

УДК 353.2

*Розуменко С. М., к.е.н., доцент,
Нестеренко С.А., д.е.н., професор
Таврійський державний агротехнологічний університет*

РОЗВИТОК СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

***Анотація.** Розглядаються питання розвитку системи регіонального управління. Висвітлюється сутність державної регіональної політики, її найважливіші завдання та напрями, складові системи державного управління регіональним розвитком. У статті досліджуються концептуальні засади розбудови в Україні інституту регіонального управління, що відповідатиме вітчизняним традиціям врядування та європейським стандартам.*

***Ключові слова:** регіональне управління, місцеве самоврядування, державна регіональна політика, механізм регіонального управління, органи виконавчої влади, стратегія регіонального розвитку.*

JEL code classification: H70, H79

*Rozumenko S. M., PhD, ass. prof.,
Nesterenko S.A., Doctor of economic sciences, prof.
Tavria state agrotechnological university*

DEVELOPMENT OF THE REGIONAL MANAGEMENT SYSTEM

***Abstract.** The current state of development of our country is complicated by the objective need for the urgent introduction of a complex of reforms in all spheres of life of Ukrainian society, in particular, state and regional governance. However, the interconnectivity of socio-economic processes at different levels, the irreversible impact of globalization trends on the social and economic spheres, which continue to be tirelessly integrated into world space, lead to the search for solving individual problems of regional development as independent ' the objects of the study are ineffective and doomed to fail in the long run. Today, the task of scientifically substantiated detection and overcoming of problems of functioning of an integrated system of regional management in its interrelation with the national system and the external environment is the dominant role.*

Today, the solution to the problems of regional governance is extremely important, because it covers all spheres of society's life, taking into account regional and local peculiarities. Simultaneous and accelerated implementation of political, administrative and municipal reforms in Ukraine changes the format of relations between regions with the center and introduces new requirements for state regional policy. In contemporary scientific literature on state governance, which deals with regional development, there is an understanding of fundamental changes that began with changes in the model of the world economy, and today affect the ways of stimulating the regional and local economies by state authorities.

The formation of a state regional policy in Ukraine should be carried out on a new basis, involving public relations actors at the regional and local levels, including territorial communities, executive bodies, non-governmental organizations, business entities, and regional elites.

***Key words:** regional administration, local self-government, state regional policy, mechanism of regional management, executive authorities, regional development strategy.*

Постановка проблеми. Поточний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема державного та регіонального управління. Однак взаємопов'язаність соціально-економічних процесів різних рівнів, незаперечний вплив глобалізаційних тенденцій на суспільну та економічну сфери, які продовжують невинно інтегруватись у світовий простір,

призводять до того, що пошук розв'язання окремих проблем регіонального розвитку як незалежних об'єктів дослідження є малодієвим та приреченим на невдачу в довгостроковій перспективі. Сьогодні домінуючу роль займають завдання науково обґрунтованого виявлення та подолання проблем функціонування цілісної системи регіонального управління в її взаємозв'язку із загальнодержавною системою та зовнішнім середовищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні основи сучасної регіональної політики досліджували такі відомі українські вчені, як В. Бакуменко, В. Бодров, О. Ігнатенко, Р. Калюжний, Ю. Лебединський, С. Мельник, Н. Нижник, Г. Одінцева, В. Олуйко, І. Розпутенко, В. Скуратівський, Л. Шкляр, В. Яцуба, В. Яцюк та ін.

Вивченню концептуальних засад державної регіональної політики присвятили свої праці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, І. Варзар, С. Дубенко, В. Князєв, А. Паламар, С. Романюк, В. Селіванов, В. Тронь, В. Цветков та ін. Питання ефективного управління механізмами державного регулювання регіонального розвитку стали предметом наукових досліджень О. Амоші, С. Білої, Д. Богині, В. Бодрова, В. Гейця, М. Корецького, Е. Лібанової, Ю. Наврузова, В. Юрчишина та ін.

У науковій літературі компетенції місцевих державних адміністрацій висвітлено переважно з позицій політології, конституційного та адміністративного права, зокрема у роботах В. Величка, В. Кампо, О. Сушинського. Питання формування компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері господарювання частково розкрито в окремих навчальних виданнях з господарського права, а також у працях О. Амоші, В. Мамутова та ін.

