

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

УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Обґрунтовано управлінські функції державного регулювання регіонального розвитку. Визначено аспекти процесу стратегічного планування в системі організаційного механізму державного регулювання регіонального розвитку. Доведено необхідність умови наглядової організаційної структури в органах влади для ефективного функціонування.

It is led to administrative functions of the state adjusting of regional development. The aspects of process of the strategic planning are certain in the system of organizational mechanism of the state adjusting of regional development. The necessity of condition of observant organizational structure is led to in the organ of power for the effective functioning.

ВСТУП

Значна частина труднощів при формуванні та реалізації регіональних стратегій розвитку спричинена гуманітарними факторами — взаємопорозумінням, готовністю до діалогу, дотриманням результатів домовленостей, що відбуваються між розробниками та представниками органів регіонального управління у робочих групах, комісіях та комітетах з регіональної політики. Пробуксування процесу реалізації регіональних стратегій розвитку свідчать про те, що необхідно удосконалити саме організаційний механізм державного регулювання регіонального розвитку шляхом запровадження нового інституціонального середовища реалізації регіональної політики.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Останнім часом проблематика формування механізму розвитку регіонів висвітлюється у наукових розробках О. Голікова, В. Керецмана, О. Коротич, В. Мамонової, О. Молодцова, Ю. Наврузова, С. Романюка, В. Симоненка та інших науковців-регіонознавців. Слід зазначити, що загальнотеоретичному обґрунтуванню шляхів впровадження стратегічного управління в систему державного регулювання регіонального розвитку присвячені праці В. Бакуменка, Г. Дробенка, О. Крайника,

В. Пили, Ю. Шарова, які висвітлюють цю проблематику з боку державно-владних функцій на загальнодержавному і муніципальному рівні. Але практично відсутні дослідження щодо практичного впровадження стратегічного планування на рівні регіонів України, спостереження "post faktum", внаслідок чого не маємо змоги простежити, як працюють законодавчо встановлені механізми державного управління у цій сфері, що потребує ретельного аналізу місця стратегічного планування в системі організаційного механізму державного регулювання.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати управлінські функції державного регулювання регіонального розвитку;

— визначити аспекти процесу стратегічного планування в системі організаційного механізму державного регулювання регіонального розвитку;

— довести необхідність умови наглядової організаційної структури в органі влади для ефективного функціонування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Аналіз процесів, що відбуваються на центральному, регіональному та місцевому рівнях організації влади, дозволяє визначити тенденції

становлення нової демократичної парадигми регіонального розвитку, що помітні: у створенні механізмів партнерських відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; у функціональному розподілі сфер відповідальності між регіональним та місцевим рівнями публічної влади за надання населенню відповідних адміністративних та громадських послуг; у стратегічному плануванні регіонального розвитку та розвитку територіальних громад; у проведенні аудиту та створенні системи ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку; у налагодженні міжсекторного співробітництва по лінії: місцева влада, неурядові, громадські організації, політичні партії, наукові установи, бізнес-структури; у використанні нових інформаційних технологій тощо.

Реалізація зазначених процесів потребує їх комплексного використання в єдиній системі дій влади, спрямованих на забезпечення збалансованого регіонального розвитку. Інструментом узгодження галузевих, державних та територіальних інтересів на регіональному рівні є стратегії розвитку регіонів і громад.

Державне регулювання регіонального розвитку потребує формування належного організаційного механізму, який би включав різні за природою елементи, що забезпечують ефективність всієї державно-управлінської системи. На думку вітчизняних науковців [4, с. 69], існує два основні підходи до визначення поняття "механізм" — структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [9, с. 83]. При цьому якщо перевага надається структурно-функціональному підходові, то з огляду на це, у загальному плані визначається механізм державного управління як організація практичного здійснення державного управління.

Велике значення має організаційний механізм державного управління. Це сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів механізму, що повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління — формування і посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини си-

стеми управління [1, с. 100].

Організаційний механізм державного регулювання регіонального розвитку, з одного боку, передбачає використання потенційних можливостей всіх існуючих елементів держави, а з другого — утворення спеціальних органів загальнодержавного та регіонального рівня чи відповідальних структурних підрозділів вже існуючих органів. Крім того, слід мати на увазі, що у демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання лише державних органів, до них широко залучаються структури громадянського суспільства [3, с. 66].

