

Балабаєва Зінаїда Василівна,
професор кафедри регіональної політики
та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України,
д.філос.н., професор

ВПЛИВ ВНУТРІШНЬОГО ТА ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА НА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядаються внутрішні й зовнішні чинники, які впливають на реформування системи регіонального управління. Проаналізовано структуру середовища, зокрема такі його елементи, як правове поле, пріоритети регіональної політики, адекватне визначення мети у реформуванні системи регіонального управління, роль громадських ініціатив, дієздатність громад, рівень державно-приватного партнерства, якість управлінських кадрів, вплив науки з державного управління, а також роль зовнішньополітичної активності та ін. Показаний ресурсний потенціал середовища для розвитку регіонів і перспектив його прискорення.

Ключові слова: регіональна політика, середовище регіональної політики, система регіонального управління, ресурсний потенціал, дієздатність громад, пріоритети регіонального розвитку.

Balabaeva Zinaida

THE INFLUENCE OF INTERNAL AND EXTERNAL ENVIRONMENT ON THE SYSTEM OF REGIONAL MANAGEMENT REFORMS

The article discusses the internal and external factors that influence on the reform of the system of regional governance. Analyzed the structure of the environment, in particular its elements such as the legal framework, the priorities of regional policy, the role and importance of an adequate definition of objectives in reforming the system of regional governance, the role of civil initiatives, capacity of

communities, regional managers quality, quality and influence public administration science, the level of public - private partnerships and the role of foreign policy activity, etc. The article shows the resource potential of the environment for the development of the regions and the prospects for its acceleration.

Keywords: regional policy, regional policy environment, regional management system, regional management quality, resource potential, capacity of communities, priorities of regional development.

Балабаева Зинаида Васильевна

ВЛИЯНИЕ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ НА РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются внутренние и внешние факторы, которые влияют на реформирование системы регионального управления. Проанализирована структура среды, в частности, такие ее элементы, как правовое поле, приоритеты региональной политики, роль и значение адекватного целеполагания в реформировании системы регионального управления, роль гражданских инициатив, дееспособность громад, уровень государственно-частного партнерства, качество управленческих кадров, влияние науки государственного управления, а также роль внешнеполитической активности и др. Показан ресурсный потенциал среды для развития регионов и перспектив его ускорения.

Ключевые слова: региональная политика, среда региональной политики, система регионального управления, ресурсный потенциал, дееспособность громад, приоритеты регионального развития.

Постановка проблем. Актуальність дослідження проблем реформування системи регіонального управління пов'язана з завданнями, що стоять перед суспільством у вдосконаленні регіональної політики України. В останні роки вийшов цілий ряд документів [1; 2; 3; 4; 5], в яких розглядалися пріоритетні напрямки розвитку регіональної політики в цілому і завдання реформ в системі

регіонального управління зокрема. Виконання цих рішень є найважливішим завданням публічного адміністрування. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває використання ресурсного потенціалу внутрішнього і зовнішнього середовища функціонування системи регіонального управління.

Аналіз останніх публікацій. Регіональній політиці України присвячені численні праці вітчизняних вчених. Серед них З. С Варналій, В. В.Мамонова, С. І. Бандур, О. Б. Коротич, В. Ю. Керецман та ін. Ними розглядаються такі найважливіші складові регіональної політики в Україні, як інституційне забезпечення, механізми державного регулювання територіального розвитку, формування та вдосконалення національної системи управління територіями, співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком, економічний розвиток регіонів, розвиток місцевого самоврядування тощо. Але досі існує брак досліджень проблеми реформування системи регіонального управління.

Метою статті аналіз ресурсного потенціалу внутрішнього та зовнішнього середовища реформування системи регіонального управління.

Виклад основного матеріалу. Система регіонального управління має свою структуру, вона включає такі елементи: місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування, ресурси, наявні на території регіону та залучені (фінансові, інвестиційні, інноваційні тощо), суб'єкти господарської діяльності (підприємства будь-яких організаційно-правових форм та форм власності), об'єднання представників громадськості, а також методи та технології управління (регіональний менеджмент), що використовують в регіоні, та інструменти розвитку.

Характеристика системи регіонального управління була б неповною без урахування того фону, на якому відбувається її функціонування. Цей фон можна визначити як зовнішнє і внутрішнє середовище. Зовнішнє середовище включає як загальнонаціональну складову: правове поле здійснення регіональної політики, державну політику, яка визначає основні пріоритети розвитку різних сфер життя суспільства, в тому числі регіону, а також

економічну, культурну взаємодію регіону з зарубіжними країнами, зовнішньоекономічну діяльність, вплив стану світової економіки на країну і конкретні регіони. Внутрішнє середовище – це, перш за все, політична, соціальна активність населення, дієздатність громад як одного з суб'єктів регіонального управління. До факторів внутрішнього середовища відносяться також і демографічна ситуація, характер і якість трудових ресурсів, географічне положення регіону, динаміка економічного і соціального розвитку регіону, територіальні протиріччя, інвестиційна привабливість, рівень державно-приватного партнерства, рівень і якість інформаційно-аналітичного забезпечення системи регіонального управління та інші.

