

УДК 353(477)

Т. Стадниченко

ОСНОВНІ ЗАКОНОМІРНОСТІ, ПРИНЦИПИ ТА ЗАВДАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ

Визначено основні закономірності, принципи й завдання управління регіональним розвитком. Проаналізовано принципи надання державної підтримки регіональному розвитку в контексті євроінтеграції України. Запропоновано концептуальні підходи щодо прийняття та реалізації стратегій регіонального розвитку. Обґрунтовано принципи формування бюджету регіонального розвитку в контексті державного бюджету розвитку, запропоновано модель управління регіональним розвитком. Досліджено систему регіонального управління та запропоновано концептуальні підходи щодо прийняття та реалізації стратегій регіонального розвитку, сутність яких полягає у правовому забезпеченні інноваційної парадигми регіонального розвитку, дієвості регіонального управління.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, регіональне управління, регіональний аспект, регіональний рівень, регіональний механізм, регіональний розвиток.

Нагальною проблемою наукового супроводу проголошеного Президентом України П. Порошенком курсу на децентралізацію є розробка теоретичних засад і практичних рекомендацій щодо трансформації регіонального управління в умовах реформування владних відносин в Україні та запровадження європейських стандартів врядування. Для досягнення зазначеної мети доцільно визначити такі завдання: проаналізувати сучасні наукові дослідження з проблем регіонального управління та дослідити теоретичні засади врядування на регіональному рівні, виявити недосліджені питання в цьому напрямі, уточнити сутнісні характеристики категорій дослідження регіонального управління; розвинути засади застосування в Україні європейських стандартів врядування на регіональному рівні у безпосередньому взаємозв'язку з принципами демократичного врядування. На цьому ґрунті важливо запропонувати концептуальні підходи щодо прийняття та реалізації стратегій регіонального управління й на основі комплексного підходу щодо проведення реформування системи регіональної влади розробити пропозиції щодо удосконалення регіонального управління. У такому контексті можливо вирішити важливе завдання теорії державного управління – формалізувати регіональний аспект управління у контексті систематизації понять та принципів регіонального управління.

Дослідження проблем регіонального управління знаходиться у сфері наукових інтересів багатьох українських учених, а саме: О. Амоші, В. Вишневського, А. Гальчинського, В. Гейца, В. Гончарова, В. Дорофієнка, І. Запатріної, М. Макаренка, О. Поважного, С. Поважного, Ф. Поклонського, В. Пілюшенка, О. Родіонова, Л. Федулової, О. Фінагіна, М. Шутова та інших. Теоретико-методологічні підходи до аналізу регіонального управління й організаційно-правових засад діяльності інституцій регіонального розвитку розкриваються в

праця вітчизняних дослідників, а саме: В. Бабаєва, Т. Безверхнюк, З. Варналія, І. Грицяка, Б. Данилишина, М. Дацишина, М. Долішнього, Є. Кіш, В. Керецмана, М. Лендсел, Л. Пісьмаченко, С. Романюка, С. Серьогіна, В. Рубцова, С. Саханенка, Е. Топалової, І. Чикаренко, В. Чужикова, О. Шаблія, Ю. Шарова й інших. Методологічна і теоретична основа дослідження регіонального управління обумовлена предметними особливостями державно-управлінської науки. Як базовий метод, має бути використаний системний підхід, методи аналізу і синтезу, узагальнення, компаративно-історичний метод відповідно до розгляду об'єкта дослідження. Системний підхід дає змогу розробити інституційну модель формування та реалізації регіонального управління, адже застосування методології системного аналізу не лише дало змогу проаналізувати організаційно-правові засади діяльності в системі публічного управління національного та регіонального рівня, їх функціональні ознаки й характеристики, а й визначити загальні тенденції розвитку управління на регіональному рівні.

