

Є.О. Бойко, О.Є. Гросицька, кандидати екон. наук
Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку країни реальним підґрунтям ефективного господарювання стає забезпечення стабільного збалансованого державного управління регіональним розвитком шляхом впровадження ефективної регіональної політики. Головною метою державного управління регіональним розвитком є створення умов для стимулювання економічної активності на регіональному (місцевому) рівні, надання регіонам більше свободи у сфері господарського вибору, використання ефективних механізмів та інструментів стимулювання підприємництва, місцевої економічної ініціативи і досягнення на цій основі збалансованості регіонального розвитку.

З огляду на євроінтеграційний вибір України, державне управління регіональним розвитком має відповідати європейським нормам та стандартам. Такий підхід дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми та інструменти реалізації регіональної політики; диверсифікувати джерела, запровадити нові підходи до надання бюджетних коштів та фінансування регіонального розвитку; розширити можливості регіонів щодо залучення приватного капіталу, коштів міжнародних фондів (у т.ч. грантів структурних фондів ЄС) для фінансування регіональних та міжрегіональних проектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління регіональним розвитком знайшли своє відображення у працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема А. Бородіної, С. Білої, О. Коротич, М. Кушнір, Л. Приходченко, А. Рачинського, О. Регіонального та інших. Незважаючи на велику кількість і різноплановість досліджень, недостатньо вивченими залишаються питання щодо удосконалення державного управління регіонального розвитку.

Формулювання цілей статті. Метою роботи є дослідження системи державного управління регіональним розвитком України, та запропоновано шляхи її удосконалення.

Виклад основного матеріалу досліджень. Складність реформування державного управління регіональним розвитком полягає у

необхідності дотримання системності, комплексності, врахування всіх аспектів цього процесу, оскільки кожна з його складових відіграє важливу роль у реалізації стратегічних завдань нової державної регіональної політики. Серед складових реформування системи державного управління регіональним розвитком слід визначити: удосконалення інституційно-правового забезпечення державного управління регіональним розвитком; формування стратегічних пріоритетів розвитку регіонів (у т.ч. шляхом розробки та прийняття Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р.; впровадження індикативного планування (прогнозування регіонального розвитку тощо); координацію державної регіональної політики; впровадження дієвого інформаційного забезпечення, регулярного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку (як основи для розробки та прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень); організацію державного контролю за виконанням рішень у сфері державного управління регіональним розвитком в Україні.

Що ж до регіонального розвитку, більшість вітчизняних фахівців в галузі регіональної економіки, за традицією, дотримуються об'єктивістського підходу, розглядаючи його як однорідне соціально-економічне і еколого-географічне просторове утворення. При цьому ігнорується фактор наявності автономної системи його управління [5].

Серед проблем регіонального розвитку особливої гостроти набувають наступні:

- посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів;
- низька інвестиційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування (особливо базового рівня) щодо вирішення проблем розвитку;
- невідповідність наявної системи адміністративно-територіального устрою сучасним умовам господарювання та вимогам ефективності публічної влади;
- невідповідність існуючої територіальної організації влади новим завданням розвитку в посткризовий період.

Для досягнення стабільного збалансованого регіонального розвитку серед пріоритетів державного управління регіональним розвитком та державної регіональної політики на найближчу перспективу в Україні стратегічного значення набувають [6, С. 8-9]:

- розвиток міжрегіонального співробітництва, що спрямовує систему державного управління регіональним розвитком на оптимізацію використання наявних в регіонах ресурсів на розширення ємності внутрішнього ринку, сприяння створенню нових робочих місць та

вирішення спільних для регіонів проблем (у тому числі – проблем локальної доступності; створення транспортної, комунікаційної, інформаційної інфраструктури). Активізувати міжрегіональне співробітництво у економічній сфері можливо за рахунок перегляду механізму застосування Угод щодо регіонального розвитку між Урядом та регіонами шляхом їх спрямування на фінансування переважно міжрегіональних проектів і спільних заходів у рамках національних проектів. Слід відійти від усталеної в Україні в рамках чинних Угод практики фінансування локальних об'єктів сфери житлово-комунального господарства, інженерних мереж, соціальної інфраструктури тощо.

Міжрегіональне співробітництво поступово заявляє про себе як про найбільш ефективний інструмент вирішення спільних проблем регіонів та є чинником формування консолідованого господарського простору в межах країни. Проте на сьогодні міжрегіональне співробітництво розвинене недостатньо і реалізується, переважно, на рівні угод між обласними радами. Така ситуація вимагає розробки відповідного інституційного забезпечення його розвитку, зокрема через створення Стратегії розвитку міжрегіонального економічного співробітництва.

