В.Є. **Воротін**, д-р наук з держ. упр., проф.,
Л.І. **Воротіна**, д-р екон. наук, проф.,

МОДИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Виявлено умови, що спричинюють необхідність модифікації механізму управління соціально-економічним розвитком регіонів. Досліджено їх вплив на діяльність місцевих органів виконавчої влади. Сформовано заходи, що сприятимуть модифікації такого механізму відповідно до нових умов суспільного життя регіонів.

Conditions, which make necessary to modify the administration of socio-economic development of regions, are under investigation. Their impact on local authority's activity is analyzed. Ways of improvement the above mechanism according to new conditions of public life of regions are proposed.

Ключові слова: державне управління, регіон, регіональна політика, місцеві органи виконавчої влади, стратегія соціально-економічного розвитку.

Key words: public administration, region, regional policy, local authority, strategy of socio-economic development.

Питання управління соціально-економічним розвитком регіонів займає ключове місце у системі регіональної політики України. Кожному регіону властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукомістких 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. Такі характеристики значною мірою варіюються по об'єктах управління навіть схожих за основними економічними показниками об'єктах (регіонах), що і вимагає вироблення певного консолідованого підходу щодо здійснення і впровадження регіональної політики у всіх регіонах.

У цьому напрямі традиційно проводять дослідження науковці Національного інституту стратегічних досліджень, акцентуючи увагу на пріоритетах формування сучасної регіональної політики в Україні, сутності та механізмах державного управління територіальним розвитком, стратегічних орієнтирах структурних змін на рівні регіональної економіки, проблемах формування державної регіональної соціально-економічної політики тощо [1]. Практична діяльність щодо розроблення регіональних стратегій (зокрема, Стратегії економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року) [2] і теоретичні дослідження Національного інституту стратегічних досліджень дозволили виявити основні тенденції, що визначають напрями формування та раціоналізації системи управління територіальним розвитком в сучасних умовах глибоких ринкових перетворень. Насамперед необхідність розвитку

систем управління обумовлена динамічною зміною складності об'єкта управління та його сутнісних характеристик.

Проте, структура органів управління, ступінь деталізації функцій і вибір оптимальних методів управління багато в чому залежать від конкретних соціально-економічних умов – концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів та ін. Тому вироблення дієвих заходів регіональної політики є актуальним завданням науки і практики й вимагає нових підходів.

Метою даного дослідження є формування заходів, що сприятимуть модифікації механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів відповідно до нових умов суспільного життя. Досягнення мети базується на виконанні завдань: виявлення умов, що спричинили необхідність модифікації механізму управління регіонами та дослідження їх впливу на діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Регіональну політику, на нашу думку, слід розуміти як комплекс заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних суспільно-географічних систем на основі узгодження державних та регіональних інтересів і раціонального використання специфічного потенціалу регіонів.

У цьому контексті регіональна політика тісно пов’язана з іншими сферами державної політики, що реалізується на різних рівнях територіальної організації влади у спосіб, що показано на рис. 1.

Одним із механізмів реалізації регіональної політики є її **нормативно-правове забезпечення**. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України „Про стимулювання розвитку регіонів” [3], який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності регіонів. Згідно із Законом, організаційне забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, місцевих бюджетів.