Зміна ролі центральних урядів та місії місцевих влад, децентралізація адміністративно-розпорядчих, фінансово-бюджетних та соціально-політичних повноважень, перенесення акцентів із прямого державного регулювання суспільних та приватних дій на застосування більш м'яких, демократичних механізмів заохочення, спонукає переглянути роль і місце стратегічного планування в завданнях органів місцевої влади. Вплив трансформаційних процесів на регіональну владу, з одного боку, вимагає переходу від суто технологічних аспектів місцевого адміністрування до використання суспільно узгоджених вазелів у напрямі створення відповідних умов, сприятливого середовища, адекватних новим умовам управлінських структур тощо. З іншого боку — висока динаміка оточуючого середовища, неможливість достатньо надійно спрогнозувати та передбачити майбутнє, обмеженість ресурсів потребують збільшення уваги місцевих влад до розробки та реалізації стратегічних планів розвитку суб'єкту управління (регіональної системи).

На наш погляд, відповідно до зазначених тенденцій, процес стратегічного планування в системі організаційного механізму державного регулювання регіонального розвитку слід розглядати з двох аспектів: організаційного і технологічного.

Перший — це механізм втілення процесу стратегічного планування в діяльності місцевих органів влади на основі підходу організаційного розвитку, запропонованого Ю.Наврузовим [7, с. 63], що визначає такі стадії розвитку організації: сучасний стан, майбутній стан та перехід від сучасного стану до майбутнього. Діагностика сучасного стану організації має визначити переваги та недоліки, фактори, що стримують і сприяють подальшому розвитку, риси майбутньої моделі, змінити акценти в основному призначенні організації. Ідеологія організаційного розвитку визначає, що через суттєву динаміку змін в оточуючому середовищі, процес пристосування організаційної структури та культу-

ри до змін має перманентний характер. Необхідність адекватного реагування, враховування змін вимагає від місцевих влад нових підходів до управління, що базуються на гнучкості, інноваційності організаційних структур.

Стосовно діяльності регіональних органів влади, нова концепція інноваційності може вважатися вже визначеною. Як зазначає Х.Хачатурян [8, с. 254], центральною проблемою є міра сприйняття суб'єктами публічного управління потреб у змінах та потенціал цих змін в органах влади, так як інновації мають принципове значення для суб'єктів управління, і лише через їх діяльність — для об'єктів.

Зауважимо, що першочергового впливу інноваційного процесу зазнають функції самого державного регулювання регіонального розвитку, які й визначають конкретні організаційні елементи у механізмі управління, що мають організувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи.

Державне регулювання регіонального розвитку здійснюється шляхом виконання управлінських функцій, ключовою з яких є планування, тому що саме через нього можна досягти найкращої організації території як соціально-економічної системи, не тільки обґрунтовано розміщувати житлові райони, громадські центри, виробництва та їх комплекси, об'єкти інфраструктури, а також здійснювати охорону та покращення навколишнього середовища, створювати умови для прогресивного розвитку. Реалізація всіх інших функцій спрямована, по суті, на виконання запланованих завдань та досягнення поставлених цілей.

Якщо розглядати планування розвитку регіону як систему, вона є дуже складною як за об'єктами, так і за суб'єктами управління. Суб'єкти територіального планування відображають багаторівневу структуру управління територіальною соціально-економічною системою, яка є об'єктом планування, а точніше — всі сфери її життєдіяльності, а також процеси, що відбуваються у них. Причому органи управління здійснюють безпосереднє планування розвитку територій, оскільки це є їх функцією: вищі та центральні органи державної влади формують на цій основі законодавство, затверджують методики щодо реалізації його норм на регіональному та місцевому рівнях, виробляють основні напрями соціально-економічного розвитку країни на певний період, що є орієнтирами для здійснення планування тощо; регіональні та місцеві органи державного управління та органи місцевого самоврядування в межах своїх компетенцій планують розвиток відповід-

них територій. Підприємства (всіх форм власності та господарювання) та громадськість стають суб'єктами планування у разі їх залучення до даного процесу або за власною ініціативою [6, с. 28].