- досягнення рівномірного та інтегрованого просторового розвитку, що передбачає від системи державного управління регіональним розвитком задіяння низки заходів для зміцнення ролі міст та центрів економічного зростання в регіонах; формування «точок зростання» та «ареалів регіонального розвитку», і на цій основі залучення до цих процесів прилеглих (периферійних, депресивних) територій, що позитивно позначиться на їх соціально-економічному розвитку. Реальною основою цього можуть стати удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізація міського транспорту, розбудова регіональних інфраструктурних проектів тощо.

- досягнення регіональної та локальної доступності, що орієнтує систему державного управління регіональним розвитком на забезпечення кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них територіями (сільськими, периферійними районами) через дорожнє та транспортне будівництво; активізацію будівництва інфраструктури енергетичних зв'язків; вдосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій.

- досягнення збалансованого місцевого розвитку та ефективної співпраці. Цей пріоритет ставить перед системою державного управління регіональним розвитком завдання щодо посилення уваги до периферійних місцевих (у тому числі сільських) громад, які потребують припливу інвестицій для покращення умов життя на місцевому рівні. Пріоритетного

значення набувають інвестиції у промислову, освітню інфраструктуру та інфраструктуру охорони здоров'я. На практиці цей процес відбувається за рахунок активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад для вирішення нагальних проблем місцевого розвитку.

- формування «точок зростання» та «ареалів економічного розвитку», що формують мультиплікативний ефект регіонального розвитку та активізують місцеву економічну ініціативу. Дієвим інструментом реалізації означеної цілі виступає створений у 2012р. Державний фонд регіонального розвитку. Разом з тим, зазначимо, що започаткування ефективної діяльності нового інструменту забезпечення регіонального розвитку – Державного фонду регіонального розвитку – вимагає розробки дієвих механізмів його наповнення та витрачання. Унормовані у Бюджетному кодексі кошти для Фонду – надходження від приватизації майна – є недостатніми, тому необхідно забезпечити надходження й з інших джерел: від окремих податків та зборів, спеціалізованих запозичень, а також залучення коштів приватних, у тому числі іноземних інвесторів чи міжнародної технічної допомоги. Нерозробленими залишаються і механізми витрачання коштів Фонду. У цьому контексті слід чітко прописати принципи відбору проектів фінансування на місцях, порядок надання коштів та повернення їх за умови нецільового використання, механізми контролю за витрачанням коштів.

- удосконалення системи планування і виконання місцевих бюджетів. Цільове використання коштів, а також їхню достатність можна забезпечити через подальше поступове поширення програмно-цільового методу бюджетування та поширення середньострокового планування і виконання місцевих бюджетів. Поки що цими інструментами охоплено незначну частину місцевих бюджетів і лише у вигляді експерименту. Програмно-цільовий метод бюджетування дозволить поступово сформувати економічно (у першу чергу – фіскально) забезпечені територіальні громади, здатні більшою мірою самостійно вирішувати нагальні питання.

- підвищення дієздатності Агентств регіонального розвитку, що на сьогодні виступають як інститути самоорганізації громадянського суспільства, здатні на місцях узгодити і синтезувати інтереси бізнесу, влади та громади; врахувати економічні, екологічні, соціальні та інші складові комплексного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіону; сприяти формуванню позитивного іміджу регіону як у межах України так і за кордоном.

- проведення стратегічного моніторингу регіонального розвитку. Моніторинг передбачає аналітико-прогнозне забезпечення реалізації стратегії регіонального розвитку та регіональної політики України. Його завданнями є оперативне виявлення основних тенденцій та прогнозування розвитку соціально-економічної ситуації в регіонах, визначення потенційних точок розвитку регіону, виявлення шляхів розкриття регіонального потенціалу розвитку через підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.

- модернізація Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій (на період до 2020 р.). Державна стратегія регіонального розвитку, чинна до 2015 р., потребує оновлення з огляду на необхідність врахування:

- мінливої економічної ситуації на регіональному рівні, що обумовлено впливом ризиків ендегенного та екзогенного (у тому числі глобалізації) походження;

- різного базового економічного рівня, наявного ресурсного забезпечення, нарощування тенденцій до посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів;

- потреби щодо узгодження національної нормативно-правової бази регіонального розвитку з європейськими інституціонально-правовими підходами до реалізації регіональної політики.

У оновленій стратегії мають бути не тільки відображені проблеми нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, констатовано існування депресивних та слаборозвинених територій, але й конкретизовані механізми та інструменти, визначені пріоритети та шляхи подолання економічної відсталості та депресивності територій.

