

УДК 332

Саєнко О. О.,

к.е.н., доцент, кафедра державної служби,  
адміністрування та управління,  
Луганський національний університет  
імені Тараса Шевченка, м. Старобільськ

## ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті визначено ефективність функціонування національної економіки, яка значною мірою залежить від рівня соціально-економічного розвитку регіонів, які на сьогодні відзначаються суттєвою галузевою, територіальною та функціональною диференціацією. Вказано на теоретичне дослідження та нові методологічні підходи в системі регіонального розвитку, які дозволяють визначити, що політика соціально-економічного розвитку регіону (адміністративна область) представляє собою формування цілей щодо розвитку продуктивних сил та забезпечення комплексного і гармонійного його функціонування з обґрунтуванням організаційних, економічних та інституційних важелів ринкових перетворень. З'ясовано, що предметом діяльності регіональних владних структур щодо формування та реалізації цієї політики є визначення цілей розвитку відповідних територіальних соціально-економічних систем. Доведено, що вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр–регіони» залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.*

*Ключові слова:* регіон, регіональна політика, державна політика, державне регулювання, інституціональне середовище, розвиток, стратегія, управління.

## ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Саєнко О. А.

*В статье определена эффективность функционирования национальной экономики, которая в значительной мере зависит от уровня социально-экономического развития регионов, отличающихся отраслевой, территориальной и функциональной дифференциацией. Указаны теоретические исследования и новые методологические подходы в системе регионального развития, позволяющие определить, что политика социально-экономического развития региона (административная область) представляет собой формирование целей по развитию производительных сил и обеспечения комплексного и гармоничного его функционирования с обоснованием организационных, экономических и институциональных рычагов рыночных преобразований. Выяснено, что предметом деятельности региональных властных структур по формированию и реализации этой политики является определение целей*

*развития соответствующих территориальных социально-экономических систем. Доказано, что решение проблем регионального развития, становления местного самоуправления и усовершенствования отношений «центр-регионы» зависит, в первую очередь, от институционального и правового поля для разработки и реализации государственной региональной политики, четкого распределения функций и координации деятельности государственных органов управления разного уровня в сфере территориального развития.*

*Ключевые слова:* регион, региональная политика, государственная политика, государственное регулирование, институциональная среда, развитие, стратегия, управление.

#### **BASIC APPROACHES TO ORGANIZATION AND INSTITUTIONAL SUPPORT NATIONAL REGIONAL POLICY**

**Saienko O.**

*In the article the efficiency of the national economy, which largely depends on the level of socio-economic development of regions that are currently marked substantial sectoral, territorial and functional differentiation. Indicated on theoretical research and new methodological approaches in the system of regional development, which can determine the policy of social and economic development of the region (administrative region) is a formation of goals for the development of productive forces and promote comprehensive and harmonious its operation with the reasons of organizational, economic and institutional leverage of market reforms. It was found that the subject of regional authorities on the formation and implementation of this policy is to define the objectives of the relevant territorial socio-economic systems. Proved that addressing regional development, establishment of local government and improving relations "center-regions" depends primarily on the institutional and legal framework for the development and implementation of state regional policy, a clear division of functions and coordination of state authorities of various levels in regional development. It is noted that the problem of institutional framework of the state regional policy of Ukraine should be viewed in the context of European integration. Proved that institutional support various aspects of regional policy contains a source of successful and effective implementation both in individual countries and at the supranational level within the European Union. Feature the evolution of institutional support for regional policy in the EU is the decentralization of the principles of subsidiarity. Determined that regional policy is implemented and multi-center governments, regions and local authorities. It is shown that the earlier a major role in the development and implementation of regional policy played a central executive bodies, now more actively involved in the processes of Regional Development are local and regional government and supranational authorities, representing the EU Structural Funds. Found that the role of the central government, which remains a key element in the institutional infrastructure for regional policy, is increasingly reduced to develop the conceptual framework and the necessary legal framework. Meanwhile, in the implementation of regional policy, the role of regional and local governments, private organizations, and public organizations that defend the interests of communities and regions, as well as professional bodies (including regional development agencies), designed to promote regional initiatives, and to be outside the influence of both political interests and the interests of individual governments.*

**Keywords:** *region, regional politics, public policy, regulation, institutional environment, development, strategy, management.*

**Постановка проблеми.** Регіональна політика проводиться сьогодні у всіх країнах світу як невід'ємна складова частина державної політики. Вона регулює систему взаємовідносин між центром і регіонами, будучи спрямованою на організацію території відповідно до прийнятої державою стратегії розвитку.

