

УДК 353.9:330.111.66

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

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДІЄВОЇ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО МОНІТОРИНГУ

Обґрунтовано організаційно-структурну модель механізму реалізації державної регіональної політики. Визначено проблему інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики на регіональному і місцевому рівнях.

The organizationally-structural model of mechanism of realization of state regional policy is grounded. The problem of the institute providing of realization of state regional policy is certain at regional and local levels.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, завдання, моніторинг, регіональна політика, реформування, розвиток.

ВСТУП

Для проведення моніторингу діяльності регіональних органів виконавчої влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій потрібно здійснювати не лише аналіз певного переліку показників, що відображають результати роботи відповідних органів влади, але задіяти тріаду, яка включала б власне інформацію, її аналіз та конкретні заходи щодо вирішення проблем, що мають місце в регіонах. На нашу думку, це є завершальним, головним етапом реалізації даного механізму регіонального розвитку. Оскільки проведення лише оцінки результативності соціально-економічних процесів є суб'єктивним підходом до вирішення даної проблеми.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних вчених, як В. Антонов, В. Бабаєв, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, А. Дегтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати організаційно-структурну модель механізму реалізації державної регіональної політики;
— визначити проблему інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики на регіональному і місцевому рівнях.

РЕЗУЛЬТАТИ

Здійснення регіонального моніторингу передбачає проведення на основі отриманої інформації об'єктивного аналізу динаміки розвитку регіону, зокрема оцінку природно-економічного потенціалу та галузевої структури господар-

ства, демографічної ситуації, стану трудових ресурсів, рівня зайнятості, фінансового стану і рівня бюджетного забезпечення регіону, рівня і якості життя населення, економічного становища підприємств, здійснення реформ, розвитку різних форм власності, екології та використання природних ресурсів, наявності й використання регіональної власності для вирішення місцевих соціально-економічних проблем і залучення додаткових інвестицій. Точний аналіз потрібний, перш за все, для того, щоб не порушити стабільність та підтримати нові починання у сфері державного впливу на регіональний розвиток.

Метою аналізу стану регіону є виявлення невикористаних можливостей економічного зростання для майбутнього обґрунтування варіантів подальшого розвитку регіону, а також якості впливу місцевих органів виконавчої влади на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

Теоретико-методологічну основу формування організаційно-функціональної структури державного управління регіональним розвитком, крім загальних чи загальносистемних принципів (системності, законності, поділу влади, демократизму, прозорості, правової впорядкованості, наукової обґрунтованості, ін.), складають організаційно-технологічні або структурні принципи. Зокрема, Г. Атаманчук виділяє: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови "дерева цілей" державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального та ефективного здійснення управлінської діяльності [2, с. 276—278].

Організаційно-структурна модель механізму реалізації державної регіональної політики відповідає нашій концепції, й в основу якої покладено передусім структурно-організаційні і структурно-функціональні принципи. Її особливістю є розгалужена система горизонтальних і зворотних

зв'язків між суб'єктами регіональної політики на усіх рівнях державної організації.

Одним із головних завдань реалізації політики регіонального розвитку є створення відповідної інституційної інфраструктури, розбудова співпраці в трикутнику "місцеві органи влади — бізнес — наука", створення нових організаційних структур, що здійснюють інноваційну діяльність — технопарків, інноваційних центрів, бізнес-інкубаторів, інших трансфертних та інфраструктурних фірм, які сприяють впровадженню нової техніки і технологій у виробництво.

Сутність взаємодії органів управління та бізнесових структур полягає в узгодженні та інтеграції їх дій на основі консенсусу інтересів сторін з метою найбільш ефективної реалізації специфічних функцій кожної з них, досягнення їх стратегічних цілей і вирішення тактичних завдань, у результаті чого забезпечується стабільність економічного та соціального розвитку регіону та країни загалом.