Надзвичайно актуальною проблемою удосконалення державно-управлінської діяльності є раціоналізація співвідношення централізованого і локального правового регулювання розвитку соціально-економічної сфери регіону, що може бути врегульований через визначення об'єму, в якому суспільні відносини, які виникають при управлінні соціально-економічним розвитком регіону, можуть бути врегульовані на локальному рівні; обґрунтування необхідності удосконалення засад локального правового регулювання, уточнення кола суб'єктів локального нормотворення. Фактором, який є основою розуміння засад співвідношення централізованого і локального правового регулювання, є така управлінська категорія, як інтерес. У межах регіону формується місцевий колектив (територіальна громада) з притаманними йому власними інтересами. При цьому держава через централізоване правове регулювання прагне задовольнити насамперед загальнодержавні інтереси, які часто співпадають із інтересами територіальної громади. Саме тому при вирішенні питання про те, який вид правового регулювання буде ефективнішим за тих чи інших умов, до уваги треба брати критерій значущості тих питань, які потребують врегулювання. Отже, такі питання загальнодержавного значення, як охорона держави від зовнішніх впливів, оборона країни, забезпечення стабільності суспільного і конституційного устрою, безпеки держави і безпеки її громадян, питання форм власності, оренди, земельних відносин, господарських відносин загальнодержавного значення мають бути врегульовані за допомогою нормативно-правових актів виключно в централізованому порядку.

У сучасному світі існують декілька загально визначених регіонотворчих чинників, таких як: по-перше, етнічний (і в цьому сенсі актуалізовано історичний, мовний та релігійний фактори); по-друге, господарсько-економічний; по-третє, географічний чинники. Ці чинники створюють особливі внутрішньорегіональні зв'язки, на основі яких можна аналізувати регіон як про соціальну, економічну й історичну цілісність. Сучасне державне управління у сфері регіональної політики передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. З огляду на те, що регіональна політика як об'єкт управління є визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього

масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання. Поряд із такими звичайними об'єктами управління, як суспільство та його сфери (політична, економічна, соціальна, міжнародна), галузі всередині кожної сфери, комплекси та адміністративно-територіальні одиниці, особливим об'єктом управління є регіон.

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 та 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.

На сьогодні базові відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку настільки значні, що не можна сподіватися на їхнє подолання тільки за допомогою механізмів саморегулювання. Необхідна сильна державна політика, спрямована на соціально-економічне зближення регіонів. Цей висновок підтверджується практикою ЄС [1], в межах якого, незважаючи на набагато менші регіональні контрасти, підтягування відстаючих регіонів розглядається як пріоритетне завдання регіональної політики більшості країн і наднаціональної регіональної політики ЄС [2, 3]. Вважаємо за доцільне наголосити, що адміністративно-правова сутність регіону визначається через його характеристику як специфічного об'єкта управління, а також територіальної громади (місцевого колективу) та тих інтересів (питань місцевого значення), які притаманні первинному суб'єкту місцевого самоврядування – територіальному колективу; соціально-економічна – через визначення місця регіону в загальному поступальному процесі суспільного розвитку, яке залежить від місця регіону в суспільному розподілі праці, від його функцій у внутрішньодержавних відтворювальних процесах.

На сьогодні надзвичайно актуальним є вирішення проблем регіонального управління, бо 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 на сьогодні впливають на спосіб стимулювання державною владою регіональної і локальної економік.

Дослідження теоретичних засад становлення системи регіонального управління в Україні у контексті європейської інтеграції вимагає осмислення відповідного понятійно-термінологічного апарату. У широкому розумінні здійснення регіональної політики означає формування державною владою

регіональної управлінської системи, а отже й встановлення управлінських відносин між державою та її регіонами і між самими регіонами у державі.

У сучасних умовах Україна впевнено наближається до європейського типу регіонального управління, який принципово відповідає її національним традиціям. Важливо на сьогодні розумно підійти до світового, зокрема європейського, досвіду, проаналізувати різні моделі діяльності самоврядних структур, детермінувати позитивні й негативні риси кожної з них. Велике значення має аналіз регіональної політики європейських країн, оскільки дає змогу зрозуміти стратегію формування відносин центру, регіонів і самоврядних структур. При цьому важливо напрацювати методологію аналізу функціонування систем самоврядування, звернутися до визначальних завдань системи самоврядування.

