

В.Є. Воротін, д-р наук держав. управ., проф.

НОВА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено науково-теоретичне визначення концептуальних підходів до моделювання державного управління регіональним розвитком з метою встановлення критеріїв для обґрунтування напрямів розвитку системи управління конкурентоспроможністю регіональною економікою та формування нової якості територіального розвитку.

This article makes the scientific-theoretical definition of conceptual approaches to public administration modelling by regional development with the purpose of criteria definition for a validating of development directions of regional economy control system and forming of new quality of territorial development.

Ключові слова: регіональна політика, управління розвитком, управлінські рішення, демократичне управління.

Keywords: regional policy, development management, administrative decisions, democratic management.

Державне управління і його складова державне регулювання регіональної економіки – одна з найважливіших проблем економічної та управлінської теорії. Кейнсіанське обґрунтування економічної ролі держави визначило на кілька десятиліть посилення втручання держави в регіональну економіку. Але на певному етапі досить відчутно виявилися обмеження цього процесу. Розширення державного сектора, на чому базувалось підвищення економічної ролі держави, привело до звуження ринково-конкурентного середовища і послаблення впливу ринкового механізму на розвиток регіональної економіки. Провідні держави - США і Великобританія - виробили нову політику, яка увійшла в історію під назвою "рейгономіка" та "тетчеризм", спрямовану на роздержавлення економіки, приватизацію державного майна для того, щоб посилити ринкове середовище, дію конкуренції і завдяки цьому досягти подальшого розвитку економіки. Безперечно, цей світовий досвід має велике теоретичне та практичне значення.

Проблеми економічної ролі держави, зокрема на регіональному рівні, стали ще більш актуальними в трансформаційній економіці. На першому етапі соціально-економічних перетворень все робилося для реформування адміністративно-командної системи та властивої їй системи управління, послаблення економічної функції держави і зменшення її впливу. В умовах, коли ринок ще не склався, ринковий механізм ще не працював, зменшення економічної ролі держави призвело до подальшої розбалансованості регіональної економіки, поглиблення економічної кризи, безробіття, неймовірного зростання інфляції, масового зубожіння народу. Досвід переконливо показав, що в умовах ринкових трансформацій необхідно забезпечити досить

ґрунтовну економічну роль держави. Але, як видно із світового досвіду, в міру зростання ринку, посилення дії ринкового механізму потрібно знаходити нове поєднання економічної ролі держави, її системи управління і регулювання регіональної економіки з ринково-конкурентним механізмом функціонування і розвитку національної економіки. На другому етапі ринкових перетворень відбувається посилення економічної ролі держави, вдосконалення форм і методів державного управління і регулювання регіональної економіки. Отже, особливістю ринково-трансформаційної економіки є те, що потрібно змінювати співвідношення між економічною роллю держави і ринковим механізмом з урахуванням посилення дії ринку і властивих йому механізмів.

Серед публікацій вітчизняних дослідників державного управління регіональними процесами найбільш вагомими є праці О.Алимова, О.Амосова, О.Амоші, З.Варналія, Л.Воротіної, Б.Данилишина, Ю.Макогона, В.Мамонової, В.Мамутова, Г.Одінцової, А.Ткачука, М.Чумаченка, А.Шегди та ін. У них всебічно розглядаються актуальні питання удосконалення механізмів державного управління на рівні регіону, децентралізації влади, розширення повноважень регіонів у сучасних умовах.

Чимале загальнотеоретичне значення для осмислення регіональних витоків у сфері державного управління мають наукові праці зарубіжних вчених Х.Амстронга, С.Васькова, А.Вебера, П.Друкера, І.Ізарда, Дж.Кейнса, Е.Маркузена, А.Маршалова, Т.Морозової, А.Пікулькіна, Б.Райзберга, Г.Райта, Д.Сакса, Дж.Стігліца, Д.Тейлора, Й.Тюнтена, Р.Фалмера, Р.Фатхутдінова та ін.

Метою статті є науково-теоретичне визначення концептуальних підходів до моделювання державного управління регіональним розвитком з метою встановлення критеріїв для обґрунтування напрямів нової регіональної політики в Україні.

Важливим чинником впливу на осмислення сутності та особливостей управління економічними процесами на регіональному рівні є уточнення самих понять "регіон" та "регіональне управління". Слід зазначити, що ця проблема не є новою. Одним з перших теоретиків-регіоналістів вважається Й.Тюнен, відомий своїм дослідженням "Ізольована держава у її відносинах з сільським господарством і національною економікою" [1]. Він запропонував визначення територіально-економічних меж регіону радіусом ринку.

Наступний крок у розвитку регіоналістики зробив А.Вебер своїм дослідженням "Про розміщення промисловості". А.Вебер прагнув створити "вічну" або "істинну" теорію розміщення, що певним чином обмежувало наукову значущість його теоретичної концепції.

