

Я. Ф. Жовнірчик,  
к.держ.упр., заступник профектора, Національна академія державного управління  
при Президентіві України

# ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ

**Визначено проблемні питання державного регулювання розвитку регіонів. Вирішено завдання державного регулювання регіонального розвитку. Обґрунтовано особливості формування і реалізації регіональних стратегій розвитку.**

**The problem questions of the state adjusting of development of regions are certain. The task of the state adjusting of regional development is decided. The features of forming and realization of regional strategies of development are grounded.**

## ВСТУП

Проблема знаходження оптимального балансу між об'єктивною тенденцією до перебирання багатьох повноважень регіональними та місцевими органами влади, залучення до цього процесу бізнесу та громадськості і, водночас, потребою для держави регулювати економічний, соціальний та екологічний стан території країни, забезпечення достатніми фінансовими ресурсами для підтримки збалансованого розвитку регіонів є досить дискусійною у середовищі політиків, управлінців та фахівців-регіоналістів. Насамперед, це пов'язано з вирішенням такого актуального завдання, як чітке визначення засад державного управління на регіональному рівні, методів і меж втручання в ту чи іншу сферу життя регіону.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Найскладніше питання, щодо державного регулювання розвитку регіонів проаналізовано у працях Г. Атаманчука, З. Варналія, М. Долішнього, Л. Зайцевої, В. Козбаненка, В. Мамонової, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Симоненка, Д. Стеценка, В.Цветкова та інших. Слід зазначити, що і поняття державне регулювання регіонального розвитку всебічно висвітлено вітчизняними науковцями В. Керецьманом, О. Коротич, Л. Масловською, Н. Нижник, Т. Уманець.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- визначити проблемні питання державного регулювання розвитку регіонів;
- вирішити завдання державного регулювання регіонального розвитку;
- обґрунтувати особливості формування і реалізації регіональних стратегій розвитку.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Ретельний аналіз вищезазначених наукових праць показав, що проблема державного регулювання регіонального розвитку є системною, що синтезує і політичний, і соціальний, і економічний та інші виміри. Важли-

вим є змістовне наповнення самого терміну "державне регулювання": чи воно пов'язане з прямим адмініструванням процесів, що відбуваються на регіональному рівні, як це і досі практикується в Україні; чи утверджує нову роль державної влади, що полягає у створенні умов для розкриття потенційних можливостей розвитку самих регіонів.

У сучасних наукових дослідженнях з регіоналістики склалися різні підходи до пояснення суті державного регулювання регіонального розвитку. Всю різноманітність визначень можна розділити на чотири групи: першу групу складають дефініції, в яких державне регулювання регіонального розвитку розглядається як система економічних впливів держави на ситуацію в регіоні [5, с. 23]; друга група складається з визначень, що розглядають державне регулювання регіонального розвитку як сукупність різноманітних впливів на умови, пріоритети й обмеження трансформації окремих елементів регіональної системи [4, с. 58]; третя група дефініцій відображає функціональний підхід дослідників — державне регулювання здійснюється через загальні і спеціальні функції органів виконавчої влади [2, с. 66]; четверта група розкриває сутність державного регулювання регіонального розвитку через визначення поняття "регіон" як територію держави, на якій впроваджується особлива політика розвитку і діють специфічні механізми регулювання [1, с. 147].

На регіональному рівні максимально повно проявляється принцип багатоманітності організаційних зв'язків, який розкриває реальні, вертикальні й горизонтальні організаційні взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Державне управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць характеризується домінуванням централізованого механізму державного управління через створення центральною владою спеціалізованих установ на відповідному рівні та призначення посадових осіб, що знаходяться у субординаційних відносинах із вищестоячою ланкою. Державне управління на регіональному рівні має здійснюватися виключно у межах адміністративно-територіальних одиниць (АТО).

У даному випадку регіон — це територія держави, на якій впроваджується особлива політика розвитку і відповідно діють специфічні механізми державної підтримки регіонального розвитку (наприклад, спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку, єврорегіони). Але, слід зазначити, що за таким підходом, регіон як територіальна (просторова) одиниця не є об'єктом безпосереднього впливу держави. Ним є економічні, політичні, соціальні, екологічні, культурні та інші процеси, які виникають всередині регіональних підсистем [1, с. 152].

Тобто, на регіональному рівні держава покликана не тільки управляти, що пов'язано з прямим адмініструванням процесів, а й здійснювати регулюючий вплив на розвиток, вибираючи методи і межі втручання в ту чи іншу сферу життя регіону. Першочерговою умовою ефективного регіонального управління є дотримання принципу субсидіарності. Ідеальною є схема: держава регулює за допомогою законодавчих актів і надає ресурси, а регіони діють, максимально використовуючи внутрішні ресурси.

Отже, державне регулювання регіонального розвитку — це цілеспрямована діяльність органів державної влади з дослідження внутрішніх потенційних можливостей регіону, властивих йому тенденцій розвитку з метою оптимального вибору, оптимального шляху розвитку з урахуванням загальнонаціональних інтересів на основі принципу територіальної диференціації пріоритетів розвитку.

