УДК 353.1

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

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Визначено особливості інституційно-правового забезпечення реалізації регіональних стратегій розвитку. Розглянуто принципи державного впливу на регіони.

The features of the management-legal providing of realization of regional strategies of development are certain. Principles of state influence are considered on regions.

Ключові слова: державне регулювання, інституційний процес, принцип, регіональна стратегія, стратегічне управління.

ВСТУП

Становлення стратегій регіонального розвитку є ключовим елементом стратегічного управління, що допомагає органам влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань. Вибір тієї чи іншої стратегії — складна й відповідальна процедура для кожного із суб'єктів управління. Оскільки економічна ситуація, як правило, поліваріантна, тобто містить певний набір як стратегічних, так і тактичних альтернатив розвитку, то саме на регіональному рівні важливим є ідентифікація стратегічних інтересів та спрямованості розвитку кожної галузі.

Наукова цінність розробки стратегії розвитку в цілому і окремої галузі зокрема полягає в тому, що вона дає можливість заздалегідь збалансувати вплив цієї галузі на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні й залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів тощо.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На сьогодні стратегічний підхід до державного регулювання регіонального розвитку в Україні лише починає застосовуватися на практиці, тому існує чимало невирішених теоретико-методологічних, правових та організаційних питань. Різні аспекти стратегічного планування та окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О.Алексєєва, О. Анісімова, І. Ансоффа, В. Богуцького, Д. Брайсона, В. Вакуленка, В. Дергачова, Г. Дробенка, М. Кларка, Б. Крозбі, В. Коломийчука, В. Мамонової, Л. Масловської, Ю. Орловської, В. Пархоменка, Д. Стеченка, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В.Тертички, А.Томпсона, О. Топчієва, Ю. Шарова, А. Чандлера.

Метою статті є:

— визначення особливостей інституційно-правового забезпечення реалізації регіональних стратегій розвитку;

— розгляд принципів державного впливу на регіони.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Завдяки запровадженню стратегічного планування на регіональному рівні місцеві органи влади мають перетворитися з органів, які реагують на події, що відбуваються в Україні та за її межами, в органи, що мають довгострокове бачення щодо поставлених ними завдань і шляхів їх досягнення, уникнення можливих перешкод та реалізують відповідні стратегічні плани своєї діяльності, виходячи з реальних фінансових можливостей.

Стратегічні інтереси регіону повинні бути легітимними, що потребує обов'язкового узгодження державних інтересів загалом з напрямом регіонального розвитку. Саме цей аспект зумовлює як багаторівневість, так і дієвість обраних стратегій.

На думку вітчизняних науковців М. Долішнього, Н. Нижник, В. Тертички, процес становлення багаторівневих стратегій має дві особливості, що є ризиками для органів влади, особливо в умовах, коли необхідно швидко приймати рішення [1; 2; 5]:

— стратегії передбачають високий ступінь централізації рішень та високу ймовірність узгодження рішень;

— стратегії залучають експертів у тому випадку, коли учасники процесу вироблення стратегії безапеляційно відстоюють власні пропозиції (незважаючи на альтернативні варіанти).

Особливостями інституційних процесів в Україні на регіональному рівні в контексті впровадження багаторівневих стратегій є те, що об'єктом стратегічного територіального планування є територія, яка має певні адміністративні кордони й органи влади, яків можуть здійснювати управління нею та взяти на себе відповідальність за реалізацію плану. Суб'єкт стратегічного планування регіонального розвитку визначається специфікою об'єкта і має у загальному вигляді багаторівневий характер.

Регіональна політика є складовою внутрішньої політики держави в цілому, яка значною мірою визначає спосіб співпраці центральної влади з місцевими органами влади та напрям розвитку територій. Її зміст має відбивати систему заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком регіону. Тому ключовою проблемою є забезпечення узгодженості державних пріоритетів і місцевих програм соціально-економічного розвитку, стратегій регіонального розвитку. Проблема реалізації узгодженості державних і місцевих інтересів відбувається на різних рівнях, кожний з яких визначає певні сегменти невирішених питань і проблем.