У оновленій стратегії має бути чітко відображено зв'язок галузевих програм із стратегіями розвитку регіонів і їх разом – із Державною стратегією регіонального розвитку (відповідно до проекту Закону «Про державне стратегічне планування»).

Основні положення оновленої стратегії мають бути узгоджені з базовими пріоритетами європейської регіональної політики.

Для вирішення проблем регіонального розвитку перш за все потрібно дотримуватись наступного алгоритму дій:

1. Законодавче унормування засад нової державної регіональної політики, яка б містила ефективні інноваційні інструменти, а також форми та методи державного управління для вирішення проблем розвитку регіонів України відповідно до європейської практики;

2. Запровадження взаємоузгодженої системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів шляхом:

- оптимізації відповідної правової бази, що унормовує систему стратегічних планових та прогнозних документів, процедури їх розроблення та реалізації на всіх рівнях територіальної організації влади;
- забезпечення повсюдності запровадження стимулювання розвитку регіонів на основі договірних стосунків між Урядом та органами місцевого самоврядування регіонального рівня;
- створення дієвого механізму координації діяльності та узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку;
- формування державної системи моніторингу та оцінки впливу секторальних політик органів виконавчої влади на розвиток територій;
- впровадження середньострокового бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів;
- застосування апробованих міжнародною практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації державної та регіональних стратегій розвитку.

3. Підвищення ефективності та прозорості механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку через:

- диверсифікацію джерел та форм фінансування регіонального розвитку; запровадження нових підходів до порядку надання бюджетних коштів на цілі регіонального розвитку;
- створення умов усунення бар'єрів для співпраці України з європейськими організаціями та фондами, що опікуються політикою та фінансовою підтримкою регіонального розвитку;
- широке залучення приватного капіталу для фінансування спільних регіональних та міжрегіональних проектів;
- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем регіонів.

4. Розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи.

5. Створення правових механізмів для зміцнення потенціалу розвитку територіальних громад.

Для забезпечення ефективного впровадження державної регіональної політики європейського зразку в нашій державі, а також, для всебічного її розвитку, насамперед, слід впровадити комплекс заходів загальнодержавного спрямування.

У процесі здійснення державного управління регіональним розвитком України має бути забезпечено створення умов (перш за все через зміну законодавства) для демократизації системи управління кожним регіоном країни. Зокрема це стосується розподілу повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування, яке має спиратися на здійснення ними державної регіональної політики й політики регіонів, з наданням органам місцевого самоврядування права й реальної можливості управляти соціально-економічним комплексом адміністративного регіону через відновлення виконавчих органів на районному та регіональному рівнях із одночасним усуненням районної ланки державних органів влади. При цьому державні адміністрації доцільно залишити тільки на регіональному рівні, надавши їм повноваження щодо впровадження державної регіональної політики та виконання тих функцій, які не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування; увести до складу місцевих державних адміністрацій територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади для комплексного здійснення державного управління розвитком регіонів; розробити та прийняти Закон України "Про здійснення регіонального управління", що має узгодити діяльність центральних органів влади, які здійснюють управління регіональним розвитком, регіональних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також визначити процедуру вирішення спірних питань [2, С. 164-174].

Спроби впровадження ефективної державної регіональної політики в нашій державі в інституціональному сенсі мали свою реалізацію у створенні у 2007 р. центрального органу виконавчої влади, що є відповідальним за реалізацію державної регіональної політики, - Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [4].

Затвердження 25 травня 2001 р. Указу Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" і низки інших нормативно-правових актів, створили критичну масу концептуальних положень для регіонального розвитку і сприятливі умови саморозвитку суспільства у цьому напрямку.

Жоден нормативно-правовий акт, у тому числі й Концепція державної регіональної політики України, не дає чіткого переліку установ та організацій, які повинні створити інституційну інфраструктуру реалізації регіональної політики. Тільки твердження, що «формування та реалізація державної регіональної політики передбачає істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів»,

дає можливість вважати їх суб'єктами даного процесу, які і створюють основу інституційної структури регіонального розвитку на центральному та регіональному рівнях. Ця ідея є головною в Концепції. Зокрема, у ній ідеться про «децентралізацію та деконцентрацію повноважень центральних органів виконавчої влади, поетапну передачу частини повноважень центральних органів виконавчої влади спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування» [3].

Необхідність прийняття рішень органами центральної влади, які мають змогу оцінити ситуацію, сформулювати проблеми й зрозуміти перспективи розвитку регіонів, зовсім не означає, що регіональна політика реалізовується тільки на загальнодержавному рівні. Останнім часом роль центральних урядів дедалі більше зміщується в бік розроблення й координування регіональної політики, а в її реалізації активізується участь органів регіонального управління.