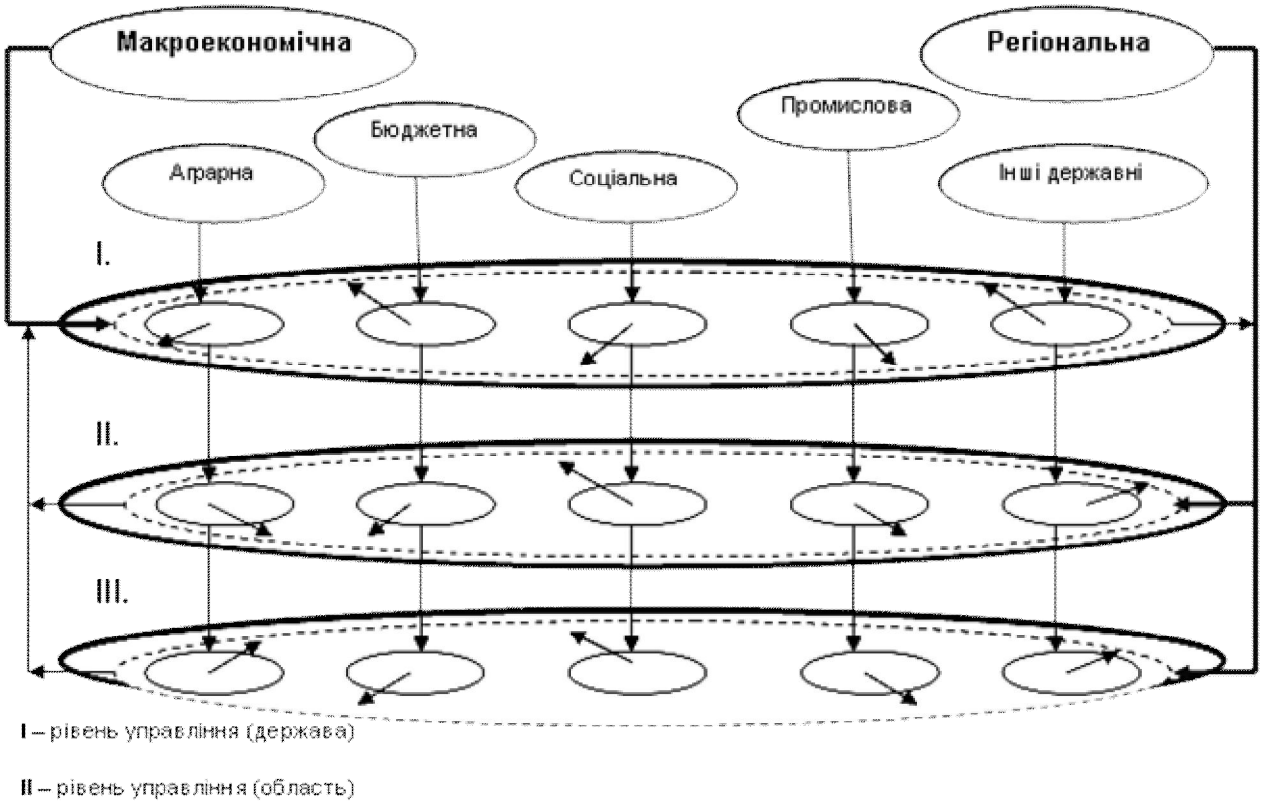


Рис. 1. Місце регіональної політики в системі державної соціально-економічної політики України

На виконання вказаного Закону Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову „Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" [4], яка визначила ключові проблеми регіонального розвитку, пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів.

Суб'єктами управління соціально-економічним розвитком регіонів та їх основними завданнями визначено наступні:

1. *Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади.* Визначення основних напрямів внутрішньої політики та створення нормативно-правового поля регіонального розвитку, спрямування процесів комплексного соціально-економічного розвитку регіонів, моделювання інструментів та механізмів регіонального розвитку.

2. *Місцеві органи виконавчої влади.* Задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою на місцевому рівні з метою розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку.

3. *Органи місцевого самоврядування*. Задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку на місцевому рівні, ґрунтуючись на місцевій ініціативі та з урахуванням інтересів територіальних громад.

Об'єктом управління виступає *регіональна соціально-економічна система*, яка має такі особливості:

- є динамічною системою, що складається з керуючої та керованої підсистем, має

велику кількість комунікативних зв'язків, змінюється з часом та відчуває значний вплив різноманітних факторів зовнішнього середовища;

- характеризується окресленням меж цілісністю, відносною відокремленістю від зовнішнього середовища, неоднорідністю елементів та розбіжністю їх інтересів, багатофункціональністю тощо;

- у процесі функціонування та розвитку має багато суперечностей, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;

- чутлива до найменших змін, які відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищах.

Механізми, що характеризують регулюючий вплив держави на соціально-економічний розвиток регіонів, наведено на рис. 2.

Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні, кількість нормативно-правових актів, предметом регулювання яких виступає власне регіональний рівень державної політики, є незначною. Крім зазначених, це закони України „Про місцеве самоврядування в Україні", „Про місцеві державні адміністрації", а також „Концепція державної регіональної політики", затверджена Указом Президента України (2001 р.), „Концепція державної регіональної політики" (затверджена на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р., на стадії розгляду знаходиться проект Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики") тощо.



Рис. 2. Механізми державного регулювання розвитку регіонів

Питань регіонального розвитку торкаються також окремі норми Бюджетного та Земельного кодексів. Однак, не існує базового закону щодо регулювання розвитку регіонів. Таку прогалину нині намагається заповнити Проект закону України „Про засади державної регіональної політики", який розробляється за дорученням Кабінету Міністрів України як реалізація Концепції державної регіональної політики (2008 р.). Такий закон має стати умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами.