Основні завдання державної регіональної політики полягають у збереженні цілісності та єдності території (це, як ніколи, є дуже важливим питанням в умовах сьогодишніх реалій), досягненні балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, скороченні відмінностей у соціально-економічному розвитку, рівні життя населення, створенні однакових умов для громадян і більш конкретні завдання, в основному в галузі економіки. Це згладжування відмінностей у рівня зайнятості й доходів на душу населення, стимулювання економічної активності в кризових відсталих регіонах, на територіях з несприятливими екологічними умовами тощо.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Аналізу окремих аспектів державного регулювання інституціональних аспектів формування ринкової економіки регіону присвячено праці П. Беленького [8], С. Білої [1], О. Братути, З. Варналія [8], О. Власика, В. Воротіна, В. Голян, З. Герасимчук, М. Дацишин [3], М. Долішнього [4], Л. Зайцевої, М. Комарової, М. Кушнір [6], А. Павлюк [5], О. Сологуб [7], О. Чаусовського, Я. Шевчука, В. Ящука [8] та інших.

**Мета статті** є дослідження основних питань з організації та інституціонального забезпечення державної регіональної політики.

**Основні результати дослідження.** Ефективність функціонування національної економіки значною мірою залежить від рівня соціально-економічного розвитку регіонів, які на сьогодні відзначаються суттєвою галузевою, територіальною та функціональною диференціацією. Саме з цих причин виникає гостра необхідність розробки політики розвитку для кожного окремо взятого регіону країни.

Теоретичне дослідження та нові методологічні підходи в системі регіонального розвитку дозволяють визначити, що політика соціально-економічного розвитку регіону (адміністративна область) представляє собою формування цілей щодо розвитку продуктивних сил та забезпечення комплексного і гармонійного його функціонування з обґрунтуванням організаційних, економічних та інституційних важелів ринкових перетворень. Відповідно предметом діяльності регіональних владних структур щодо формування та реалізації цієї політики є визначення цілей розвитку відповідних територіальних соціально-економічних систем.

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр–регіони» залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Проблему розбудови інституційної бази державної регіональної політики України потрібно розглядати у контексті її євроінтеграційного курсу. Якщо говорити про європейський досвід, то саме в інституційному забезпеченні різних аспектів регіональної

політики міститься джерело її успішної й ефективної реалізації як у окремих країнах, так і на наддержавному рівні в рамках Європейського Союзу.

Характерною рисою еволюції інституційного забезпечення регіональної політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах субсидіарності. Регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Раніше основну роль у розробці й реалізації регіональної політики відігравали центральні органи виконавчої влади, нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди Європейського Союзу. Роль центрального уряду, що залишається головним елементом в інституційній інфраструктурі регіональної політики, все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур (зокрема агентств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади.

Головною проблемою інституційного забезпечення державної регіональної політики України є несформованість системи інституцій (органів, установ), спроможних у взаємодії й координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики. Відсутній чіткий розподіл повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

На загальнодержавному рівні в Україні відсутній центральний орган виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення регіональної політики. Чинним законодавством не визначено окремого органу, який би комплексно вирішував проблеми регіонального розвитку в Україні. Натомість розв'язання питань регіональної соціально-економічної політики покладено на Міністерство економіки України. Зокрема, Положенням про Міністерство економіки України серед основних його завдань визначено «участь у формуванні державної регіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням».

Міністерство економіки України має право скасовувати відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; здійснює у межах своїх повноважень перевірки в місцевих органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями у сфері ціноутворення, а також суб'єктів підприємництва щодо додержання ними порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів).

У структурі Міністерства економіки України функціонує департамент регіонального розвитку, основна увага якого спрямована на вирішення питань аналізу, прогнозування та планування соціально-економічного розвитку регіонів, функціонування вільних економічних зон, запровадження нових інструментів стимулювання розвитку регіонів, розвитку транскордонного співробітництва.

Одночасно окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку розосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає проблема координації діяльності неспеціалізованих органів влади і консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики.