Проголошення України в її Конституції суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою ще не означає практичного вирішення цих завдань. У процесі розбудови держави, громадянського суспільства виникає багато проблем, які потребують дієвих механізмів їх вирішення. За шістнадцять років незалежності не було створено цілеспрямованої, чітко визначеної стратегії переходу від надцентралізованої радянської системи управління до нової моделі, яка грунтувалася б на децентралізації, перерозподілі повноважень між центром і регіонами, на врахуванні специфіки регіонів, визначенні та забезпеченні їх прав, політичних та економічних інтересів. Це, зокрема, яскраво засвідчили численні реорганізації місцевих органів влади упродовж 90-х років, прийняття та реалізація перших двох етапів Концепції адміністративного реформування [4, с. 22].

Державне управління не зводиться лише до реакції на зміни плинної ситуації, вона має адекватно відповідати на потребу в проектуванні ситуації і управлінні нею. Традиції і досвід управлінських структур неспроможні відповісти на запитання стосовно випробування нових можливостей, тому стратегія як неперервний процес циклічного взаємного узгодження цілей і завдань різного рівня, які у кожний момент мають підгрунтя для вироблення цінностей всієї мережі управління, стає життєво важливим інструментом державного управління.

У відповідності з цим вважаємо за доцільне на інституційному рівні виокремити сегмент проблем, пов'язаних із вирішенням питань визначення гармонійного розподілу повноважень між рівнями влади з питань розробки і впровадження державної регіональної політики. Адже саме вимогами послаблення ієрархічного впливу центральної влади і зумовлюється необхідність проведення реформування адміністративної системи.

Становлення незалежності України почалося з побудови ієрархії державних структур у вигляді місцевих державних адміністрацій, що не забезпечило гармонізацію взаємовідносин центру та регіонів. Таким чином, без запровадження дієвих механізмів збалансування централізованих і децентралізованих тенденцій, без створення умов для забезпечення реальної участі представників регіональних і місцевих органів влади у вирішенні загальнодержавних проблем, без створення необхідних матеріальних засад для діяльності регіональних органів влади демократичною та правовою Україна не стане ніколи.

Разом з тим, реалізація визначеного кола повноважень у сфері стратегічного планування регіонального розвитку потребує створення відповідних інституцій. Адже на сьогодні і науковці, і політики головною проблемою інституційного забезпечення стратегій регіонального розвитку називають несформованість системи інституцій (органів, установ), здатних у взаємодії і координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики.

Так, на загальнодержавному рівні до березня 2007 року був відсутній центральний орган виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення регіональної політики. Одночасно окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку були розосереджені у різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим, виникала особливо важлива і дуже складна проблема координації діяльності неспеціалізованих органів влади і консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики [8].

Тому з метою забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики у сфері будівництва, архітектури, розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням житлово-комунального господарства, Кабінет Міністрів України прийняв постанову "Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України" № 323 від 1 березня 2007 року [7]. Тобто Міністерство регіонального розвитку та будівництва України має бути відповідальним за регіональну політику та розвиток місцевого самоврядування і повинно зосереджувати розв'язання цілої низки проблем, серед яких [6, с. 43]:

— розроблення проектів законодавчих та інших нормативних документів із питань регіональної політики та місцевого самоврядування;

— обгрунтовування та запровадження механізмів реалізації державної регіональної політики;

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

— проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів;

— здійснення експертизи рішень щодо галузевого розвитку (визначення, як вони можуть позначитись на

регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях);

— координація розбудови системи органів місцевого самоврядування;

— обгрунтування засад та проведення адміністративно-територіальної реформи;

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

У відповідності до прийнятої Постанови має відбутися реорганізація, зокрема у двомісячний термін створена комісія має подати пропозиції щодо розподілу чисельності працівників реорганізованого Міністерства з питань житлово-комунального господарства України між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Міністерством з питань житлово-комунального господарства України та віднесення підприємств, установ та організацій до сфери їх управління.

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

Для ефективної реалізації стратегій регіонального розвитку зокрема та державної регіональної політики в цілому необхідним є створення мережі недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за розвиток відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі й впливу на вирішення важливих проблем регіонального і місцевого розвитку. Такою інституцією може бути мережа агентств регіонального розвитку з репрезентуванням державних, громадських, приватних інтересів.