Питання регіонального управління в контексті євроінтеграційних процесів, дослідження європейських принципів державного управління та досвіду регіонального управління в країнах ЄС знайшли відображення в працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Бакуменко, З. Балабаєва, Т. Безверхнюк, Т. Берегой, В. Вакуленко, П. Ворона, М. Іжа, В. Керецман, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Лахижа, В. Мамонова, М. Миколайчук, Л. Приходченко, С. Саханенко, А. Ткачук, В. Толкованов, О. Топчієв, Н. Фоміцька, О. Фролов, Ю. Шаров, Ф. Бафойл, Г. Вольман, Є. Габб, О. Діреши. І. Отола, Х. Цимерманн, Д. Щиманке. Історичний досвід управління на українських землях висвітлений у працях Р. Воробей, Р. Іванченко, В. Князева, Є. Коняєва, Л. Комзюка, Г. Корольова.

Однак практично немає ґрунтовних досліджень, в яких розглядаються проблеми адаптації європейського досвіду реформування регіонального управління, децентралізації влади в органічному взаємозв'язку з вітчизняною традицією врядування.

Формулювання цілей статті. Метою статті є теоретичне обґрунтування концептуальних засад розбудови в Україні інституту регіонального управління, що відповідатиме вітчизняним традиціям врядування та європейським стандартам.

Виклад основного матеріалу. Як слушно засвідчують З.С.Варналій та ін. [1, с. 89], інтегрований характер системи управління територіальним розвитком поєднується з необхідністю застосування в національній системі управління методів, вироблених у різних галузях: державного управління, економіки, менеджменту, політології, соціології, філософії, юриспруденції. Результатом їх синтезу постає сформований підхід, що дає змогу поглиблювати фундаментальні та розширювати прикладні дослідження, вирішувати теоретичні завдання й практичні проблеми регіонального управління, що все більше ускладнюються в умовах суттєвих глобалізаційних тенденцій.

Система регіонального управління поєднує у собі: систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління.

В умовах трансформації ринкових відносин, розвиток системи регіонального управління постійно перебуває у стані модифікації та модернізації. З огляду на це, процес визначення напрямів, шляхів раціоналізації системи управління та удосконалення її ієрархічної структури; оптимізація системи регіонального управління з урахуванням сучасних вимог і завдань соціально-економічного та просторового розвитку країни тощо також перебуває в процесі реформування [2, с.5].

Суб'єктами управління регіональним розвитком в Україні є:

1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. На цьому рівні державного управління визначаються основні напрями державної політики (та її складової – внутрішньої регіональної політики); створюється нормативно-правове поле регіональ-

ного розвитку; розробляється комплексне бачення соціально-економічного розвитку регіонів та цільове спрямування процесів його реалізації; визначаються основні пріоритети регіонального розвитку; відбувається прогнозування практичного застосування інструментів та механізмів регіонального розвитку тощо.

2. Місцеві органи виконавчої влади. На цьому рівні державного управління відбувається задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою. Метою діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання якісних та доступних публічних послуг, розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку на місцевому, локальному регіональному рівнях.

3. Органи місцевого самоврядування. На цьому рівні державного управління на основі задіяння місцевої ініціативи та комплексного використання наявних на місцевому рівні ресурсів, задіяння інструментів та механізмів місцевого самоврядування тощо, відбувається стимулювання регіонального розвитку з урахуванням інтересів територіальних громад та відповідно до вимог забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання [3, с.-11-12].

Для реалізації державної регіональної політики система регіонального управління застосовує механізми та інструменти цільового впливу (державного регулювання) розвитку регіонів (у першу чергу, йдеться про соціально-економічний розвиток регіонів).