Світовий досвід свідчить про наявність різних систем регіонального управління, які відрізняються за специфікою поєднання повноважень і функцій регіональних органів управління й органів місцевого самоврядування та за кількістю органів управління. В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [4]. І саме в площині діяльності цих органів влади існує низка невирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що своєю чергою зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їхнього розвитку; відсутність механізмів запровадження в практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого.

Принципи вирішення проблемних питань є основою регіональної політики ЄС. Проведений Т. Безверхнюк аналіз специфічних рис та особливостей регіонального управління в ЄС та в Україні дає змогу визначити ті проблемні питання, які можуть бути вирішені шляхом адаптації багаторічного європейського досвіду до українських умов. В усіх європейських країнах існують державні органи на регіональному рівні, які становлять суттєву частину адміністративного апарату цих держав і здебільшого створюються саме за рішенням центральної влади для виконання певних завдань. Проміжні рівні управління є навіть у маленьких європейських країнах, де немає місця для регіонів. У європейських країнах визначаються три типи структур регіонального рівня: регіональне управління, регіональне державне управління, місцеве регіональне врядування (міжмуніципальні асоціації) [5].

Водночас система управління розвитком регіону не може належним чином функціонувати без ефективного адміністративно-правового забезпечення. Адже за допомогою централізованого правового регулювання лише окреслюється простір та визначаються межі для діяльності суб'єктів шляхом встановлення прогресивної і забороненої поведінки; простір між цими двома полюсами є предметом децентралізованого правового регулювання [6]. Ефективним засобом регулювання спірних відносин між суб'єктами місцевої влади – органами виконавчої влади в регіонах і органами місцевого самоврядування, має стати угода адміністративного спрямування щодо розподілу міжвладних повноважень через впровадження механізмів делегованого управління.

Загалом, регіоном прийнято вважати комплексну соціально-економічну категорію, сформовану в межах своєї природно-географічної території з притаманною їй специфікою структури виробництва і господарства, міжрегіональними та зовнішніми зв'язками щодо економіки, політики, культури, а також із власними політико-адміністративними органами управління – місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Без визначення сутності правової категорії та її змісту тлумачення регіону матиме лише доктринальне, побутове, практично не прикладне спрямування. Тому, щоб зрозуміти сутність категорії, яка досліджується, її доцільно розглядати у зв'язках із суміжними категоріями. З наданого визначення регіону випливають його основні соціально-економічні характеристики: комплексність та спеціалізація [7]. В умовах глобалізації регіон постає як соціально-економічне утворення, яке на певній території поєднує об'єкти матеріального виробництва, невиробничі сфери та людські ресурси. Виходячи з того, що регіон є цілісною сукупністю різновидів продуктивних сил та виробничих відносин, які розвиваються в певних пропорціях і у взаємозалежності в межах певної території та повинні задовольняти матеріальні та духовні потреби населення, при характеристиці соціально-економічної сутності регіону використовуються такі поняття, як місцеве господарство, інфраструктура, соціально-економічний потенціал.

Отже, з позицій державно-управлінських підходів, регіоналізм – це система ідеологічних орієнтацій, яка проявляється у громадсько-політичному русі, де метою є ствердження регіонів як суб'єктів політичних та управлінських відносин, розширення повноважень регіональних органів влади. Оскільки Україна є європейською країною, то доцільно зосередити увагу на першому типі, а саме європейському регіоналізмі. Зазначимо, що його побудовано за принципом “федералізму”, за якого відбувається чіткий розподіл прав і обов'язків по виконавчій вертикалі з делегуванням повноважень на той територіальний рівень, що здатний їх найефективніше реалізувати.

Важлива роль у сучасних процесах регіоналізації належить політиці децентралізації національних держав, які таким чином намагаються здолати соціально-економічну та політичну диспропорцію в суспільному розвитку, включаючись у процеси регіоналізації. При цьому доцільно виокремити два рівні регіоналізації: внутрішня (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та транснаціональна (яка об'єднує регіони, що виходять за межі окремих національних держав). Тип та масштаби регіоналізації насамперед залежать від адміністративно-територіального устрою національної держави, також від її соціально-економічного та політичного потенціалу.

