, ступінь деталізації функцій і вибір оптимальних методів управління залежать переважно від конкретних соціально-економічних умов регіону – концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів тощо. Крім того, кожному регіонові властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукоємних технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Специфіку перетворення регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання дедалі більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їхнього впливу. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Отже, у сфері управління регіоном повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їхнього необхідного різноманіття та дієвості.

Незважаючи на те, що на практиці ще не повною мірою (з причин переважно суб'єктивного характеру) використовується самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію збільшення їх функцій за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

Зміни до Конституції від 8 грудня 2004 р. передбачають, що саме на регіональний рівень покладається основне навантаження та відповідальність за проведення економічної політики й реалізації більшості з наведених вище функцій, зокрема, планування та прогнозування, управління технічним розвитком, управління сферою зайнятості, а також у галузі кредитно-фінансової й зовнішньоекономічної діяльності.

Перерозподіл функцій управління між центральними та місцевими органами влади практично означає перехід частини управлінських зв'язків із зовнішніх на внутрішні. При цьому збільшення внутрішніх зв'язків у системі управління регіоном одночасно супроводжується підвищенням їхньої складності. Це об'єктивно зумовлено тим, що розширення самостійності обов'язково пов'язано з підвищенням відповідальності за якість прийнятих і реалізованих керівних впливів.

Серед основних проблем у прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні можна виділити такі:

- велика кількість прийнятих рішень («перенасичення») часто спричинює невиконання значної їхньої кількості;
- прийняті рішення не враховують попередні, дублюють одне одного;
- відбувається трансформація мети рішення в процесі його руху ієрархічними рівнями;
- приймаються так звані «псевдорішення», що тільки імітують реальні керівні впливи;
- технологічні недоліки процесу підготовки й прийняття рішень (передусім, типових, тих, які повторюються);
- незбалансованість керівного впливу на різні підсистеми об'єкта управління (невідповідність «обсягу уваги» значущості розвитку тієї або іншої економічної сфери);
- відсутність процедури узгодження рішень з їхніми виконавцями;
- тривалий термін процесу підготовки й прийняття рішень, їхні «запізнювання»;
- нереальні «мобілізуючі» терміни, установлені для виконання рішень;
- низька питома вага інноваційних, стратегічних підходів;
- недостатнє інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень;
- відсутність на початковому етапі розробки рішення детальної діагностики вихідного стану об'єкта управління й моделювання бажаного стану;
- недостатня ефективність механізму оцінювання виконання рішень.

Вказані причини неякісних управлінських рішень на регіональному рівні дають підстави для висновків про необхідність підвищення їхньої якості та дієвості. Однак з метою поліпшення ефективності управління важливо забезпечити комплексність здійснюваних заходів, зазначені причини неякісного управління доцільно деталізувати, здійснити обстеження кожного з етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, кожного з елементів систем управління.

Проте, існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та значною поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються суперечності та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку й фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їх якості тощо.

Сучасний розвиток світової економіки свідчить, що головною рушійною силою будь-якої національної господарської системи є регіони. Саме на рівні регіонів вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально-економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби

населення. Саме показники розвитку регіональної економіки є критерієм визначення рівня економічного розвитку держави в цілому.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями: стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг. Головною метою державного управління регіонального розвитку є забезпечення економічної та соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

Регіональний розвиток як об'єкт державного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво впливає на соціально-економічну ситуацію в державі й безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, вирішує ряд внутрішніх проблем стосовно ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності.

Висновки

Таким чином, характерними ознаками низької ефективності державного управління регіональним економічним розвитком сьогодні є 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 відносинах 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, які вони представляють, порушує конституційні норми й демократичні принципи діяльності регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, унеможливає забезпечення прав і задоволення потреб населення. Поглиблення суперечностей щодо розподілу матеріальних і фінансових ресурсів між місцевими органами державної влади й 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.

Література

1. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: [Монографія] / В.В. Мамонова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
2. [Масловська Л.Ц.](#) Синергетичний підхід у становленні регіонального менеджменту / Л.Ц. [Масловська](#). // Регіональна економіка. – 2007. – № 4. – С. 19 – 26.
3. [Мельник А.Ф.](#) [Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика](#): [Монографія] / А.Ф. [Мельник](#), Г.Л. [Монастирний](#). – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.
4. Мельник С.А. Управління регіональною економікою: Навч. посіб. / С.А. Мельник. – К.: Вид-во КНЕУ, 2000. – 124 с.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [Монографія] / За ред. З.С.Варналія. - К.: Знання України, 2005. – 498 с.
6. [Теоретико-методологічні основи управління розвитком регіону](#): [Монографія] / Н. С. Миколайчук, А.Г. Ахламов, М.М. Миколайчук та ін.; за ред. Н.С. Миколайчук. – Херсон: Стар, 2007. – 273 с.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"