Бізнесові структури, володіючи, розпоряджаючись і користуючись економічними ресурсами, прагнуть забезпечити їх ефективне комбінування і вибір сфери застосування з метою максимізації прибутковості своєї діяльності. Однак при цьому вони об'єктивно реалізують ряд латентних суспільних функцій, відповідно певна частка підприємницького потенціалу безпосередньо "працює" не тільки на інтереси бізнесу, а й на інтереси розвитку регіону та суспільства.

До вихідних принципів, на яких повинен формуватися механізм взаємодії бізнесових і управлінських структур, можна віднести [5, с. 549]:

- забезпечення консенсусу інтересів сторін, що взаємодіють;
- легітимність суб'єктів взаємодії;
- двосторонню морально-етичну, матеріальну та адміністративну відповідальність сторін;
- наявність ефективного обопільного мотиваційного механізму взаємодії;
- оптимальне поєднання форм і методів взаємодії;
- відповідність форм і методів взаємодії рівню розвитку економічної системи та суспільних відносин.

Ефективність функціонування механізму управління регіональним розвитком прямо залежить від рівня співпраці органів виконавчої влади по усій вертикалі. З іншого боку, Кабінет Міністрів України як "провайдер" формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до Конституції України підзвітний та відповідальний перед Верховною Радою України. У даному контексті це виглядає логічним, коли у межах компетенції даної проблематики уряд буде звітувати за проведену роботу та про майбутні кроки впровадження державної політики економічного розвитку перед парламентом як вищим представницьким органом Українського народу.

Основним суб'єктом управління процесом реалізації державної регіональної політики має стати Міністерство регіонального розвитку, створене шляхом реорганізації Міністерства регіонального розвитку та будівництва із входженням до нього Департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки, завданням якого і має бути розроблення цієї політики. Даному ЦОБВ потрібно надати право здійснювати у межах компетенції координацію та контроль учасників проведення державної регіональної політики, у т.ч. інших центральних органів виконавчої влади. Така необхідність не була врахована під час розроблення та затвердження положення діючого Міністерства регіонального розвитку та будівництва. Окрім того, змістові напрями і конкретні форми та методи взаємодії по горизонталі у сфері регіонального розвитку мають бути передбачені в положеннях практично усіх ЦОБВ.

Важлива роль відводиться Фонду регіонального та місцевого розвитку — представницькому органу всіх зацікавлених центральних органів виконавчої влади — при Міністерстві. Фонд має виступати партнером для недержавних учасників

державної регіональної політики, створюючи умови для ефективного ведення економічної діяльності суб'єктами господарювання та фінансово підтримуючи їх діяльність.

Зважаючи на те, що роль місцевих органів виконавчої влади у реалізації державної регіональної політики на місцях є визначною, приділено значну увагу взаємодії у системі органів державної влади по лінії "центр — регіон" з використанням запропонованих у першому і другому підрозділі даного розділу механізмів стимулювання та контролю регіональних органів виконавчої влади у забезпеченні ними соціально-економічного розвитку відповідних регіонів.

Найнижчою ланкою владних взаємовідносин у реалізації державної регіональної політики мають стати органи місцевого самоврядування як представницькі органи територіальних громад, усіх громадян, що проживають на відповідних територіях.

Передбачена тісна співпраця органів публічної влади з неурядовими організаціями через систему консультативно-дорадчих органів, інші механізми міжсекторного партнерства.

З метою вироблення ефективних, оптимальних рішень, які будуть враховувати інтереси усіх "гравців" регіональної політики, доцільно відновити діяльність формально створеної у 2006 році Ради розвитку регіонів як консультативно-дорадчого органу при Кабінетові Міністрів України. Було проведено 21 грудня 2006 року перше і єдине засідання Ради розвитку регіонів. Разом з цим, урядове рішення про його діяльність досі чинне. До складу даного органу включено Прем'єр-міністра України — Голова Ради, два заступника Голови — Перший віце-прем'єр-міністр України та Віце-прем'єр-міністр України, члени Ради — керівники зацікавлених центральних, регіональних органів виконавчої влади, а також, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голови обласних рад, Севастопольської міської ради, міські голови найбільших міст країни.