До завдань державного регулювання регіонального розвитку, що потребують нагального вирішення, можна віднести: збалансування загальнодержавних, регіональних і місцевих цілей та ресурсів функціонування і розвитку регіонів; визначення й узгодження пріоритетів регіонального розвитку; співробітництво та взаємна відповідальність центральних, регіональних і місцевих органів влади та інших суб'єктів у розв'язанні завдань регіонального розвитку.

Для вирішення окреслених завдань першочерговим є узгодження інтересів, по-перше, владних структур різного рівня та походження (держави, місцевого самоврядування, інших інституцій); по-друге, громадського та приватного секторів. Водночас без досягнення консенсусу інтересів на рівні регіону досить примарною здається перспектива їх акумуляції на національному рівні. Відповідно забезпечити соціально-економічний розвиток регіону можливо лише за умови оптимального співвідношення функцій адміністрування і регулювання та узгодження цілей, інтересів і ресурсів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тобто, мова йде про вирішення проблеми взаємоузгодженості між діями органів влади.

Як зазначають науковці Національного інституту стратегічних досліджень [9, с. 222], для досягнення такої взаємоузгодженості доцільно переглянути механізми взаємодії органів влади з метою формування та реалізації регіональної політики. Важливим аспектом є співвідношення централізації і децентралізації управління. Н. Нижник з цього приводу відмічає, що централізація і децентралізація — дві сторони одного процесу, які можуть і повинні розвиватись одночасно. Механізм взаємодії централізації і децентралізації є невідмінною умовою здійснення управління, його конструктивності та ефективності" [3, с. 18]. Децентралізація реалізує найважливішу передумову успішного управління, а саме — наближення центрів прийняття рішень до місць виник-

нення проблем, що, у свою чергу, посилює дію механізмів самоорганізації [10, с. 301].

Ефективність дії сучасних механізмів державного регулювання регіонального розвитку (програмування розвитку окремих регіонів, регулювання міжбюджетних відносин, запровадження спеціального режиму інвестування, централізовані капіталовкладення та інвестиційні субвенції, регулювання транскордонного та прикордонного співробітництва тощо) стримується внаслідок:

— недосконалої нормативно-правової та інституційної бази державної регіональної політики (немає чіткого розмежування сфер повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування відносно регіонального та місцевого розвитку), що спричиняє несистемність її реалізації та неузгодженість дій владних структур;

— відсутності на даному етапі належних механізмів координації: з одного боку, середньо- та довгострокової політики центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з іншого — між ними та регіональними органами публічної влади в узгодженні цілей та пріоритетів розвитку на державному, регіональному і місцевому рівнях;

— невідповідності фінансових і економічних можливостей цілям розвитку, що призводитиме і в подальшому до територіального розпорошення державних та регіональних ресурсів, їх неефективного використання;

— відсутності фактичного стратегічного планування в Україні, що призводить до спонтанних дій і неадекватних (конкретній ситуації) рішень.

Враховуючи попередній вітчизняний досвід реалізації перших етапів економічної і адміністративної реформ, при вирішенні зазначених проблем необхідно зосередити увагу на посиленні самостійності регіонів, створенні нормальних макроекономічних умов для їх функціонування та розвитку. Нагальною є самоорганізація "знизу" при формуванні стратегічних планів "згори", тобто регіональна стратегія має формуватися і реалізовуватися на регіональному рівні відповідно з сформульованими державою цільовими орієнтирами розвитку. Водночас треба враховувати і таку принципову вимогу: фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів стосовно визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їхньої реалізації, передусім за рахунок власних джерел та залучення інвестицій.

Визначення пріоритетів і перспектив, адекватне формування цілей розвитку кожного конкретного регіону з урахуванням наявного ресурсного забезпечення потребує запровадження стратегічного підходу до державного регулювання регіонального розвитку. Стратегічний підхід до регіонального розвитку: допомагає свідомо уявити, що і навіщо робити, чого не треба робити; орієнтує на осмислення регіонального розвитку крізь призму головної мети; розглядає територію в контексті її зовнішнього середовища; поєднує найважливіші та різномістові цілі, політики і програми в єдине ціле.

Отже, стратегічний підхід — це процес забезпечення узгодженості дій різних гілок влади шляхом безперервного взаємного спілкування "згори-вниз" та "знизу-вгору" в межах підпорядкування, відповідальності та звітності.

Ключовим питанням стратегічного підходу до державного регулювання регіонального розвитку є запровадження планового елемента як складової організацій-

ного механізму, що дозволить узгодити функції і відповідальність державних органів з їх власними спроможностями (організаційними, людськими, технічними та соціально-культурними) і наявними ресурсами. Розбіжності між цілями, можливостями і наявними (а не потенційними) ресурсами зумовлюють окреслені вище проблеми державного регулювання.