Відповідно до ефективного досвіду наших європейських сусідів, зокрема, Польщі, передбачалось також створення мережі агенцій регіонального розвитку, що повинні були б стати реальними інституціями, які на регіональному рівні ведуть пошук реальних інвесторів, готують разом із відповідними органами державної влади проекти регіонального розвитку, займаються представництвом регіону в Україні та за її межами [1, С.108].

Але на сьогоднішній день ті агенції регіонального розвитку, які існують в регіонах, є звичайними громадськими організаціями, які працюють не за державними програмами, а завдяки лише активності окремих людей та певній донорській підтримці.

Висновки. Для успішного реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні необхідно забезпечити координацію державної регіональної політики з основними напрямками та завданнями реалізації Програми економічних реформ на 2010 - 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», положеннями Національного плану дій з реалізації Програми економічних реформ на 2013 р., іншими документами (механізмами та інструментами), що визначають стратегічні напрямки регіональної політики в Україні та здійснити наступні системні заходи:

1. Створити дієвий інституційно-правовий базис (інституційно-правове поле) регіонального розвитку,

2. Створити дієве інституційно-правове забезпечення розбудови системи контролю за діяльністю місцевих/регіональних органів влади,

3. Створити єдину систему стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та її регіонів на основі забезпечення єдності підходів та ключових пріоритетів, врахування складових, що визначають специфіку розвитку кожного регіону України. Основою цього процесу має стати прийняття нової Державної стратегії регіонального розвитку (на період до 2020 року).

4. Важливим кроком на шляху розбудови дієздатної системи державного управління регіональним розвитком в Україні є розробка та прийняття Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні.

5. Для підвищення ефективності функціонування системи державного управління регіональним розвитком, в Україні необхідно запровадити інститут Координаційної ради з розробки та реалізації заходів державної регіональної політики.

Таким координаційним органом може стати Рада стратегічного розвитку регіону (області), для взаємодії, співпраці та координації органів влади різних рівнів, експертів, громадськості ефективного розроблення і виконання стратегічних планів та програм соціально-економічного розвитку регіону та контролю за їх виконанням. Досі функції координації системних соціально-економічних реформ, модернізації регіональних комплексів та заходів управління регіональним розвитком виконують Комітет з економічних реформ та регіональні Комітети з економічних реформ, що діють на регіональному рівні.

6. В рамках реалізації стратегії модернізації України важливим напрямом здійснення комплексних соціально-економічних реформ на регіональному рівні є реалізація Національних проектів (що представляють собою масштабні економічні проекти, які мають стратегічне значення, спрямовані на вирішення найгостріших проблем регіонів та спроможні створити «точки зростання», «ареали розвитку» національної (у тому числі регіональної) економіки, стають осередками залучення інвестиційних ресурсів на регіональному (місцевому) рівні. Це потребує задіяння потенціалу державного управління регіональним розвитком для створення дієвих адміністративних, інституціональних, регулятивних, економічних та ін. стимулів щодо реалізації та впровадження Національних проектів на регіональному (місцевому) рівні.

7. Реформування системи державного управління регіональним розвитком є одним із визначальних напрямків щодо подолання корупції (і

водночас, успіхи реформування системи державного управління регіональним розвитком безпосередньо залежать від темпів та результатів впровадження антикорупційної політики). Такий підхід потребує виявлення та усунення чинників, що сприяють (або можуть сприяти) виникненню корупції на всіх рівнях системи державного управління.

Бібліографічний список: 1. Бородіна А.О. Удосконалення державного управління регіональним розвитком з урахуванням зарубіжного досвіду / А.О. Бородіна // Право та управління. – 2012. – № 1. – С. 103-121. 2. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О.Б. Коротич. – Х.: Вид-во ХарПІ НаДу "Магістр", 2006. – 220 с. 3. *Про Концепцію державної регіональної політики*: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua. 4. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 р. № 323 // Урядовий кур'єр від 13.03.2007. – № 44. 5. Регіональний О. Загальні засади механізму управління регіональним розвитком [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://h.ua/story/4094/#ixzz2Dc9VypAP> 6. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. – К.: НІСД, 2012. – 56 с.

Бойко Е.А. Гросицкая А.Е. Пути совершенствования государственного управления региональным развитием. В статье определены основные проблемы регионального развития в Украине. Особое внимание уделено изучению законодательного обеспечения основ новой государственной региональной политики. Предложены пути совершенствования государственного управления региональным развитием.

Boyko E. Grosicki O. Ways of improving the state of regional development. In the article are determined the main problems of regional development in Ukraine. Particular attention is paid to the study of legislative support of the principles of the new state regional policy. Are suggested the ways of improving of regional development by state administration.