Планування розвитку регіону може здійснюватися на різних засадах залежно від загальної, політичної та соціально-економічної ситуації у країні в цілому. Директивне планування передбачає обов'язкове прийняття об'єктом завдань, встановлених суб'єктом управління територією, незалежно від форм власності, тобто має розпорядчий характер, що означає посилення ролі держави в економічних процесах. Розробка індикативних планів передбачає встановлення суб'єктом управління лише обмеженого числа обов'язкових завдань для учасників територіального розвитку, залишивши за об'єктами право самостійно планувати свою діяльність, індикативний план у цілому має рекомендаційний характер [2, с. 50]. Принципово інші засади притаманні стратегічному плануванню, яке характеризується формуванням бачення майбутнього, визначенням головної мети та пріоритетних напрямів, реалізація яких зможе привести до її досягнення, являє собою розробку цілої низки планів та завдань, за допомогою яких вони виконуються.

Стратегічне планування — це процес відбору цілей і завдань урядом у цілому та його різними структурами, і одночасне визначення шляхів та інструментів для їх досягнення, розміщення ресурсів на реалізацію цієї діяльності та визначення відповідальності за їх виконання.

Основна функція процесу стратегічного планування полягає в забезпеченні стабільних перспектив діяльності кожної урядової інституції та наданні надійної інформації щодо намірів уряду всім фізичним і юридичним особам, чий власні плани в будь-якому разі залежать від дій уряду [5, с. 77].

Ключовим завданням стратегічного планування в системі організаційного механізму державного регулювання регіонального розвитку є розробка такого інтегрованого механізму, який забезпечить ефективність збору, аналізу та узагальнення заходів всіх інституцій.

Розробка і реалізація стратегії організується спільними діями органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади на території в рамках своїх повноважень, визначених чинним законодавством України: в регіоні та районі — обласною (районною) радою та місцевими державними адміністраціями, в містах, селах, селищах — відповідними органами місцевого самоврядування. Органи територіального управління створюють робочу групу на основі існуючих підходів або їх комбінації,

виходячи з місцевих особливостей та уподобань керівництва. Робота над розробкою стратегії повинна супроводжуватися громадським обговоренням її на всіх стадіях процесу планування, особливо при формулюванні бачення майбутнього території, оскільки стратегія спрямовується на досягнення тільки тих цілей, які підтримуються всіма учасниками територіального розвитку.

Відповідно до вищезазначеного, стратегічне планування на практиці — це постійна послідовна робота, що вимагає створення окремої наглядової організаційної структури в органі влади, відповідальному за впровадження політики регіонального розвитку (на центральному, регіональному і місцевому рівнях), основними функціями якої можуть бути: координація та узгодження дій залучених сторін; налагодження діалогу і ефективних комунікацій; об'єднання ключових елементів діагностики для підготовки рішень; забезпечення прозорості надання надійної інформації; технічне сприяння реалізації стратегічного плану.

Для ефективного функціонування зазначеної організаційної структури необхідні такі основні умови:

— наявність відповідного регіонального аналізу, який безпосередньо залежить від адекватного уявлення про регіональну ситуацію і від оцінок їхнього розвитку;

— наявність ефективної інформаційної системи, що забезпечить одержання та використання органами управління об'єктивної, актуальної та достовірної інформації. При цьому необхідним є спеціально організований збір, обробка і подання даних особам, які приймають або готують рішення;

— забезпечення взаємозв'язку регіональних програм розвитку і схем їх реалізації, що визначають напрям розвитку регіональної системи та включають відтворювальну структуру життєдіяльності регіону, зовнішній вплив на цю структуру з боку центральних і регіональних органів управління;

— передбачення розвитку керованої системи в залежності від зміни зовнішніх умов, щоб попереджати те, що має відбутися (і позитивне, і негативне). Щоб діяти ефективно під час управління системою, треба передбачати, як складуться обставини під час реалізації прийнятого рішення.