Об'єктом регіонального управління традиційно є регіональний соціально-економічний комплекс, особливостями існування якого є: наявність певних територіальних меж; певна консервативність соціально-економічного розвитку, викликана спеціалізацією виробництва; наявність інфраструктурного забезпечення (дороги, комунікації, житлово-комунальні мережі тощо). Регіональний комплекс відрізняється багатофункціональністю, багатоієрархічністю та чутливістю до впливу ризиків як внутрішнього, так і зовнішнього походження. У середньо- та довгостроковій перспективі це викликає потребу модифікації державної регіональної політики та системи регіонального управління з метою їх адаптації до

викликів, які супроводжують розвиток регіональних комплексів країни.

Невід'ємними складовими системи державного управління регіональним розвитком слід визнати:

- розробку та прийняття правових норм регіонального розвитку (інституційно-правове забезпечення функціонування системи державного управління регіональним розвитком);

- визначення стратегічних пріоритетів довгострокового розвитку регіонів, стратегій регіонального розвитку, індикативного планування (прогнозування), у т.ч. визначення місця та ролі регіону у розбудові національної економіки;

- координацію державної регіональної політики, що передбачає чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання у процесі прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку (зокрема, йдеться про необхідність створення та налагодження ефективної діяльності Координаційної ради регіонального розвитку – державного інституту, який дозволить узгодити базові пріоритети та основні завдання державної регіональної політики, сприятиме оптимізації процесів фінансового забезпечення її реалізації тощо);

- здійснення регулярного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку (у т.ч. йдеться про вибіркоче статистичне обстеження окремих сфер місцевого (регіонального) розвитку, налагодження інформаційного забезпечення як основи для поточного управління, прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень у сфері реалізації державної регіональної політики);

- державне регулювання регіонального розвитку (насамперед це стосується досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, у т.ч. з урахуванням галузевого, секторального підходу, регулювання ринку праці тощо. На регіональному рівні такі заходи найчастіше втілюються за допомогою галузевої (секторальної) політики (промислової, аграрної, транспортної, політики зайнятості та доходів тощо);

- державний контроль за виконанням рішень системи державного управління регіональним розвитком; врахування змін, що спостерігаються на регіональному рівні в процесі

розробки та впровадження державної соціально-економічної політики в цілому [2, с.7].

Корольок Ю.Г. стверджує, що розвиток дієвих та ефективних механізмів регіонального управління є актуальною задачею наук державного управління. Головний аспект її розв'язання пов'язаний з необхідністю врахування двох напрямів:

- комплексного аналізу наявних здобутків у даній сфері, виявлення найбільш дієвих і ефективних інструментів впливу на об'єкт регіонального управління, аналізу їх придатності до впровадження в конкретний регіон;

- інноваційного пошуку нових за змістом форм та механізмів реалізації регіональної політики, де ґрунтовному науковому аналізу всієї системи регіонального управління надається першочергова вага.

Становлення дієвої системи регіонального управління вимагає врахування об'єктивних закономірностей, зокрема, процесів саморегуляції, системної відповідності суб'єкту управління потребам об'єкта тощо. Перехід до ринкової економіки суттєво понижує рамки адміністрування, однак визначає потребу безпосередньої участі органів регіонального управління в розвитку та регулюванні регіональних ринків, що вимагає впровадження відповідних механізмів управління (у т.ч. фінансового і кредитного). Кероване розв'язання регіональних проблем ставить вимогу вдосконалення процесу розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку, зокрема процедури їх оцінки. Виникає потреба вдосконалення методу проведення експертизи органів влади різних рівнів стосовно їх впливу на регіональні процеси. Одним із привабливих (з точки зору суб'єкта) шляхів вдосконалення системи регіонального управління є пропозиція разового, трансформаційного впливу на об'єкт управління, його структуру, потенціал, склад. В Україні найбільш популярним із зазначених аспектів удосконалення є ідея реформування адміністративно-територіального устрою [4, с.124].

Створення нового інституційного дизайну системи публічного управління на регіональному рівні, який задовольняв би суспільні запити і сприяв би забезпеченню реалізації регіонального інтересу, є сьогодні одним з пріо-

ритетних завдань в Україні. Розбудова сильного та дієвого інституту регіонального управління пов'язана не з владно-силовими ресурсами ініціаторів перетворень, а з ефективним інституціональним проектуванням, орієнтованим на соціальні потреби та інтереси [5, с.80].