Проблема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 р. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звзвити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо.

Висновки

Політична система України, її політично-правові інститути та модель організації державної влади ще далекі від оптимальних, про що свідчать не стихаючі дискусії серед політиків і науковців, а також настрої широких кіл громадськості. У центрі дискусій – проблеми вдосконалення політичної системи, вибору форм державного правління, перерозподілу компетенцій між гілками державної влади, а також між останніми та органами місцевого самоврядування. Дискутуються проблеми демократизації виборчого процесу, пошуку оптимальної для України виборчої системи, налагодження зворотного зв'язку електорату з його представниками в органах влади та контролю за їх діяльністю. Картина буде неповною, якщо не згадати про необхідність використання досвіду західних демократій та врахування традицій українського державотворення. У підсумку ці дискусії та настрої відбивають факт невдоволення сучасним станом розвитку демократії в Україні.

Саме в умовах сучасної політичної, економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави. Послаблення централізації влади унаслідок децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад. Децентралізація може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Окрім цього, потребують вирішення інші питання місцевого та регіонального розвитку, зокрема: державна підтримка депресивних територій та територій пріоритетного розвитку; удосконалення законодавства про місцеві вибори на основі змішаної мажоритарно-пропорційної системи; зміцнення транскордонного і прикордонного співробітництва, зокрема, з огляду на розширення Європейського Союзу; вирішення проблем наукового, освітнього, інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування; удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування; зміцнення судового захисту прав місцевого самоврядування, запровадження системи адміністративних судів; задіяння потенціалу територіальних громад, підтримка нових форм самоорганізації населення, його ініціатив щодо участі у вирішенні питань місцевого значення; підтримка та координація діяльності суб'єктів муніципального руху, зокрема асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань у сфері місцевого і регіонального розвитку.

Саме у таких напрямках має бути побудована логіка подальших досліджень проблематики регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування.

Література

1. Гердеген М. Європейське право [Текст] : монографія / М. Гердеген ; пер. з нім. Н. Саповська. — К. : К.І.С., 2008. — С. 56—72.

2. Барановський Ф. В. Становлення демократичної політичної системи та процес європейської інтеграції України: фактори взаємовпливу [Текст] : дис. д-ра

політ. наук : 23.00.02 / Ф. В. Барановський ; Ін-т політ. і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. — К. : [б. в.], 2009. — 396 с.

3. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів / В. Баштанник // Вісник НАДУ [Текст]. — 2009. — № 1. — С. 5—16.

4. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Т. М. Безверхнюк. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 231—247.

5. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти [Текст] : монографія / В. Ю. Керецман. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 188 с.

6. Баштанник В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління / В. Баштанник, В. Лукашова // Вісник НАДУ [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 274—283.

7. Заєць І. Порівняльно-правовий аналіз статусу області: світовий досвід / І. Заєць // Вісник Львівського університету [Текст]. — 2004. — Вип. 40. — С. 174—183. — (Серія: юридична).

T. Stadnychenko

BASIC REGULARITIES, PRINCIPLES AND OBJECTIVES OF THE REGIONAL MANAGEMENT UNDER MODERN CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE REFORM

The article defines basic regularities, principles and objectives of regional development management. The principles of state support of the regional development in the context of Ukraine's European integration are analyzed. The conceptual approaches to the adoption and implementation of regional development strategies are proposed. Principles of formation of the budget of regional development in the context of the state development budget are grounded, and the model of regional development management is proposed. The system of regional governance is examined and the conceptual approaches regarding the adoption and implementation of regional development strategies, the essence of which lies in the legal groundwork of the innovative paradigm of regional development and effectiveness of regional governance, are proposed.

Key words: region, regional policy, regional governance, regional dimension, regional level, regional mechanism, regional development.