Відомим регіоналістом був І.Ізард, теоретичні доробки якого спиралися на практичний аналіз статистичних рядів про чисельність населення в минулому, сучасному і майбутньому. Виходячи з цього, він довів, що саме населення є регіоноутворюючим ядром і визначає його економічний, соціальний і культурний розвиток [2].

Теорії та підходи до регіоналістики вітчизняних і зарубіжних вчених, віддзеркалюють ставлення до регіону, перш за все, як до економічної одиниці. З точки зору економічної та управлінської науки під регіоном розуміється "частину території держави, що виділилася в процесі суспільного (територіального) розподілу праці, яка спеціалізується на виробництві певних товарів чи послуг, характеризується спільністю і специфічним щодо інших територій типом відтворення; комплексністю і цілістю господарства; наявністю органів управління, що забезпечують розв'язання завдань, що стоять перед регіоном". Існує і дещо інше, але подібне наведеному, визначення: регіон – "це цілісність, що формується територіально-промисловим комплексом будь-якої місцевості і відповідним йому стійким до зовнішнього економічного впливу територіальним об'єднанням людей, з груповою функцією попиту, яка відрізняється від функції попиту інших територіальних об'єднань" [3].

«Ефективна регіональна політика стане засобом посилення наших економічних реформ та максимально наближення її результатів до кожної людини. Як ми з вами переконливо казали, що сильні регіони – сильна держава» – заявив Президент України Віктор Янукович. Для реалізації цієї ідеї в Україні створять Державний фонд регіонального розвитку. Головним його завданням буде фінансування проектів локального розвитку, які мають стратегічне значення для країни. А це – дороги, комунальні мережі, підтримка малого та середнього бізнесу. Діяльність фонду буде закріплена відповідним законом.

Означимо, що процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, які знаменують його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

24 січня 2011 року в Києві відбулося чергове засідання Ради регіонів на якому, Глава держави наголосив на тому, що влада поставила перед собою надзвичайно амбітне і складне завдання – провести системну модернізацію України, забезпечити її конкурентоздатність. Основним пріоритетом на 2011 рік було означено реформування моделі управління регіональним розвитком. Фактично мова іде про нову регіональну політику в Україні, що покликана поєднати завдання економічних реформ і модернізації країни з завданням розвитку регіонів.

Безсумнівно, що найважливішим напрямом нової регіональної політики в Україні повинне стати формування бачення нової якості регіональної економіки в Україні. На її сутність і зміст, насамперед, впливають наступні процеси та фактори організації управління:

– процеси децентралізації державного управління та регулювання, різке скорочення державної власності та формування потужного приватного сектору господарювання, зокрема корпоративного;

– основним об'єктом регіональної політики залишаються, перш за все, українські регіони. Будь які проблеми (економічні, соціальні, екологічні тощо) хоча й охоплюють усю територію, проте у всіх регіонах вони відбуваються по різному, неоднаковими є їх глибина й гострота, шляхи вирішення та спроможність місцевих органів управління на їх самостійне вирішення;

– об'єктами регіональної політики вже стали локальні територіальні утворення – депресивні та кризові території (гірські населені пункти, малі функціональні міста тощо), спеціальні зони та території пріоритетного розвитку, технопарки тощо);

– активним об'єктом регіональної політики мають стати великі економічні райони, виділення яких як регіонів реалізації комплексних програм, може вплинути на розвиток інтеграційних процесів як між областями, так і усередині них;

– формування нових відносин між центром, регіонами і місцевими спільнотами призвело до значного збільшення повноважень регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування.

– загальну соціально-економічну ситуацію у всіх регіонах ускладнюють й інші регіональні проблеми – наявність зон екологічного лиха, критичний стан малих міст, різка різниця в умовах економічного розвитку окремих територій, зокрема сільськогосподарських районів, та інших проблем.

В цілому система органів державного управління та їх основні функції територіальним розвитком наведена на рис. 1.

Слід означити, що за останні роки ринкових перетворень в національній економіці процес формування регіональної політики та механізми її реалізації здійснювались за двома напрямками – практичному та теоретичному. Практичний напрям представлений, насамперед, відповідними розділами в програмах дій урядів, посланнях Президента до Верховної Ради України, прогнозно-планових документах, а також Концепцією та Стратегією державної регіональної політики. В цих матеріалах основна увага приділялася конкретним завданням регіональної політики, механізмам і методам, за допомогою яких уряд планує їх здійснити.

Стосовно ж теоретичних питань формування регіональної політики, то в науковій літературі з приводу феномену, що розглядається, висловлюються зовсім різні погляди. В Україні розробкою теоретичних і методологічних основ регіональної політики та механізмів її реалізації на різних етапах розвитку країни займалися багато вчених, сформувався науковий центри регіональних досліджень.

