

С. І. Чернов,
к. держ. упр., Харківська обласна рада

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено напрями вдосконалення інституційно-правового забезпечення політики регулювання регіонального розвитку на тлі посилення структурних деформацій соціально-економічного розвитку.

In the article directions of perfection of the institute-legal providing of policy of adjusting of regional development are certain on a background strengthening of structural deformations of socio-economic development.

Ключові слова: гармонізаційна діяльність держави, державне управління, напрями вдосконалення, регіон, соціально-економічні процеси.

ВСТУП

Переважна більшість досліджень, які формують основу теоретичного забезпечення державного управління регіональним розвитком України, проводилося і проводиться сьогодні окремо у двох наукових напрямках: державне управління та регіоналістика. Вчені кожного із них окреслюють власне бачення процесів, пов'язаних із забезпеченням регіонального розвитку країни, в тому числі через систему державного управління, що унеможливує застосування системного підходу до вирішення комплексних проблем регіонів, які з часом лише ускладнюються.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналії, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голіков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, В.А. Поповкін, С.А. Романюк, В.К. Симоненко, Д.М. Стеченко, Г.Ф. Столбов, А.А. Тарангул, С.Г. Тяглов, В.М. Ходачек, А.Г. Червова, М.Г. Чумаченко, Б.М. Штульберг, М.Д. Янків та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначити напрями вдосконалення інституційно-правового забезпечення політики регулювання регіонального розвитку на тлі посилення структурних деформацій соціально-економічного розвитку.

РЕЗУЛЬТАТИ

Актуальною залишається роль держави як координатора інтересів усіх рівнів. Гармонізаційна діяльність держави має пронизувати всю ієрархічну владну систему та особливо активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою; між громадами та регіональною владою; між регіональною і державною владою тощо.

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в національній еко-

номії, визначили загрозу структурної деформації соціально-економічного розвитку регіонів України. Значні здобутки в напрямі вдосконалення інституційно-правового забезпечення політики регулювання регіонального розвитку відбуваються на тлі посилення структурних деформацій соціально-економічного розвитку. Необхідна термінова розробка та оновлення механізмів уникнення структурних деформацій регіонального розвитку національної економіки. Відтак, соціально-економічні процеси в регіонах відбуваються в руслі розвитку макроекономічних процесів у державі, зважаючи на особливості галузевої структури й поглиблення структурної деформації та диференціації економіки регіонів.

Регіональний розвиток продовжував залежати від суб'єктивних чинників, в тому числі політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам та завданням у сфері регіонального розвитку й регіональної політики. Подальше поширення означеної тенденції може призвести до негативних наслідків територіального розвитку національної економіки.

Аналіз процесів регіонального розвитку України свідчить, що на сучасному етапі розвитку ринкових відносин на регіональному рівні існує ряд суттєвих проблем на цьому шляху, в тому числі існують певні загрози щодо диспропорційності та нерівномірності розвитку регіонів, відсутності комплексної державної політики щодо координації регіонального соціально-економічного й суспільного розвитку в країні [2, с. 50; 3, с. 8].

Наслідками структурних деформацій соціально-економічного розвитку регіонів є:

- зміна функцій окремих регіонів у територіальній організації країни залежно від зміни геополітичної ситуації;
- криза регіонального управління, яка полягає в недостатньому рівні повноважень місцевої влади та частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій;
- посилення диференціації в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;
- штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави;
- проблема дисбалансу регіонального розвитку як небажання відмови від ручного управління регіонами України;
- розробка механізмів і інструментів досягнення самостійності й самодостатності територіальних громад Ук-

раїни, що є основою успішного та сталого регіонального розвитку країни;

— нові підходи до розробки стратегій розвитку регіонів на основі їхньої цілісності й водночас відмінностей регіональної специфіки та вдосконалення механізмів реалізації оновлених стратегій регіонального розвитку на період до 2015 р.;

— збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті державних управлінських рішень щодо регіонального розвитку, що надає вищим посадовим особам держави можливість необмеженого впливу на керівників регіонального й місцевого рівня.

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, які свідчать про його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті у процесах управлінської демократії.

Найважливішим напрямом удосконалення управлінських рішень на регіональному рівні повинно стати формування бачення нової якості регіональної економіки в Україні. На її сутність і зміст, насамперед, впливають такі процеси та фактори організації управління:

— децентралізація державного управління та регулювання;

— різке скорочення державної власності й формування потужного приватного сектора господарювання, зокрема корпоративного;

— депресивні та кризові території (гірські населені пункти, малі функціональні міста тощо), спеціальні зони й території пріоритетного розвитку, технопарки тощо);

— великі економічні райони, виділення яких як регіонів реалізації комплексних програм може вплинути на розвиток інтеграційних процесів як між областями, так і всередині них;

— формування нових відносин між центром, регіонами й місцевими спільнотами, що призвело до значного збільшення повноважень регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування;

— наявність зон екологічного лиха, критичний стан малих міст, різка різниця в умовах економічного розвитку окремих територій, зокрема сільськогосподарських районів, та інших проблем [4, с. 59].

Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані. Необхідність розвитку системи управління регіональним розвитком зумовлена динамічною зміною складності об'єкта управління та його сутнісних характеристик. Проте структура органів управління на регіональному рівні, рівень деталізації функцій і вибір оптимальних методів управління залежать переважно від конкретних соціально-економічних умов регіону — концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів тощо. Крім того, кожному регіонові властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукоємних технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Специфіку перетворення регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання дедалі більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їхнього впливу. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконален-

ня систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку [1, с. 90]. Отже, у сфері управління регіоном повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їхнього необхідного різноманіття та дієвості.

Незважаючи на те, що на практиці ще не повною мірою (з причин переважно суб'єктивного характеру) використовується самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію збільшення їх функцій за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

Перерозподіл функцій управління між центральними та місцевими органами влади практично означає перехід частини управлінських зв'язків із зовнішніх на внутрішні. При цьому збільшення внутрішніх зв'язків у системі управління регіоном одночасно супроводжується підвищенням їхньої складності. Це об'єктивно зумовлено тим, що розширення самостійності обов'язково пов'язане з підвищенням відповідальності за якість прийнятих і реалізованих керівних впливів.

Серед основних проблем у прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні можна виділити такі [5, с. 9; 6, с. 80]:

— велика кількість прийнятих рішень ("перенасичення") часто спричинює невиконання значної їхньої кількості;

— прийняті рішення не враховують попередні, дублюють одне одного;

— відбувається трансформація мети рішення в процесі його руху ієрархічними рівнями;

— приймаються так звані "псевдорішення", що тільки імітують реальні керівні впливи;

— технологічні недоліки процесу підготовки й прийняття рішень (передусім типових — тих, які повторюються);

— незбалансованість керівного впливу на різні підсистеми об'єкта управління (невідповідність "обсягу уваги" значущості розвитку тієї або іншої економічної сфери);

— відсутність процедури узгодження рішень з їхніми виконавцями;

— тривалий термін процесу підготовки й прийняття рішень, їхні "запізнювання";

— нереальні "мобілізуючі" терміни, установлені для виконання рішень;

— низька питома вага інноваційних, стратегічних підходів;

— недостатнє інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень;

— відсутність на початковому етапі розробки рішення детальної діагностики вихідного стану об'єкта управління й моделювання бажаного стану;

— недостатня ефективність механізму оцінювання виконання рішень.

Вказані причини неякісних управлінських рішень на регіональному рівні дають підстави для висновків про необхідність підвищення їхньої якості та дієвості. Однак з метою поліпшення ефективності управління важливо забезпечити комплексність здійснюваних заходів, зазначені причини неякісного управління доцільно деталізувати, здійснити обстеження кожного з етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, кожного з елементів систем управління.

Проте, існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та значною поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються суперечності та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку й фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їх якості тощо.

Сучасний розвиток світової економіки свідчить, що головною рушійною силою будь-якої національної госпо-

дарської системи є регіони. Саме на рівні регіонів вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально-економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби населення. Саме показники розвитку регіональної економіки є критерієм визначення рівня економічного розвитку держави в цілому.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями: стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг. Головною метою державного управління регіонального розвитку є забезпечення економічної та соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

Регіональний розвиток як об'єкт державного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво впливає на соціально-економічну ситуацію в державі й безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, вирішує ряд внутрішніх проблем стосовно ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності.

Основні проблеми та суперечності регіонального розвитку.

Активізація ринкових перетворень у регіональній економіці, модифікація механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, зміна системи взаємодії органів місцевої влади потребує пошуку оптимальних управлінських моделей, заснованих на принципі партнерства держави та її регіонів. Попри якісні зміни, що відбулися в системі управління регіональним розвитком, політиці держави в цій сфері бракує системності, виваженості та дієвості.

