

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*А. Е. Омаров,
аспірант, Харківський регіональний Інститут державного
управління НАДУ при Президентіві України*

У статті автором проаналізовано сучасний стан інституційного забезпечення міжрегіонального розвитку, його переваги та недоліки, запропоновано Раду міжрегіонального розвитку, мережу Агентств міжрегіонального розвитку центрального органу виконавчої влади, який відповідав би за міжрегіональну політику та розвиток місцевого самоврядування, а також при центральному органі виконавчої влади з питань міжрегіональної політики та місцевого самоврядування доцільно створити науково-аналітичну установу.

В статті автором проаналізовано сучасне становище інституційного забезпечення міжрегіонального розвитку, його переваги та недоліки, запропоновано Раду міжрегіонального розвитку, мережу Агентств міжрегіонального розвитку центрального органу виконавчої влади, який відповідав би за міжрегіональну політику та розвиток місцевого самоврядування, а також при центральному органі виконавчої влади з питань міжрегіональної політики та місцевого самоврядування доцільно створити науково-аналітичну установу.

ВСТУП

На нинішньому етапі розвитку української держави необхідність ефективної міжрегіональної політики є очевидною. Від того, яким чином здійснюватиметься державне регулювання міжрегіонального розвитку, залежить якість та швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому.

Вирішення проблем міжрегіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин "центр-регіони" залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної міжрегіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Проблему розбудови інституційної бази державної міжрегіональної політики України потрібно розглядати у контексті її євроінтеграційного курсу. Якщо говорити про європейський досвід, то саме в інституційному забезпеченні різних аспектів міжрегіональної політики міститься джерело її успішної й ефективної реалізації як у окремих країнах, так і на наддер-

жавному рівні в рамках Європейського Союзу.

Характерною рисою еволюції інституційного забезпечення міжрегіональної політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах субсидіарності. Міжрегіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Раніше основну роль у розробці й реалізації міжрегіональної політики відігравали центральні органи виконавчої влади, нині все активнішу участь у процесах міжрегіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди Європейського Союзу. Роль центрального уряду, що залишається головним елементом в інституційній інфраструктурі міжрегіональної політики, все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації міжрегіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних стру-

ктур (зокрема агентств міжрегіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади.

Відзначимо й існування залежності між ступенем гостроти міжрегіональних відмінностей і загальним рівнем економічного розвитку в країні, з одного боку, та ступенем централізації міжрегіональної політики — з іншого. До країн з дуже високим рівнем централізації у сфері міжрегіональної політики, де вона практично повністю монополізована відповідними міністерствами, належать країни з найбільшими міжрегіональними диспропорціями. Як правило, в країнах ЄС розроблення й реалізація міжрегіональної політики здійснюють два або кілька центральних органів влади, наукових та консультативних органів. Ці системи інституцій у кожній країні є своєрідними, оскільки сформувалися еволюційним шляхом паралельно з розвитком систем державного управління та місцевого самоврядування. При цьому загальною особливістю для всіх європейських країн, яка має важливе значення для України, є чітке законодавче визначення функцій, повноважень і відповідальності кожної з інституцій, що беруть участь у розробленні й реалізації державної міжрегіональної політики та координації й узгодженості їх діяльності.

Зазначимо, що упродовж тривалого періоду рішення щодо регулювання міжрегіонального розвитку досить суттєво залежали від суб'єктивних чинників, зокрема політичних процесів, що не завжди відповідали офіційно визначеним пріоритетам та завданням у сфері міжрегіонального розвитку й міжрегіональної політики.

Гальмувало вирішення проблеми дисбалансу міжрегіонального розвитку впродовж ряду років небажання керівництва держави відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості, суб'єктивності у прийнятті рішень щодо міжрегіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіональних і місцевих органів влади. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого забезпечення діяльності з регулювання міжрегіонального розвитку не відзначалося системністю підходу. Переважно відбувалося врегулювання конкретних, часткових питань.

Головною проблемою інституційного забезпечення державної міжрегіональної політики України є неформованість системи інституцій (органів, установ), спроможних у взаємодії й координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної міжрегіональної політики [1]. Відсутній чіткий розподіл повноважень і відповідальності у сфері міжрегіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні,

ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

На загальнодержавному рівні в Україні відсутній центральний орган виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення міжрегіональної політики. Чинним законодавством не визначено окремого органу, який би комплексно вирішував проблеми міжрегіонального розвитку в Україні. Натомість розв'язання питань міжрегіональної соціально-економічної політики покладено на Міністерство економіки України. Зокрема, Положенням про Міністерство економіки України [2] серед основних його завдань визначено "участь у формуванні державної міжрегіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням". В рамках виконання цього завдання Міністерство:

- аналізує стан і тенденції економічного і соціального розвитку України та її адміністративно-територіальних одиниць;

- здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів і програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на коротко- та середньостроковий період;

- здійснює організаційно-методичне забезпечення і координує формування та виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади державних, галузевих, міжгалузевих і регіональних програм;

- готує пропозиції щодо створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, механізмів удосконалення фінансової підтримки підприємництва;

- розробляє та забезпечує відповідно до своєї компетенції реалізацію державної політики у сфері управління державним сектором економіки, передачі об'єктів державної власності у власність територіальних громад, координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади щодо ефективного використання державного майна.