При дослідженні діалогу "влада — бізнес" науковці здебільшого акцентують увагу на малому і середньому бізнесі. Це виправдано, якщо питання розглядається в контексті формування середнього класу, розвитку громадянського суспільства. Водночас за умов інтеграції національної економіки у світову економіку стрімко зростає роль великого капіталу (фінансово-промислових груп) як економічного, політичного та соціального інституту. Прикладом може бути, зокрема, інвестування у сферу охорони здоров'я Фондом "Розвиток України" Р. Ахметова, у Дитячу лікарню майбутнього, що планує збудувати Фонд "Україна 3000". З огляду на це до складу Ради розвитку регіонів мали б бути включені і представники бізнесових об'єднань (Рада підприємців, Ради інвесторів, Асоціації банків України тощо), певних фінансово-промислових груп.

Історія виникнення фінансово-промислових груп та подальша їх трансформація у фінансово-політичні угруповання зумовлені об'єктивними та суб'єктивними чинниками перехідного періоду. Їх існування стало характерною ознакою періоду так званого "початкового накопичення капіталу" фактично для всіх пострадянських країн. Водночас у країнах Центрально-Східної Європи становлення великого бізнесу відбулося у контексті основних принципів демократичного та відкритого суспільства, що передбачало максимальне відокремлення бізнесу від влади (проте не від політики), створення формальної інституційної системи взаємовідносин у трикутнику "влада — фінансово-промислові групи — суспільство" [7, с. 5]. Саме цьому має сприяти Рада розвитку регіонів при Кабінетові Міністрів України.

Останнім часом ситуація для функціонування фінансово-промислових груп ускладнюється через зовнішні чинники, зокрема через боротьбу міжнародних структур з відмиванням "брудних" грошей в офшорах. Тому фінансово-політичні групи змушені легалізувати свою економічну діяльність, пе-

реходити до прозорих схем, повертати гроші з-за кордону, вкладаючи їх у вітчизняну промисловість, що дасть змогу позиціонувати великий капітал як основне джерело створення нових робочих місць у країні [7, с. 128].

Враховуючи той факт, що фінансово-промислові групи в Україні мають чітко виражені три виміри, тобто не лише загальнонаціональний і транснаціональний, а й регіональний (формувався регіональними елітами, свою господарську діяльність здійснюють на відповідних територіях), їх потрібно розглядати і як суб'єкти регіональної політики. Тому доцільно активізувати роботу щодо посилення взаємодії місцевих органів влади з великими бізнесовими об'єднаннями.

Важелем залучення великих корпорацій до вирішення пріоритетних завдань державної політики має стати деякою мірою "лояльність" держави до непрозорості народощих ресурсів вітчизняних фінансово-промислових груп. Доцільними можуть бути поглиблення процесів легалізації капіталів, проведення амністії капіталів, політично-правове визнання даних структур, що забезпечить захист активів від силового апарату держави. Крім того, загальноновизнаними у світовій практиці є підтримка державою великих корпорацій на зовнішніх ринках, створення своєрідної системи державного протекціонізму.

Залучення великого капіталу до прийняття управлінських рішень у державній політиці сприятиме залученню їх ресурсів (інвестицій) у пріоритетні галузі регіонального розвитку. У свою чергу, фінансово-промислові групи зацікавлені у сприятливих умовах для ведення господарської діяльності та стабільних прибутках від її здійснення. Держава має спрямувати увагу найбільших бізнесових груп країни та й інших країн на проблемні зони території нашої країни, одночасно зацікавивши їх у необхідності здійснення економічної діяльності саме на даних територіях.