Однією з вимог іншого системоутворюючого нормативно-правового документа – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. – є прийняття на рівні областей стратегій регіонального розвитку, узгоджених з положеннями Державної стратегії. На основі затверджених регіональних стратегій між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами можуть укладатися Угоди щодо регіонального розвитку. Однак, станом на березень 2010 р. їх укладено лише чотири: з Донецькою, Львівською, Волинською та Вінницькою областями.

На перешкоді укладанню угод стоїть той факт, що процес стратегічного планування в деяких регіонах зіткнувся з низкою серйозних перешкод. З огляду на це, досі не всі регіони мають затверджені стратегії розвитку до 2015 року. Зокрема, пріоритети довгострокового розвитку АР Крим та м. Севастополя визначено відповідними державними програмами, а не власними розробленими стратегічними документами, що не дає можливості цим регіонам повноцінно враховувати власні потреби та наявний потенціал тощо [5].

Наявність конфліктів між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіону, а також різні бачення пріоритетів розвитку регіону суттєво перешкодили своєчасності підготовки відповідних регіональних стратегій. Так, наприклад, низка регіонів (зокрема Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області тощо) затвердили стратегії розвитку на період до 2015 р. лише у 2008 р., при тому, що Постанова Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. № 1001 зобов'язала всі регіони подати проекти стратегій на затвердження обласних рад у тримісячний термін. Частково з причин наявності зазначених конфліктів досі не затверджено стратегії розвитку Дніпропетровської та Харківської областей.

Недоліками стратегічного планування розвитку регіонів і, як наслідок, причинами низької ефективності соціально-економічної політики на рівні регіону є наступні:

- надмірна формалізація процедур розроблення і затвердження стратегій. Так, наприклад, шаблонне використання розробниками стратегій відповідних Методичних рекомендацій Міністерства економіки України хоча й підвищує шанси регіону на позитивне вирішення у подальшому питання про укладання Угоди, але при цьому залишає поза увагою значну частину важливих проблем розвитку тієї чи іншої території;

- декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів. Попри те, що стратегія розвитку відповідного регіону до 2015 р. в більшості випадків рішеннями обласних державних адміністрацій визначається як обов'язковий до виконання документ, зміст цих стратегій часто далекий від власних потреб та можливостей розвитку цих регіонів;

Другим показовим чинником, який значною мірою впливає на формування механізму управління соціально-економічним розвитком територій, є зміни в **організації системи управління** на рівні регіонів.

Специфіку перетворення регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання все 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. Суб'єкт управління намагається якомога більше відповідати об'єкту. Це підтверджує думку, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Таким чином, у сфері управління регіоном повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їх необхідного різноманіття та дієвості.

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

З урахуванням Конституційної реформи, саме на регіональний рівень лягає основне навантаження та відповідальність за здійснення економічної політики і, зокрема реалізації більшості з наведених вище функцій, зокрема, планування та прогнозування, управління технічним розвитком, управління сферою зайнятості, а також в галузі кредитно-фінансової і зовнішньоекономічної діяльності. На нашу думку, роль держави поступово зводитиметься до координування та взаємоузгодження інтересів усіх учасників процесу регіонального управління.

З огляду на це, **першочерговими завданнями регіональної соціально-економічної політики** є такі:

- пошук компромісу у питаннях економічної свободи регіонів;

- реалізація принципу розширення міжрегіональної економічної взаємодії;

- запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримки депресивних територій;

- стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів;

- зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого

самоврядування;

- активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері.

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

Очевидно, що пасивний «супровід» ходу реалізації рішення, прийнятого на вищестоящому рівні, яке, до того ж, не завжди враховує конкретні умови, не сприяє прояву творчого ставлення до праці працівників регіонального апарату управління. Коли обрані керівники регіону та фахівці, виходячи з наявної ситуації самостійно розробляють, обґрунтовують, приймають і реалізують рішення щодо розвитку підприємства, вони і морально, і матеріально зацікавлені в забезпеченні максимальних кінцевих результатів, що значною мірою активізує їхню діяльність з пошуку найбільш ефективних варіантів управлінських рішень. Це формує спонукальний мотив як щодо розвитку міжфункціональних зв'язків у керуючій системі для забезпечення високої обґрунтованості прийнятих рішень, так і щодо поглиблення і деталізації суб’єктно-об’єктних відносин, що чітко орієнтують на досягнення поставленої мети.

Збільшення внутрішніх зв'язків між суб’єктами економічної діяльності регіонального рівня, зростання їхнього значення характеризують таку тенденцію розвитку систем управління, як підвищення їхньої цілісності, що, безсумнівно, має велике значення для вдосконалення загальних засад управління регіоном.