Основоположним довгостроковим документом, на базі якого формуються пріоритети Державної стратегії регіонального розвитку, є Стратегія економічного і соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004—2015 роки [8, с. 102], яка виходить з прагнення держави у середньотерміновій перспективі набути асоційованого членства в ЄС, а у довготерміновій — стати повноправним членом співтовариства. Така спрямованість передбачає розробку стратегії регіонального розвитку з урахуванням процесів регіоналізації на європейському континенті, в основі яких — зміцнення акценту від традиційної централізованої регіональної політики до інтегрованого підходу щодо застосування потенціалу регіонів, що потребує стимулюючих розвиток державних інструментів та активних регіональних і місцевих ініціатив.

У такому контексті державна регіональна політика має сприяти перетворенню регіонів на активних суб'єктів економічних відносин, а в майбутньому — їх становленню як суб'єктів міжнародних економічних відносин на європейському просторі. З точки зору світової взаємозалежності розробка власної стратегії розвитку України в цілому та її окремих регіонів має спиратися на існуючі у світовій практиці концептуальні підходи та моделі розвитку.

У сучасному світі виділяють три домінуючі стратегії розвитку регіонів: стратегія консервації природного середовища та ресурсів, основним постулатом якої є рішення зменшення темпів економічного зростання [11, с. 36]; стратегія зростання виробництва, що зорієнтована на нагромадження фізичного капіталу; стратегія сталого розвитку, що зумовила найгучніші дискусії з приводу тлумачення суті виразу "сталий розвиток", хоча у класичному трактуванні Г. Станслера зорієнтована на коеволюцію суспільства і біосфери [6, с. 65].

Україна поряд з іншими постсоціалістичними країнами запровадила практику стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях. Сьогодні в кожному регіоні країни розроблені або розробляються регіональні стратегії розвитку, що є іншою стороною впровадження децентралізованої моделі управління — регіони, маючи безпосередній доступ до ресурсів, повинні чітко визначитись із цільовою концепцією свого розвитку. Вибір стратегічних цілей та пріоритетів розвитку дозволяє зосередити зусилля регіональної влади на найбільш перспективних для конкретного регіону напрямках.

Проте, реалізація регіональних стратегій досі залишається найбільш невизначеним і складним питанням. Розроблені стратегії не повинні залишитись черговим документом, розробленим "на вимогу часу", потрібне чітке визначення заходів фінансового та організаційного забезпечення, спрямованих на реалізацію стратегічних завдань. Враховуючи складність вирішення проблеми ресурсного забезпечення реалізації регіональних стратегій, необхідно визначити та обґрунтувати першочерговість та терміни реалізації пріоритетів, які мають бути економічно доцільними з огляду на державні й регіональні інтереси.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи зазначимо, що регіональна стратегія розвитку — це засіб спрямованості (визначення моделей) регіонального розвитку, методологічною основою якої є стратегічне планування. Запровадження стратегічного планування регіонального розвитку в Україні потребує вдосконалення теоретико-методологічної бази на основі аналізу зарубіжного і вітчизняного досвіду, що дозволить вирішити низку актуальних проблем державного регулювання регіонального розвитку, зокрема проблему узгодженості дій різних гілок влади та адекватності цілей розвитку можливостям і наявним ресурсам.

Наприкінці слід відзначити, що завдання стратегічного планування регіонального розвитку не обмежуються визначенням перспективних напрямів. Вони передбачають програму конкретних дій регіональної влади у сфері організаційного та ресурсного забезпечення реалізації регіональних стратегічних пріоритетів. Враховуючи те, що розробка стратегій не є відокремленою ланкою діяльності регіональної влади, дослідження процесу стратегічного планування регіонального розвитку необхідно зосередити на вдосконаленні механізмів реалізації регіональних стратегій, що мають бути побудованими на основі оптимізації взаємодії місцевої влади, суб'єктів господарювання та населення регіонів.

## Література:

1. Безверхнюк Т.М. Державне управління на регіональному рівні та державне регулювання регіонального розвитку: змістовне наповнення й ресурсне забезпечення // Теорія та практика державного управління. — Вип. 3 (15). — Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Magistr", 2006. — С. 146—153.
2. Гонціж Я., Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього / / 36.наук.праці УАДУ. — Вип.2. — Ч.1. — К., 2000. — С. 66—67.
3. Державне управління в Україні: Централізація і децентралізація: монографія / Кол.авт.; Відповід.ред. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 487 с.
4. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 188 с.
5. Максимова Т.С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування): монографія. — Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. — 304 с.
6. Осауленко О.Г. Сталый соціально-економічний розвиток: моделювання та управління. — К.:КНЕУ, 2000. — 176 с.
7. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях / А.О. Чемерис, І.І. Артим, Р.М. Рудницька, М.Д. Лисечко. — Львів ЛІДУ НАДУ, 2005. — 293 с.
8. Регіони України: інституційно-правове забезпечення. моногр. / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2004. — 468 с.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: моногр. / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.
10. Шершньова З.С. Стратегічне управління: підручник. — К.: КНЕУ, 2004. — 699 с.
11. Шершньова З.С., Оборська С.В. Стратегічне управління: навчальний посібник. — К: КНЕУ, 1999. — 384 с.

Стаття надійшла до редакції 28.08.2009 р.