Визначальною в даній моделі є в цілому роль суб'єктів господарської діяльності, які мають займати активну позицію у напрямі забезпечення соціально-економічного розвитку території. Важливим вважається створення мережі агенцій регіонального розвитку, завданням яких є поєднання потреб регіону та держави, надання практичної та методичної допомоги суб'єктам введення господарської діяльності та органам влади відповідних територій.

Головною особливістю державної регіональної політики мають стати поєднання державних та приватних інтересів у реалізації політики регіонального розвитку, а також питання забезпечення зв'язків та інформаційного обміну між наукою та діловими колами з питань впровадження нових технологій. Особливо це стосується малих та середніх підприємств. Малі та середні підприємства завдяки своєму динамізму забезпечують швидке технічне переозброєння та реструктуризацію. Тому одним із елементів регіональної інноваційної програми має стати створення інформаційно-консультативних центрів з передачі інноваційних технологій [6, с. 29].

Новим для України, проте добре апробованим в європейських країнах напрямом підвищення конкурентоспроможності регіонів має стати комплексний маркетинг регіонів та створення їхнього іміджу. Він передбачає створення державних і регіональних інформаційних систем, які нагромаджували б інформацію про регіони, їхній потенціал, потреби та конкурентні переваги, зокрема історико-культурні надбання, презентацію регіонів на міжнародних виставках, симпозиумах тощо.

Приведення політики регіонального розвитку України відповідно до принципів і стандартів країн ЄС має здійснюватися поетапно. Для цього необхідне впровадження існуючих в ЄС підходів та процедур програмування, фінансування, моніторингу, застосування стимулюючих інструментів підтримки розвитку регіонів, адаптація українського законодавства з питань регіональної політики до відповідного законодавства європейської спільноти.

Унікальність території (географічне розташування, природні та людські ресурси, кліматичні умови та інше) нашої країни полягає у наявності можливостей у кожного географічного для району одного або декількох напрямів господарювання. Потрібно відійти від практики вирівнювання за рахунок розвинутої інших регіонів. Це хибний шлях розвитку, який може привести до негативних явищ — сепаратизму. А регіони-реципієнти, які існують великою мірою за рахунок інших, не будуть прагнути у повному обсязі використовувати свої можливості для забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Проблема інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики на регіональному і місцевому рівнях пов'язана із незавершеністю формування системи територіальної організації влади. На сьогоднішній день відсутнє чітке розмежування повноважень, відповідальності та координації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональних рівнях. Немає належного законодавчого забезпечення та фінансової бази для вирішення проблем регіонального і місцевого розвитку. Розбудова системи державного управління та місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях є багатоплановим, комплексним завданням, вона тісно пов'язана і з проблемою реформування адміністративно-територіального устрою. Дослідженню її різних аспектів присвячені праці багатьох вітчизняних науковців [1; 3; 4].

ВИСНОВКИ

Отже, фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їхньої реалізації передусім за рахунок власних джерел та залучених інвестицій. Йдеться про те, що основою політики економічного зростання на регіональному рівні повинні стати раціональне використання трудового потенціалу та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення раціонального використання навколишнього середовища.

Література:

1. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Авер'янов // Право України. — 2003. — № 9. — С. 24—30.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. — 4-е изд., стер. — М.: Омега-Л, 2006. — 584 с.
3. Бабаєв В.М. Децентралізація державної влади та регіоналізація по-європейськи: можливі сценарії для України / В.Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ХарПІДУ. — Харків: ХарПІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 3 (26). — С. 356—367.
4. Балабаєва З.В. Суб'єкти демократичного врядування // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: Матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції. 31 жовтня 2007 року: у 2-х томах. Т.1. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. — С. 264—266.
5. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / За ред. д.е.н., проф. А.Ф. Мельник. — Тернопіль: Економічна думка, 2003. — 608 с.
6. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / За ред. З.Варналія. — К., 2005. — 62 с.
7. Телешун С.О. Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики і економіки: українські реалії / Телешун С.О., Рейтерович І.В. — Київ: Херсон, 2008. — 151 с.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.