На думку Андрія Маєв, через багатоманітність організаційних зв'язків на регіональному рівні, перерозподіл ресурсів системи регіонального управління має здійснюватись за кількома стратегічними напрямками:

- вирівнювальний перерозподіл ресурсів, у межах якого відбувається перерозподіл фінансових ресурсів з місцевого бюджету, спрямований на забезпечення єдиного стандарту доступу до бюджетних послуг на території регіону за аналогією з діючою методикою міжбюджетного трансферту на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;

- стимулюючий перерозподіл ресурсів, спрямований на мотивацію регіональних органів влади до нарощення податкового потенціалу (обсягу капітальних вкладень) на власній території [5, с.83].

Нагальною є потреба у формуванні механізмів регуляторної політики держави, спрямованих на: узгодження системи нормативного вилучення ресурсів (що має встановлюватись на регіональному рівні – амортизаційні премії, податкові преференції, податкові кредити, пільгові митні режими тощо); удосконалення практики застосування дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних кредитів, що забезпечують відповідний рівень фінансування регіонального управління; розробки процедури приватно-державного партнерства; налагодження тісної співпраці органів публічної влади з найбільшими бізнесовими групами та асоціаціями малого і середнього бізнесу [4, с.84].

Наразі, пріоритетом ефективної регіональної політики має бути розвинене місцеве самоврядування і дієздатні територіальні громади як первинні суб'єкти самоврядування. Місцеві органи влади мають здійснювати регулятивно-контролюючу діяльність з урахуванням форм і методів організації такої діяльності; питань формування витрат місцевого бюджету; системи місцевих податків і дота-

цій держави та визначенням їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів [6, с.3].

Україна є невід'ємною та органічною частиною Європи. Одним із важливих пріоритетів реалізації державної політики України є моніторинг та втілення кращих світових практик у галузі державного управління та місцевого самоврядування, активна участь у роботі провідних міжнародних і політичних організацій. Для України, з огляду на її територію і розмаїтість соціально-економічних, культурно-конфесійних і політичних умов суспільного розвитку, системні реформи неможливі без урахування територіальних чинників. Процес прийняття законодавчих актів і нормативних документів, перерозподіл по території країни бюджетних витрат центральними органами влади в Українській державі, як і усіх європейських країнах, багато в чому, прямо або опосередковано, визначає стратегію регіонального розвитку. Такий системний вплив не завжди є позитивним і у ряді випадків призводить до загострення існуючих регіональних проблем і виникнення нових. Прийняті рішення, як правило, спрямовані на досягнення макроекономічних, фінансових, суто галузевих і інших цілей, а регіональні наслідки виступають як «побічний» ефект і практично не оцінюються і не аналізуються [7, с.5].

Регіональна політика проводиться сьогодні у всіх країнах світу як невід'ємна складова частина державної політики. Вона регулює систему взаємовідносин між центром і регіонами, будучи спрямованою на організацію території відповідно до прийнятої державної стратегії розвитку [8, с.169].

Визначальні підходи до принципів державної регіональної політики на конституційному рівні закладені в кількох статтях Конституції України. Зокрема, у ст.132 зазначається, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території... збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій» [9, с.3].

У Державній стратегії регіонального роз-

витку до 2020 р. наголошується, що необхідність її прийняття викликана зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів протягом останніх семи років. З початку 2014 року з'явилися додаткові ризики, пов'язані як із зовнішнім впливом дій Російської Федерації стосовно Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та східних регіонів України, так і з внутрішніми чинниками, що породжені недосконалістю державної політики [10, с.1]

Реалізація Стратегії дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання секторальної (галузевої), територіальної (просторової), управлінської складових. Кабінет Міністрів України підтримує принципові позиції підходу ЄС до реалізації регіональної політики, яка базується на поєднанні політики щодо підвищення рівня конкурентоспроможності територій та політики, спрямованої на недопущення зростання регіональних диспропорцій. Державна регіональна політика повинна враховувати особливості кожного регіону, забезпечувати їх відповідними ресурсами.