Характерними ознаками низької ефективності державного управління регіональним розвитком сьогодні є такі:

1) відсутність системного формування інституційного та законодавчого забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Положення чинного Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" залишаються переважно декларативними. На практиці пріоритетного значення набуває врегулювання поточних місцевих та кон'юнктурних питань регіонального розвитку;

2) збереження практики "ручного управління" соціально-економічним розвитком регіонів. Перевищення окремими посадовими особами своїх повноважень у відносинах з керівниками регіонального й місцевого рівнів призводить до непрозорості та суб'єктивізму в прийнятті рішень щодо визначення перспектив розвитку регіонів;

3) надмірна політизація управлінських рішень. Поширення на місцях практики реалізації окремими посадовими особами інтересів політичних сил, які вони представляють, порушує конституційні норми й демократичні принципи діяльності регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, унеможливує забезпечення прав і задоволення потреб населення;

4) поглиблення суперечностей щодо розподілу матеріальних і фінансових ресурсів між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, що загострює конфліктну ситуацію на місцях та ускладнює процедури вирішення соціально-економічних проблем місцевого розвитку;

5) соціальна апатія та зневіра населення в ефективності соціально-економічних реформ на регіональному рівні внаслідок корупційних і протиправних дій окремих представників місцевої влади.

Наслідками неефективного державного управління регіональним розвитком є наступні.

1. Посилення соціально-економічної диференціації регіонів і поглиблення структурних диспропорцій їх економічного розвитку.

2. Збереження сировинної орієнтації економіки регіонів, зростання ресурсо- та енергоємності виробництва,

що знижує потенціал конкурентоспроможності регіональних господарських комплексів розвитку. Так, частка інноваційно активних підприємств у регіонах, що мають статус лідерів промислового розвитку (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська області).

3. Посилення експортної зорієнтованості виробництва промислових регіонів (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська області), зростання їхньої залежності від кон'юнктури зовнішніх ринків і світового господарства; неврахування регіональними товаровиробниками потреб та платоспроможності на внутрішньому, місцевому ринку.

3. Диференціація економічного розвитку регіонів, що спричиняє диспропорції в оплаті праці та створює перешкоди для забезпечення єдиних національних стандартів рівня життя населення, подолання бідності, становлення середнього класу та реформування соціальної сфери.

5. Недосконалість механізмів фінансово-бюджетного стимулювання розвитку регіонів. Підтримка регіонів-аутсайдерів виключно шляхом бюджетних дотацій є мало-ефективною. Така практика знижує мотивацію регіонів до саморозвитку за рахунок пріоритетності використання власних соціально-економічних ресурсів.

ВИСНОВКИ

Отже, характерними ознаками низької ефективності державного управління регіональним економічним розвитком сьогодні є відсутність системного формування інституційного та законодавчого забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Положення чинного Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" залишаються переважно декларативними. На практиці пріоритетного значення набуває врегулювання поточних місцевих та кон'юнктурних питань регіонального розвитку; збереження практики "ручного управління" соціально-економічним розвитком регіонів; перевищення окремими посадовими особами своїх повноважень у відносинах з керівниками регіонального й місцевого рівнів призводить до непрозорості та суб'єктивізму в прийнятті рішень щодо визначення перспектив розвитку регіонів; надмірна політизація управлінських рішень; поширення на місцях практики реалізації окремими посадовими особами інтересів політичних сил, які вони представляють, порушує конституційні норми й демократичні принципи діяльності регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, унеможливує забезпечення прав і задоволення потреб населення; поглиблення суперечностей щодо розподілу матеріальних і фінансових ресурсів між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, що загострює конфліктну ситуацію на місцях та ускладнює процедури вирішення соціально-економічних проблем місцевого розвитку; соціальна апатія та зневіра населення в ефективності соціально-економічних реформ на регіональному рівні внаслідок корупційних і протиправних дій окремих представників місцевої влади.

Література:

- Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. / С.І. Бандур, Т.А. Заяць, І.В. Терон. — К.: РВПС України НАН України; ТОВ "ПРИНТ ЕКСПРЕС", 2002. — 250 с.
- Белебега І.О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І.О. Белебега — Х.: ХНТУСГ; 2007. — 156 с.
- Беленький П. Теоретико-методологічні засади регіонального розвитку економіки України / П. Беленький, О. Другов // Регіональна економіка. — 2006. — № 4. — С. 7—17.
- Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [монографія] / О.Л. Валевський. — К.: НІСД, 2001. — 242 с.
- Варналій З.С. Стратегічні пріоритети регіонального розвитку України / З.С. Варналій, А.П. Павлюк // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — № 3 (22). — С. 8—17.
- Герасимчук З. Класифікація соціально-проблемних регіонів та напрямки формування у них політики сталого розвитку / З. Герасимчук // Регіональна економіка. — 2008. — № 2. — С. 77—84.

Стаття надійшла до редакції 11.07.2011 р.