Доцільність створення спеціального підрозділу — наглядової організації з питань стратегічного планування базується на наступних положеннях:

1) для забезпечення дієвості механізмів державного регулювання регіонального розвитку необхідно забезпечити: багатопланове вивчення стану справ у регіоні як у просторовому, так і у часовому вимірі; об-

ґрунтування прийнятності та адекватності наявної інформації з питань депресивності, її порівняльності як з аналогічною інформацією щодо інших країн, так і щодо регіонів і поселень в Україні тощо;

2) одним із завдань, яке передбачається вирішити для досягнення головної мети державної регіональної політики, сформульованої в Концепції державної регіональної політики, є "запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання" [5, с. 63]. Це завдання набуває особливої значущості при формуванні регіональної стратегії розвитку, у процесі якого дуже важливо мати уявлення про природні фактори, порівняльні переваги того чи іншого регіону, а також його особливості, історичне та культурне коріння та ін;

3) показником ефективності і дієвості стратегічного планування є налагодження діалогу, партнерства між суб'єктами регіонального розвитку з питань використання і перерозподілу ресурсів, узгодження дій та інтересів, доступу до інформації тощо.

Вирішення зазначених питань повинно базуватися на надійному інформаційному фундаменті, який є підґрунтям процесу стратегічного планування. В умовах постійного збільшення обсягу статистичних і картографічних даних щодо регіональної ситуації і кількості суб'єктів регіонального розвитку стає необхідним створення окремого підрозділу, у якому синтезуватиметься розпорошена (між галузевими організаціями, органами влади, державними установами, громадськими організаціями і бізнес-структурами) інформація з метою задоволення потреб зацікавлених сторін у прозорості надання інформації, координації та узгодженості дій, технічного сприяння процесу стратегічного планування.

Діяльність даного підрозділу повинна обмежуватися координаційними й інформаційними повноваженнями: налагодженням діалогу і ефективних комунікацій; констатацією й аналізом фактів на основі об'єднання ключових елементів діагностики для підготовки рішень; забезпеченням інформаційних потреб органів, відповідальних за визначення перспективних напрямів.

Тобто ефективність функціонування організаційного механізму державного регулювання регіонального розвитку має проявлятися в оперативності й адекватності дій наглядової організаційної структури, що в свою чергу безпосередньо залежить від технологічного забезпечення процесу стратегічного планування.

ВИСНОВКИ

Отже, процес стратегічного планування — це, перш за все, складна система суб'єкт-суб'єктних відносин, в якій переплітаються і уживаються інтереси особистості та груп, стимули і обмеження, технологія і інновації, дисципліна і творчість, нормативні вимоги і неформальні ініціативи. Узгодженість дій, взаємопорозуміння, готовність до діалогу, дотримання результатів домовленостей між розробниками та представниками органів регіонального управління у робочих групах, комісіях та комітетах з регіональної політики досягається тоді, коли діють ефективні механізми координації, які забезпечують вирішення питань регіонального значення.

Література:

1. Балашов А.М., Безверхнюк Т.М., Зінкевичус В.О., Надолішній П.І., Пойченко А.М., Приходченко Л.А. Державні організації як складова механізму держави: навчальний посібник / За заг. ред. П.І. Надолішнього. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. — 228 с.
2. Вакуленко В.М., Мамонова В.В., Шаров Ю.П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посіб. — Ужгород: Патент, 2004. — 198 с.
3. Гонціяз Я., Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього // Зб.наук.праці УАДУ. — Вип.2. — Ч.1. — К., 2000. — С. 66—67.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. — Львів: Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. — 352 с.
5. Запровадження стратегічного планування в Україні: збірник документів і матеріалів / Укладач В.Тертичка. — К.: НАДУ при Президентіві України, 2005 р. — 248 с.
6. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: моногр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 196 с.
7. Наврузов Ю.В. Конкурентоспроможність регіонів: взаємодія державних установ, підприємницьких і громадських організацій: моногр. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — 208 с.
8. Хачатурян Х. Соціальна сутність інноваційних процесів у сфері державного управління / Актуальні проблеми державного управління: зб.наук.праць ОРІДУ НАДУ. — Вип.4 (24). — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. — С. 253—258.
9. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: підручник. — К.: КНЕУ, 2004. — 699 с.

Стаття надійшла до редакції 28.08.2009 р.