Міністерство економіки України має право скасовувати відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; здійснює у межах своїх повноважень перевірки в місцевих органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями у сфері ціноутворення, а також суб'єктів підприємництва щодо додержання ними порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів).

У структурі Міністерства економіки України функціонує департамент регіонального розвитку, основна увага якого спрямована на вирішення питань аналізу, прогнозування та планування соціально-економічного розвитку регіонів, функціону-

вання вільних економічних зон, запровадження нових інструментів стимулювання розвитку регіонів, розвитку транскордонного співробітництва.

Одночасно окремі функції щодо регулювання міжрегіонального розвитку розосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає проблема координації діяльності спеціалізованих органів влади і консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики.

Питання міжрегіональної політики знаходяться серед головних напрямів діяльності уряду України. У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України працює управління регіональної політики, яке займається питаннями аналізу соціально-економічного розвитку регіонів, створення сприятливих умов для розвитку регіонів та ефективної діяльності місцевих органів влади, підвищення відповідальності керівників цих органів за ефективність управління економічними, соціальними і суспільними процесами на місцях. З метою проведення системної й цілеспрямованої роботи із зазначених напрямів у Кабінеті Міністрів України утворено Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства.

З метою подальшого підвищення скоординованості дій уряду та виконавчої влади у регіонах під час розв'язання нагальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів, що забезпечить поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів при вирішенні важливих питань суспільного життя ми пропонуємо створити при Кабінеті Міністрів України Раду міжрегіонального розвитку, яка мала б статус дорадчого органу.

Питання міжрегіональної політики постійно перебувають у полі зору Президента України. У структурі Секретаріату Президента України функціонує Головна служба регіональної політики. У 2005 р. Президент України своїм Указом створив Національну раду з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Завданням цього органу Глава держави визначив формування ефективного системи управління і координації всього комплексу реформ управління: адміністративної, територіальної, бюджетної. У 2006 р. зазначену Національну Раду було перейменовано у Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування та затверджено Положення про Національну раду.

На нашу думку, на нинішньому етапі підвищити ефективність державної міжрегіональної політики в Україні дозволить визначення (створення) центрального органу виконавчої влади (Міністерства або Державного Комітету), відповідального за міжрегіональну політику та розвиток

місцевого самоврядування. Такий орган має зосереджувати розв'язання цілої низки проблем, серед яких:

- розроблення проектів законодавчих та нормативних документів з питань міжрегіональної політики та місцевого самоврядування;

- обґрунтування та запровадження механізмів реалізації державної міжрегіональної політики;

- запровадження планово-прогнозного механізму управління регіональним розвитком, координація розробки міжрегіональних комплексних програм розвитку та цільових регіональних програм;

- проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів;

- здійснення експертизи рішень щодо галузевого розвитку (визначення, як вони можуть позначитися на регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях);

- координація розбудови системи органів місцевого самоврядування;

- обґрунтування засад та проведення адміністративно-територіальної реформи;

- нормативно-правове та методичне забезпечення міжрегіонального й транскордонного співробітництва тощо.

При центральному органі виконавчої влади з питань міжрегіональної політики та місцевого самоврядування доцільно мати науково-аналітичну устанovu, яка б проводила різноаспектний комплексний моніторинг тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку регіонів, обґрунтування механізмів державної міжрегіональної політики тощо. В Україні така інституція може бути створена або визначена серед існуючих наукових і науково-аналітичних закладів з відповідною зміною її організаційної структури та фінансового забезпечення.

Наприклад, у Німеччині функціонує Агентство з будівництва і просторового планування — науковий інститут, сфера компетенції діяльності якого значною мірою пов'язана з забезпеченням координації діяльності відповідних федеральних міністерств, політики планування земель. Агентство є незалежним у своїй дослідницькій діяльності, воно консультує міністерство з регіонально-галузевих і регіональних питань, відповідає за експертизу, готує регулярний звіт парламенту про просторовий розвиток, проводить систематичний територіальний аналіз у розрізі округів тощо.