З факторів зовнішнього середовища національного рівня слід виділити державну регіональну політику, яка визначає цілі регіонального розвитку. Відсутність чітких концепцій регіональної політики та адміністративно-територіальної реформи ускладнює цілепокладання. Мета це сукупне уявлення про деяку модель майбутнього результату розвитку. Чітко визначена мета сприяє ефективному здійсненню управлінських дій, вона сприяє також грамотному оцінюванню роботи регіональної влади. Виконання поставлених цілей дає потужний імпульс соціальному розвитку. Правильно поставлена мета стає рушійною силою, джерелом регіонального розвитку. Якщо мета чітко не визначена, управління стає хаотичним, зводиться лише до вирішення поточних проблем, втрачається стратегічна складова управлінських дій.

Велику роль в цілепокладанні регіонального розвитку має «Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [5] і «Національний план дій на 2013 рік» щодо виконання цієї програми [3]. «Стратегічна мета и сутність нової Програми, – як підкреслив Президент, – полягають не тільки в тому, щоб прискорити зростання макроекономічних показників. Це важливе, але підпорядковане завдання. Її основна мета – змінити саму модель соціально-економічного розвитку України, перевести національну економіку на рейки

інтенсивного випереджального зростання за рахунок впровадження інновацій, розкриття інвестиційного потенціалу» [4, с. 19].

У той же час Президент відзначив, що поки ще не прийнятий Закон «Про засади державної регіональної політики», ще тільки розробляється «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.», досі «не визначено територіальну сферу впливу місцевого самоврядування, оскільки законодавчо не встановлено просторові межі територіальної громади» [4, с. 140–141]. Все це не сприяє чіткому визначенню мети регіонального розвитку та моделі майбутнього стану регіону. Робота з прийняття Закону ведеться. Кабінет Міністрів на своєму засіданні 14 серпня 2013 року схвалив проект Закону України «Про основи державної регіональної політики» [1], метою законопроекту є визначення правових, економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних та організаційних основ державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

У законопроекті нормується питання участі неурядових організацій – агентств регіонального розвитку – в розробці та реалізації державної регіональної політики. Ще серед нововведень даного документу – введення системи моніторингу та оцінки державної регіональної політики.

Прийняття законопроекту запровадить системний підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, забезпечить ефективне управління процесом розвитку регіонів і сприятиме підвищенню якості життя населення в них.

Проект передбачає:

- децентралізацію функцій виконавчої влади, делегування регіонам значної їх частини;
- збалансування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого управління;
- розробку ефективного механізму контролю над виконанням ними делегованих повноважень;

- зміцнення місцевих фінансів, закінчення процесу формування власності територіальних громад;
- стимулювання розвитку регіонального міжнародного співробітництва;
- введення механізмів надання депресивним регіонам державної підтримки та стимулювання соціально-економічного розвитку [1].

Експерти Мінсоцрозвитку, аналізуючи проект Закону, відзначають, що регіональна політика «повинна охоплювати значно ширше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку. У рамках реалізації державної регіональної політики необхідно забезпечити соціальну захищеність усіх громадян, незалежно від регіону, в якому вони проживають». Вони відзначають також, що стійкого і постійного економічного зростання могли досягти тільки ті країни, які добилися істотних успіхів у справі ліквідації територіальних протиріч, що закладає загальну базу для рівномірного соціально-економічного розвитку [7].

Прийняття законопроекту запровадить системний підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, забезпечить ефективне управління процесом розвитку регіонів і сприятиме підвищенню якості життя населення в них. У 2013 році в Україні за допомогою Європейського Союзу проведено фундаментальний аналіз державної регіональної політики України [6]. Автори аналітичного звіту підкреслюють деякі невирішені проблеми, в тому числі вони відзначають, що «...чинні на сьогодні закони та нормативно-правові акти уряду і Президента України не є гармонізованими між собою. Вони побудовані на різних концепціях, містять різні пріоритети та різні способи правового регулювання. [6, с. 11], ...сьогодні необхідне ухвалення базового (рамкового) закону про засади державної регіональної політики і відповідний перегляд усього масиву законодавства, що в тій чи тій мірі має відношення до реалізації цієї політики [6, с. 12]. Такі дії значною мірою поліпшать цілепокладання, зроблять більш конкретним процес реформування системи регіонального управління в країні.