Висновки. На сьогодні надзвичайно актуальним є вирішення проблем регіонального управління, оскільки саме воно охоплює всі сфери життя суспільства з урахуванням регіональних і місцевих особливостей. Одночасне та прискорене запровадження політичної, адміністративної і муніципальної реформ в Україні змінює сам формат відносин регіонів із центром і висуває нові вимоги до державної регіональної політики. У сучасній науковій літературі з проблем державного управління, яка стосується регіонального розвитку, відбувається осмислення фундаментальних змін, що розпочалися разом із змінами моделі світової економіки, а сьогодні впливають на способи стимулювання державною владою регіональної і локальної економік.

Формування в Україні державної регіональної політики слід здійснювати на нових засадах, залучаючи до цього процесу суб'єкти суспільних відносин на регіональному та місцевому рівнях, у тому числі територіальні громади, органи виконавчої влади, недержавні організації, суб'єкти підприємництва, регіональну еліту.

Список літератури:

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [Монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
2. Біла С.О., Шевченко О.В., Кушнір М.О. та ін. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. Аналітична доповідь / С.О. Біла. – К.: НІСД, 2012. – 56 с.
3. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
4. Королюк Ю.Г. Основні перспективи розвитку дієвих на ефективних механізмів регіонального управління / Ю.Г. Королюк // *Економіка та держава*. – 2011. - №11. – С.121-124.
5. Маєв А.П. Шляхи інституціоналізації регіонального управління в сучасній Україні / А.П. Маєв // *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 2(66). – С.79-84.
6. Чернюк Л.Г. Місцеві органи влади в системі регіонального управління / Л.Г. Чернюк // *Ефективна економіка: електрон. наук. фах. вид.* - 2014. - №2. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2779>
7. Стадниченко Т. О. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування / Т. О. Стадниченко. // *Демократичне врядування*. - 2015. - Вип. 15. - Режим доступу: file:///D:/documents/Downloads/DeVr_2015_15_10.pdf
8. Маєв А.П. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забезпечення / А.П. Маєв // *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць*. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2(25). – С.168-179.
9. Конституція України // *Відом. Верховної Ради України*. – 1996. - №30. – ст. 141. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. №385. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/385-2014-%D0%BF>

References:

1. Varnalij Z.S. (2007) *Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety*: [Monohrafiia]; [za red. Z.S. Varnalii]. K.: NISD, 768 p.
2. Bila S.O., Shevchenko O.V., Kushnir M.O. ta in. (2012) *Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom: stan, problemy, perspektyvy*. [Analitychna dopovid]. K.: NISD, 56 p.
3. V.Ie. Vorotin, Ya.A. Zhalilo (2010) *Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom Ukrainy* [monohrafiia]. K.: NISD, 288 p.
4. Koroliuk, Yu.H. (2011) *Osnovni perspektyvy rozvytku diievkykh na efektyvnykh mekhanizmiv rehionalnoho upravlinnia. Ekonomika ta derzhava*, №11, p. 121-124.
5. Maiev, A.P. (2016) *Shliakhy instytutsionalizatsii rehionalnoho upravlinnia v suchasni Ukraini. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats.* – Odesa: ORIDU NADU, Vyp. 2(66), p.79-84.
6. Cherniuk, L.H. (2014) *Mistsevi orhany vlydy v systemi rehionalnoho upravlinnia. Efektyvna ekonomika: elektron. nauk. fakh. vyd.*, №2. [Online] Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2779>
7. Stadnychenko, T. O. (2015) *Osnovni zakonomirnosti, pryntsypy ta zavdannia rehionalnoho upravlinnia v suchasnykh umovakh administratyvnoho reformuvannia. Demokratychnе vriaduvannia*, Vyp. 15. [Online] Retrieved from: file:///D:/documents/Downloads/DeVr_2015_15_10.pdf
8. Maiev, A.P. (2015) *Derzhavna rehionalna polityka v Ukraini: peredumovy, tsili, zakonodavche zabezpechennia. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zb. nauk. prats.* – Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, Vyp. 2(25), p. 168-179.
9. Konstytutsiia Ukrainy (1996) *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*, №30, st. 141. [Online] Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. *Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serp. 2014 r. №385* [Online]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/385-2014-%D0%BF>