Також важливо відмітити необхідність зміни змісту керуючого впливу, доданню йому більшої економічної обумовленості. Виконання прийнятих управлінських рішень у перспективі має забезпечуватися насамперед під впливом економічних, а не адміністративних методів управління, шляхом формування та взаємопогоджуваної реалізації індивідуальних, територіальних і суспільних інтересів. Така тенденція обумовлена одночасним впливом зміни внутрішніх і зовнішніх умов функціонування та розвитку регіонів у наступний спосіб.

По-перше, збільшення питомої ваги недержавного сектору підвищує самостійність суб'єктів соціально-економічної діяльності, призводить до скорочення вертикальних зв'язків стосовно управління об'єктами економічного розвитку, розвитку різних форм самоврядування. При цьому спостерігається не тільки зменшення кількості керуючих впливів з боку апарату суб'єктів регіонального управління, але і перетворення їхнього якісного змісту – за рахунок переорієнтації на поєднання інтересів (як суб'єктів економічної діяльності, так і регіону в цілому) на основі застосування переважно економічних важелів і стимулів.

По-друге, розвиток інформаційних технологій, прискорення науково-технічного прогресу істотно підвищують вимоги до процесу управління, розроблення рішень, прийняття та реалізації оптимальних варіантів. Це стає обов'язковою умовою

досягнення таких кінцевих результатів управління економікою, що можуть забезпечити стійке фінансове становище й ефективний розвиток регіону. На цій основі керуючий вплив сприймається як економічно обумовлена необхідність, оскільки його реалізація здійснюється з метою задоволення інтересів усіх учасників економічної діяльності.

Однак прийняті та реалізовані на регіональному рівні управлінські рішення на сьогодні ще далекі від відповідності таким вимогам. Серед *недоліків у прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні* можна виділити такі:

- великий обсяг прийнятих рішень («перенасичення») призводить до невиконання значної їх частини;
- знову прийняті рішення не враховують попередні, дублюють одне одного;
- відбувається трансформація мети рішення в процесі його руху по ієрархічних рівнях;
- приймаються так звані «псевдорішення», що тільки імітують реальні керуючі впливи;
- недостатня технологізація процесів підготовки і прийняття рішень (передусім типових, тих, які регулярно повторюються);
- незбалансованість керуючого впливу на різні підсистеми об’єкту управління (невідповідність «обсягу уваги» значимості розвитку тієї або іншої економічної сфери);
- відсутність процедури узгодження рішень з їхніми виконавцями;
- тривалий термін процесу підготовки і прийняття рішень, їхнє «запізнювання»;
- нереальні «мобілізуючі» терміни, установлені для виконання рішень;
- низька питома вага інноваційних, стратегічних рішень, у рішеннях невелика кількість елементів «виконавчого задуму»;
- недостатнє інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень;
- відсутність на початковому етапі розроблення рішення детальної діагностики вихідного стану об'єкта управління і моделювання бажаного стану;
- недостатня ефективність механізму оцінки виконання рішень.

Цей перелік, безумовно, може бути продовжений. Навіть відносно укрупнене виділення причин неякісних управлінських рішень на регіональному рівні дозволяє намітити та здійснити заходи для підвищення їхньої якості. Однак для значного підвищення ефективності управління важливо забезпечити комплексність здійснюваних заходів, названі причини неякісного управління доцільно деталізувати, здійснити обстеження кожного з етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень і кожного з елементів систем управління.

Таким чином, в сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. 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 великою

поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку і фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їх якості тощо.

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 регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури.

Література:

1. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – с. 433-553; Пріоритети регіональної політики України. Авт. кол. В. Є. Воротін, С. А. Романюк, М. О. Пухтинський та ін. // Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К.: НІСД, 2008. - 186 с. - С. 71-122.; Регіональний і місцевий розвиток. Авт. кол. В. Є. Воротін, О. О. Бабінова, О. В. Бойко-Бойчук та ін. // Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку. Експертна доповідь / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К.: НІСД, 2007. – 256 с. - С. 115-142.

2. Стратегії економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року // http://www.loga.gov.ua/netcat_files/677/433/h_62241feadbd2ca035e83d4042c9f9140

3. Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. – Відомості Верховної Ради України, 2005, № 51. – С. 548.

4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. - Офіційний вісник України, 2006 р., № 30. – С. 36.

5. Підвищення ефективності реалізації Угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. Аналітична записка / Жук В. І. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/18.htm