Важливим фактором внутрішнього середовища, що впливає на реформу системи регіонального управління, є дієздатність громад. Це важливий управлінський ресурс в системі регіонального управління. У міру розвитку суспільства громадяни все більше усвідомлюють необхідність участі в управлінні державою. Однак, стан громад, їх можливість впливати на прийняття рішень залишається ще досить низькою.

У проекті нової Концепції реформування місцевого самоврядування так характеризується сучасне становище громад: « 3 майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані ним законом повноваження [2].

Автори проекту Концепції називають сформовану систему адміністративно-територіального пристрою «диспропорційною та архаїчною», зокрема в ній говориться: «відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак, до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території» [2].

У той же час інша половина громад є дієздатною. Вивчення і пропаганда їхнього досвіду дозволила б знайти, узагальнити і сформулювати найбільш ефективні рішення у реформі системи регіонального управління. Цьому може сприяти з'єднання науки з практикою публічного управління. Найбільш успішні в плані діяльності громад можуть стати базовими для дослідження

вченими регіональних інститутів державного управління. Здійснення спільних науково-практичних проектів, зокрема проектів оцінювання політики, спільні конференції та круглі столи, проведення виїзних практичних занять слухачів регіональних інститутів могли б стати майданчиком як пропаганди успішних дій громад, так і прогнозування перспективних напрямів вдосконалення публічного управління в ході реформи системи регіонального управління. Ця робота також могла б сприяти вдосконаленню навчального процесу в інститутах. Предметом спільного вивчення повинна бути і діяльність менш успішних громад.

Фактором, що характеризує внутрішнє середовище системи регіонального управління, є рівень державно-приватного партнерства. У сучасному суспільстві бізнес виконує найважливішу модернізаційну, а ще точніше – інноваційну функцію, забезпечуючи не тільки економічні умови розвитку суспільства, а й реалізацію новітніх досягнень світової технічної, наукової та гуманітарної думки. Перехід до сучасного виробництва, досягнень науки, техніки, медицини, громадянського суспільства, демократичних свобод, міжнародного співробітництва та інтеграції, здійснений саме за допомогою і на основі реальної практики ділової активності, стає реальним ресурсом регіонального розвитку .

Політичне життя в регіоні завжди відображає зіткнення, боротьбу конкретних інтересів, перш за все – економічних. Тому діловий світ справляє визначальний вплив на прийняття політичних рішень, без їх активної участі і підтримки не обходиться жодна виборча кампанія, формування регіональних органів влади. Тим самим бізнес виявляється одним з факторів формування та розвитку громадянського суспільства.

Діловий світ виступає головною сполучною ланкою, що забезпечують повноцінну інтеграцію суспільства, в тому числі в регіоні, існування і розвиток соціального партнерства. Спонсорство, патронаж, благодійність, лобістська діяльність – перелік форм соціальної співпраці й партнерства можна продовжувати, але всі вони, в кінцевому рахунку, замикаються на співпрацю з

конкретними фірмами, корпораціями, фінансовими групами, окремими підприємцями, іншими бізнесменами. Ділова активність у регіоні, поліпшення умов для ведення бізнесу, інвестиційна привабливість – це один з найважливіших ресурсів розвитку регіону та вдосконалення його системи управління. Назріла необхідність визначення ключових партнерів процесу – інституцій та індивідуумів, груп інтересів, які підтримують або протидіють процесу розробки державної регіональної політики на сучасних засідах та європейських принципах.

Серед факторів, що характеризують внутрішнє середовище, головним є якість трудових ресурсів, в більш широкому розумінні, людського капіталу. Невипадково цей момент був відзначено у Посланні: «Людиноцентрична модель розвитку має стати фундаментом для розроблення стратегій економічного, інфраструктурного та регіонального розвитку України», а також «створення умов для нарощування і реалізації креативного потенціалу нації, якості життя та індексу людського розвитку в Україні» [4, с. 149–150].

Одним з показників якості людського капіталу є регіональна ідентичність, спрощено кажучи, «місцевий патріотизм». Регіональна ідентифікація – це елемент суспільної і особистісної свідомості, в якій відбивається свідомість територіальної спільності своїх інтересів у відношенні з іншими спільнотами своєї нації.

Регіональна ідентичність виступає у формі своєрідної самопрезентації, в рамках якої одна людина або спільність людей, в тому числі й територіальна, оцінюють своє становище по відношенню до зовнішнього світу. Вона пов'язана з загальними цінностями (наприклад, регіональна гордість), з відношенням до розвитку культури, до політичних дій і настанов з відношенням до свого місця проживання, якістю життя, участі у громадсько-політичній і культурній діяльності і т.д.

Регіональна ідентичність - це не є щось застигле, раз і назавжди дане. Це ставлення, постійно сформоване і реформовано в ході проведеної політики. Отже, регіональна ідентифікація, її становлення - фактор соціального та

економічного розвитку і елемент регіонального управління. Вона, безумовно, містить в собі ресурсний потенціал для реформування системи регіонального управління . Вона дає можливість заручитися підтримкою населення проведених перетворень, сформуванати у громадян стійке позитивне ставлення до програми політичних і соціальних змін.