Потребує докорінної перебудови вітчизняна система статистичного забезпечення реалізації стратегій. На сьогодні маємо надзвичайно низький статистичний супровід регіонального розвитку і практично відсутню загальноохоплюючу статистичну інформацію на субрегіональному рівні. Таким чином, активна розбудова системи державної статистики відповідно до положень нормативних документів Європейського Союзу щодо статистичного обліку супроводжуватиметься застосуванням уніфікованої статистичної методології [9, с. 71].

Надзвичайно актуальною проблемою у сфері реалізації регіональної політики на всіх рівнях є її низьке кадрове забезпечення. Збільшення кількості фахівців і якості професійної підготовки кадрів для системи управління регіонального і місцевого рівнів є важливою умовою підвищення ролі місцевих органів влади у зміцненні потенціалу регіонального та місцевого розвитку та його ефективному використанні. Це вимагає створення та розвитку відповідної мережі навчальних закладів і центрів.

Разом з тим, стратегія регіонального розвитку має враховувати інтереси всіх політичних, економічних, соціальних груп населення незалежно від того, яка група займає управлінські крісла в той чи інший період роботи над стратегічним планом і які зміни команди відбудуться під час чергових місцевих виборів. Все це потребує розробки дієвих механізмів співпраці між всіма суб'єктами державної регіональної політики. Одним із таких механізмів є створення робочої групи із стратегічного планування регіонального розвитку. Вона є найвищим органом системи стратегічного планування і утворюється для обговорення та затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних із розробкою та реалізацією стратегічного плану.

Для того, щоб діяльність робочої групи була ефективною та результативною, варто подбати про створення цільових підгруп стратегічного плану. Це так звані робочі органи, які забезпечуватимуть розробку, реалізацію, моніторинг, коригування та оновлення стратегічного плану за обраними стратегічними напрямами і окремими проблемами.

Вважаємо за доцільне утворювати такі цільові підгрупи з представників зацікавлених організацій, включаючи до її складу і членів робочої групи стратегічного плану. Через членство в цільових підгрупах забезпечується участь у розробці й реалізації стратегічного плану органів влади, ділових кіл, громадськості, фахівців.

Коло обов'язків членів цільових груп охоплює питання: підготовки аналітичних матеріалів для виявлення основних проблем і пріоритетів розвитку у відповідній області чи галузі життєдіяльності регіону; організації виконання передбачених планом заходів у процесі реалізації плану; ведення моніторингу реалізації відповідних розділів стратегії тощо.

Проблема організації управління стратегічним плануванням розвитку регіону належить не просто до складних, а до найскладніших. Це безпосередньо зумовлено її залежністю від великої кількості складних за структурною побудовою чинників, кожний з яких виконує чітко визначену для нього функцію, має конкретне цільове призначення і посідає визначене для нього місце в системі управління [3, с. 131]:

— організаційний — охоплює всю сукупність підходів до вибору форм і механізмів організації функціонування системи та її підсистем, особливість якого полягає у тому, що всі інші блоки можуть ефективно функціонувати лише за умови достатньо високого рівня організаційного забезпечення;

— кадровий формує кадрово-управлінський потенціал регіонального розвитку, систему його соціального, виробничого та іншого забезпечення на всіх рівнях управління, персоніфікує формування, включення в дію і забезпечення ефективного функціонування інших функціонально-цільових блоків, а також технологічних, екологічних та інших складових стратегії розвитку. Оскільки даний блок може виконати покладену на нього функцію лише через організацію й управління, його варто характеризу-

вати як кадрово-організаційно-управлінський, що не применшує ролі й місця в системі організаційного й управлінського блоків. Поряд з цим важливо мати на увазі те, що за всієї рівності з іншими підсистемами даний блок формує, включає в дію і вивільняє управлінський потенціал усіх інших блоків. У цьому полягає особливість і специфіка його місця в системі управління.

Наведені (як і інші можливі) блоки займають у системі управління відведену кожному з них спеціалізовану нішу, а добре організована їх взаємодія стає визначальною передумовою ефективного функціонування системи, її соціально-економічна результативність залежить від повноти та якості наповнення кожної ніші, організаційної та іншої спрацьованості, включаючи якість практичного втілення, міжблокових механізмів та постійне підтримання їх на якомога вищому рівні. Це підтверджується як управлінською, так і безпосередньо виробничо-господарською діяльністю.