Питання регіональної політики знаходяться серед головних напрямів діяльності уряду України. У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України працює управління регіональної політики, яке займається питаннями аналізу соціально-економічного розвитку регіонів, створенням сприятливих умов для розвитку регіонів та ефективної діяльності місцевих органів влади, підвищенням відповідальності керівників цих органів за ефективність управління економічними, соціальними і суспільними процесами на місцях.

З метою проведення системної й цілеспрямованої роботи із зазначених напрямів у Кабінеті Міністрів України утворено Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства.

З метою подальшого підвищення скоординованості дій уряду та виконавчої влади у регіонах під час розв'язання нагальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів, що забезпечить поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів при вирішенні важливих питань суспільного життя Урядом створено Раду розвитку регіонів та затверджено Положення про Раду.

Досягнення цілей, визначених стратегіями розвитку регіонів, має базуватися на створенні умов для вирішення існуючих проблем за допомогою застосування програмно-цільового методу у системі планування та розвитку регіону.

Безпосередніми виконавцями основних завдань, пов'язаних із реалізацією на практиці положень стратегії, є місцеві владні структури, органи місцевого самоврядування, державні установи та організації. Їх діяльність у напрямках, передбачених стратегією, створюватиме умови для заохочення та спрямування дій комерційних підприємств, приватних осіб, громадських та самоврядних організацій згідно з передбаченими стратегією цілями, пріоритетами та завданнями. Таким чином, реалізація стратегії має стати результатом злагоджених загальних зусиль, консолідуючим чинником для всіх конструктивних сил.

Запровадження стратегії розвитку регіону відбувається в процесі розроблення та реалізації на її базі комплексу програмно-планових і нормативних документів, зокрема таких.

1. План заходів щодо реалізації стратегії, під час яких мають реалізовуватися визначені нею завдання, відповідальні організації, терміни виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати. Розробник – обласна державна адміністрація. План має затверджувати обласна рада.

2. Щорічні програми соціально-економічного розвитку регіону, що розробляються на основі стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії. Розробник – обласна державна адміністрація. План має затверджувати обласна рада.

3. Цільові регіональні програми, спрямовані на вирішення специфічних проблем регіональної економіки, досягнення гарантованого соціального захисту населення, розв'язання проблемних ситуацій у сфері житлово-комунального господарства, зовнішньоекономічної діяльності та екологічної безпеки тощо. Розробляються з метою конкретизації положень стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії у конкретній

сфері. Фінансування регіональних цільових програм здійснюється в межах затверджених бюджетних призначень на відповідний рік, та із залученням небюджетних джерел фінансування.

4. Стратегії розвитку внутрішніх територій регіону, що визначають основні пріоритети та цілі розвитку територій в рамках реалізації загальних пріоритетів та завдань, передбачених стратегією та цільовими програмами. Розробник – місцеві органи виконавчої влади, затверджуються органами місцевого самоврядування відповідного рівня.

Стратегія є підставою для визначення спільного плану дій та укладання угоди між Кабінетом Міністрів України та обласною радою, що має забезпечити стабільність відносин між центральною та регіональною владами.

Керованість та ефективність реалізації стратегії забезпечується завдяки формуванню дієвого інформаційного супроводу, що включає: налагоджену систему збору, узгодження та використання статистичної, аналітичної, нормативної, програмно-планової та прогнозової інформації для прийняття державно-управлінських рішень на регіональному (місцевому) рівні; системний моніторинг широкого кола індикаторів соціально-економічного розвитку та стану навколишнього середовища; відкритість і прозорість діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема регулярне інформування громадськості про основні проблеми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, шляхи їх вирішення і перспективи прийняття оптимальних державно-управлінських рішень; активізацію участі населення та громадських об'єднань регіону в підготовці, обговоренні та вирішенні питань соціально-економічного й культурного розвитку регіону.

За рахунок бюджетних програм підтримки регіонального розвитку фінансуються заходи, спрямовані на виконання окремих стратегічних завдань, зокрема виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій.

За умов укладання угоди щодо регіонального розвитку з Кабінетом Міністрів України забезпечується спільне фінансування стратегічних сфер, зокрема житлово-комунальної, сільського господарства, екологічної політики, освіти, охорони здоров'я, малого підприємництва, інвестиційної діяльності, розбудови та модернізації інфраструктури.