У той же час, як відзначають науковці, результати соціологічних досліджень демонструють існування соціоментальних та політичних відмінностей між мешканцями різних українських регіонів та їх зв'язок із самоідентифікацією мешканців регіонів, їх етнічною приналежністю та історією перебування різних регіонів України у складі різних держав. Ці відмінності можуть мати негативний вплив на розвиток країни в цілому, особливо, коли покладаються в основу політичної боротьби. Найбільш яскраво такі суперечності виявляються між мешканцями Західного та Південного і Східного регіонів України, натомість центральні області України балансують ці суперечності і є найбільш важливим елементом їх пом'якшення [6, с. 10].

При реформуванні системи регіонального управління слід враховувати новітні теоретичні розробки європейських учених, засновані на досвіді реформ в ряді європейських країн. Вони містять новий підхід до регіональної політики. Цей підхід до розуміння регіонального розвитку є альтернативним класичним кейнсіанським і ліберальним концепціям і називається інституціональним. В основі цього підходу лежить концепція мобілізації ендогенного потенціалу слабких регіонів. Її суть полягає у використанні переваг колективізму, а не індивідуалізму, пріоритетах соціальної сутності економічної поведінки [6, с. 32].

Нова концепція інституціоналізму полягає у погляді на економіку як систему кооперативних зв'язків між окремими організаціями, компаніями, органами влади, неурядовими організаціями та іншими групами, які керуються не лише принципом раціональних переваг, але й орієнтуються на певні соціально-культурні традиції, що склалися у цьому регіоні. Відповідно, було сформульовано п'ять основних аксіом інституціональної концепції:

- політика кооперації та співробітництва;
- врахування думки громадськості та широке використання механізму переговорів;
- об'єднання окремих підприємств та організацій в асоціації;
- створення дієздатних місцевих органів влади з питань підтримки підприємництва, громадських організацій та об'єднань;
- орієнтація процесу прийняття рішень на місцеві потреби [6, с. 32].

На нашу думку, дана концепція може бути з легкістю сприйнята в регіонах України, де ще не зникла в ментальності ідея колективізму. Ідея співпраці представлена в багатьох документах з реформування системи державного управління. Так, наприклад, Кабінет Міністрів на своєму засіданні 30 жовтня 2013 схвалив підготовлений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України проект закону України «Про співробітництво територіальних громад», який продовжить проведену урядом передачу повноважень центральної влади місцевим органам виконавчої влади. Документ закладає правову платформу для розвитку механізмів прямої співпраці та взаємодії між органами місцевого самоврядування.

Основою для швидкого просування реформи системи регіонального управління має стати затвердження нового тексту Конституції України. Конституційна асамблея України на своєму засіданні 21 червня 2013 прийняла за основу проект концепції змін до Конституції, остаточний варіант має бути представлений 6 грудня 2013 року.

Як відомо, проект концепції змін Конституції України передбачає повну зміну моделі управління державою, віддаючи частину президентських повноважень Верховній Раді. Автори концепції пропонують також збільшити роль народовладдя – ввести інститути народної законодавчої ініціативи і народного вето. У той же час, за словами М. Ставнійчук, відповідального секретаря Конституційної асамблеї, ще будуть уточнюватися найважливіші положення, які були озвучені, зокрема парламентсько-президентська,

парламентська чи президентська модель управління буде існувати в Україні, а також пропозиція про двопалатний парламент.

Конституція України – це Основний закон, спираючись на який можна розробляти концепції реформування всіх сфер життя суспільства. Без нього неможливо визначити ні стратегічні цілі розвитку, ні сформулювати програму їх здійснення.

Висновки. Реформування системи регіонального управління - складний і суперечливий процес. Воно здійснюється в умовах, коли ще чітко не визначена кінцева мета, вона поки представлена у вигляді загальних обрисів. Розробка правових, програмних засад реформування залежить від багатьох обставин, насамперед від ходу і завершення конституційного процесу. Важливу роль відіграє і стан внутрішнього і зовнішнього середовища, в умовах якого здійснюється процес реформування. Ця роль визначається істотним ресурсним потенціалом, який у ній закладений. Використання його дозволить вирішити багато завдань економічного, соціального і політичного характеру.

Література.

1. Закон України (проект) Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // www.kr-admin.gov.ua/Comitet/Ua/grom.

2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: // www.yandex.ua

3. Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] – Режим доступу: // www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013.

4. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р. Щорічне Послання Президента до Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: // www.niss.gov.ua.

5. Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] – Режим доступу: // http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

6. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://surdp.eu/analytical-report/>.

7. <http://ru.info-kmu.com.ua/2013-08-15/article/15593870.html>.