Аналіз показав, що інституції, які забезпечують формування регіональних стратегій розвитку, зменшують невизначеність та структурують стимули в процесі спільної діяльності, разом з тим створюючи певні обмеження організаційно-структурного плану. Однак захист прав і розширення можливостей участі у процесі співпраці органів влади різних рівнів, місцевого самоврядування та приватних структур, громадських організацій, їх ефективна партнерська взаємодія потребує відповідного застосування правових обмежень.

Тобто від того, наскільки вміло, шляхом введення інституційних обмежень і впровадження ефективних механізмів їх дотримання влада може забезпечити рівноправність усіх суб'єктів регіонального розвитку і залежить ефективність розробки та реалізації стратегічного планування регіонального розвитку.

Фактично чинна в Україні нормативно-правова база державного регулювання регіонального розвитку за засадами її побудови являє собою сукупність автономних правових актів, що регулюють вирішення окремих, згаданих вище, проблем. Тобто процес реформування правового поля системи регулювання регіонального розвитку є достатньо суперечливим і неоднозначним через певні об'єктивні причини, в першу чергу, пов'язані з особливостями перехідної економіки України, недостатнім рівнем методологічного забезпечення відповідної підсистеми державного регулювання економіки, а також унаслідок дії потужних геополітичних факторів, вирішення проблем регіонального розвитку передбачає участь та співпрацю органів загальнодержавного і регіонального рівнів.

Крім того, слід відзначити консерватизм діючої в Україні системи регулювання регіонального розвитку, який, головним чином зумовлений [3, с. 131]: особливостями попередньої системи регулювання регіонального розвитку, в основу якої покладено адміністративно-командний механізм регулювання господарських процесів на всіх рівнях економіки; фаховою непідготовленістю більшості керівників державної виконавчої влади регіонального рівня та місцевого самоврядування до роботи в умовах нової господарської системи, принципово відмінної від попередньої.

Законодавство України, яке регламентує державний вплив на регіони, має базуватися на таких принципах: цілеспрямованості (виходити з чіткого уявлення про кінцеву конфігурацію правового поля з даного питання, його кількісних і якісних параметрів); комплексності (приймаючи той чи інший нормативно-правовий акт, необхідно чітко бачити його місце у загальній структурі джерел права, уникати колізій з іншими актами); поетапності (оновлення законодавства має включати прийняття нових правових актів, відміну застарілих актів чи положень та внесення змін у чинні).

ВИСНОВКИ

Розв'язання зазначених завдань можливе за умови, що законодавчий процес спиратиметься на виважену, довгострокову стратегію розвитку регіонів як частини загальнонаціональної стратегії. Це дозволить здійснити інвентаризацію чинного законодавства та зробити практичні кроки щодо його впорядкування. Очевидно також, що процес правового унормування державного регулювання регіонального розвитку можливий лише за наявності політичної волі з боку керівників держави та належної ініціативи і відповідальності регіональних еліт.

Література:

1. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі XX—XXI століть: нові пріоритети. — К.: Наукова думка, 2006. — 517 с.

2. Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірник документів і матеріалів / Укладач В.Тертичка. — К.: НАДУ при Президентові України, 2005. — 248 с.

3. Карпов І. Технологічне та кадрове забезпечення реалізації стратегії розвитку регіону // Актуальні проблеми державного управління: Зб.наук.пр. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 4 (24). — С. 130—137.

4. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. — Луцьк: ред. вид. від. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с.

5. Нижник Н.Р. Державне управління в регіонах України // Вісник УАДУ. — 2001, №2. — С. 425—434.

6. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь. — За ред. З. Варналія. — К.: НІСД, 2005. — 62 с.

7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України" від 1 березня 2007 р. № 323: http://zakon.rada.gov.ua

8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: моногр. / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.

9. Токарчук Т. Визначення депресивних регіонів в Україні з урахуванням Європейського досвіду // Наукову записки. — Том 30. — Економічні науки. — К.: Вид. дім "КМ Академія", 2004. — С. 70—77.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.