Стратегії розвитку регіонів мають передбачати залучення недержавних джерел вітчизняного та іноземного інвестування за відповідними напрямками розвитку регіону; державного та недержавного кредитування стратегічних програм і проектів; ресурсів банківських і небанківських фінансових установ, акціонерного капіталу тощо.

Стратегії розвитку регіонів можуть передбачати такі джерела фінансування заходів у відповідних сферах: демографічного розвитку; освіти; охорони здоров'я; житлової політики; житлово-комунального господарства; структурних змін економіки; розвитку агропромислового комплексу; малого підприємництва; розвитку фінансової інфраструктури та фондового ринку; розвитку інвестиційних процесів; інноваційної політики; розвитку транспортного комплексу; розвитку торгівлі та побутового обслуговування; розширення міжнародного співробітництва; ринку праці та зайнятості населення; соціального забезпечення і страхування; екологічної політики.

Фінансування регіональних цільових програм здійснюється виключно в межах бюджетних призначень на їх виконання, затверджених рішенням відповідної обласної ради про місцевий бюджет на відповідний рік згідно з розписом місцевого бюджету. Перелік

програм, що фінансуються із залученням коштів місцевого бюджету, включається окремим додатком до щорічних програм соціально-економічного розвитку області.

Під час фінансування заходів щодо реалізації стратегії усі виконавці мають забезпечити виконання запланованих завдань із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягненням максимального результату щодо їх використання. Контроль за цільовим та ефективним використанням коштів на виконання стратегії забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів.

**Висновок.** Найважливішим завданням розвитку українського суспільства є підвищення якості управління соціально-економічним розвитком держави і регіонів. На сьогодні в практиці державного управління в Україні фінансові та матеріальні ресурси, що спрямовуються на розвиток регіонів, використовуються неефективно. Крім того, неправильно побудована система управління призводить до розбіжностей інтересів суб'єктів господарювання. Більшість регіонів не в змозі самостійно вирішувати свої соціально-економічні проблеми, що зумовлює необхідність втручання держави в їх життєдіяльність.

Система державного регулювання розвитку регіонів найчастіше не має необхідних коригувальних впливів, спрямованих на вихід регіонів з депресивного стану. Крім того, регулювання на рівні регіону не опирається на ресурси, механізми й принципи, які забезпечують можливість створення умов для стійкого, збалансованого й соціально орієнтованого територіального розвитку. Все це не створює основи для стабілізації соціально-економічного положення регіонів, оскільки не визначені цільові орієнтири розвитку, без яких вихід із кризи скрутний.

Вдосконалення відносин між центром і регіонами залежить від інституційного та правового поля для розробки і реалізації державної регіональної політики. Цю проблему потрібно розглядати в контексті її євроінтеграційного курсу. Саме інституційне забезпечення різних аспектів регіональної політики є джерелом її успішної і ефективної реалізації, як свідчить приклад окремих країн в рамках Європейського Союзу.

1. Біла С.О. *Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід)* / С. О. Біла // *Стратегічні пріоритети (науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень)*. – 2009. – № 3 (12).

2. *Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] / за ред. З. С. Варналія.* – К.: НІСД, 2007.

3. Дацишин М. *Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні* / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид-во К.І.С., 2007.

4. Долішній М. І. *Регіональна соціально-економічна політика в Україні: проблеми розвитку та пошуки шляхів удосконалення* / М. І. Долішній, М. В Максимчук.. – Львів, 2003.

5. Павлюк А. П. *Інституційне забезпечення регіональної політики України: стан і напрями удосконалення в контексті європейського досвіду* / А. П. Павлюк // *Збірник наукових праць. Вип. 36 / Відп. ред. В. Є. Новицький.* – К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин, 2003.

6. Кушнір М. О. Інституційно-правове забезпечення реформування державного управління регіональним розвитком. Аналітична записка [Електронний ресурс] / М. О. Кушнір. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/810/>.

7. Сологуб О. П. Регіональна економіка: потенціал і продуктивність / О. П. Сологуб. – К., 2009.

8. Яцук В. І. Місцевому самоврядуванню державну підтримку / В. І. Яцук // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 2009. – № 1.