Проблема інституційного забезпечення державної міжрегіональної політики на регіональному і місцевому рівнях пов'язана з незавершеністю формування на цих рівнях системи державного управління і місцевого самоврядування. Сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень і відповідальності та координації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самовря-

дування на регіональному і субрегіональному рівнях. Місцеві органи влади не мають належного законодавчого забезпечення та фінансової бази для вирішення проблем міжрегіонального і місцевого розвитку.

Потрібно сформувати стійку модель системи управління на регіональному та субрегіональному рівнях на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити стійкість системи управління і стабільність у державі.

Водночас фундаментом міжрегіонального 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 міжрегіональному рівні має стати раціональне використання трудових ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення національного використання навколишнього середовища [4].

Зазначений підхід передбачає підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади за майбутнє території, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави. Регіональні та місцеві органи влади мають стати ключовими в організації розвитку території. Держава має делегувати їм низку повноважень з метою максимального наближення послуг адміністративного та суспільного характеру до населення, підсилення дієздатності територіальних громад та їхніх представницьких органів до вирішення місцевих проблем власними силами. Йдеться про створення інституційних умов, які б дозволили регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити їхній внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на світових ринках.

З метою підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування за розвиток територій та прозорості системи взаємодій між місцевими органами влади з центральними необхідно запровадити комплексний моніторинг соціально-економічного розвитку територій на основі уніфікованої й інформатизованої бази статистичних показників на першому етапі — на рівні регіонів, а у майбутньому — адміністративних районів. Має бути створена відкрита електронна база даних, доступна для кожного громадянина, що даватиме вичерпну інформацію про ресурси, економіку, соціальне становище тощо у

кожному територіальному утворенні. Започаткування такої бази даних сприятиме активізації інвестиційної діяльності та розвитку підприємництва в регіонах, а також прискорить демократичні перетворення в українському суспільстві, сприятиме широкému залученню громадян до вирішення проблем місцевого і міжрегіонального розвитку.

Надзвичайно актуальною проблемою у сфері реалізації міжрегіональної політики на всіх рівнях є її низьке кадрове забезпечення. Необхідно підвищити якість професійної підготовки кадрів для системи управління міжрегіонального і місцевого рівнів.

Для ефективної реалізації державної міжрегіональної політики необхідним є створення мережі недержавних інституцій міжрегіонального і місцевого розвитку. Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємств та кожного громадянина за піднесення відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі і впливу на вирішення важливих проблем міжрегіонального і місцевого розвитку.

Такою інституцією може стати мережа Агентств міжрегіонального розвитку з репрезентуванням державних, громадських, приватних інтересів. Потенціал такої моделі дуже великий, а головне — вона виправдала себе в інших країнах, що є кращим свідченням її апробації. Існуючі в Україні Агентства міжрегіонального розвитку є потенційною базою вдосконалення інфраструктури міжрегіонального розвитку. Агентства міжрегіонального розвитку мають на меті вирішення завдань поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для міжрегіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем міжрегіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку міжрегіонального розвитку тощо.

Потребує докорінної перебудови вітчизняна система статистичного забезпечення державної міжрегіональної політики. Сьогодні в Україні надзвичайно низьким є статистичний супровід міжрегіонального розвитку і практично відсутня загальноохоплююча статистична інформація на субрегіональному рівні. Вітчизняна система статистичної інформації не дозволяє проводити порівняння регіонів України із регіонами країн ЄС, де здійснюється статистичний моніторинг розвитку адміністративно-територіальних одиниць за дуже широким переліком показників. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині проводиться моніторинг за 800 показниками соціально-економічного розвитку на субрегіональному рівні [3]. Отже, потребує активної

розбудови система державної статистики відповідно до положень нормативних документів Євросоюзу щодо статистичного обліку, застосування уніфікованої статистичної методології ЄС.

ВИСНОВКИ

Пріоритетним завданням державної міжрегіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи; підготовку нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку модель системи управління на міжрегіональному рівні на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки.

З метою удосконалення інституційного забезпечення державної міжрегіональної політики запропоновано створити Раду міжрегіонального розвитку, мережу Агентств міжрегіонального розвитку центрального органу виконавчої влади, який відповідав би за міжрегіональну політику та розвиток місцевого самоврядування, а також при центральному органі виконавчої влади з питань міжрегіональної політики та місцевого самоврядування доцільно створити науково-аналітичну установу.

Література:

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. — М.: Мысль, 1983. — С. 189.
2. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики: Учебник. — СПб., 1998. — С. 19.
3. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети — К.: Наукова думка, 2006. — С. 17.
4. Регіональна політика: методологія, методи, практика/ НАН України, Інститут регіональних досліджень; Відповід. ред. М. Долішній. — Львів, 2001. — С. 11.