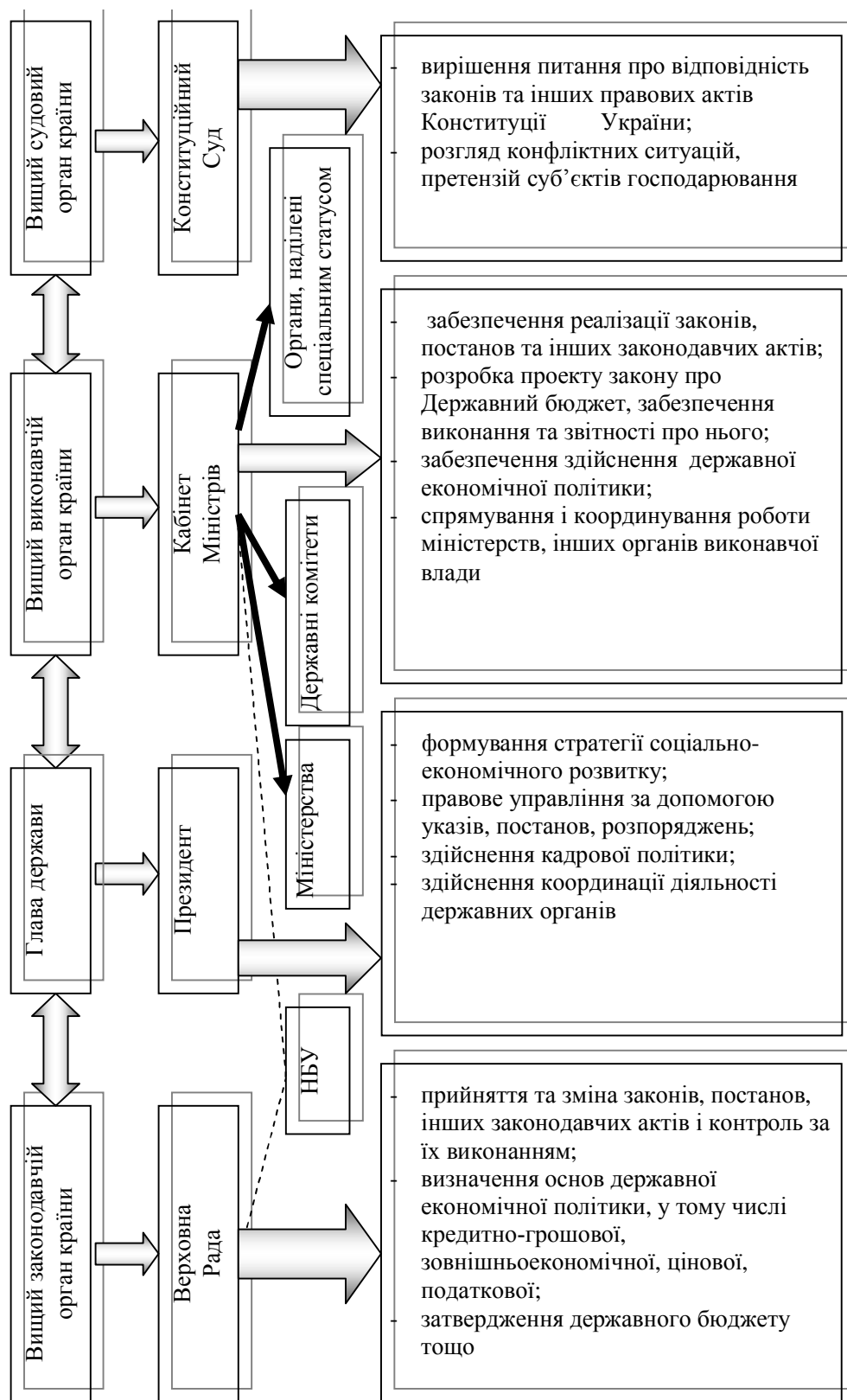


Рис.1. Центральні органи державного управління територіальним розвитком та їхні функції

Світовий досвід незаперечно підтверджує необхідність зростання ролі держави на найскладніших, кризових і переломних етапах її розвитку. Згадаємо часи "Великої депресії" на Заході, перетворення, здійснювані там у повоєнний період, включаючи 60-70-і роки. Основи нинішньої економічної системи країн з розвиненими ринковими відносинами сформувалися саме у цей період. Вони утвердилися на базі державного стимулювання економічного, і насамперед науково-технологічного прогресу, активної взаємодії держави з приватним капіталом. За державою залишається перше і вирішальне слово у боротьбі з корупцією, чиновницьким всевладдям та свавіллям. Саме це є сьогодні найбільшою перешкодою для суспільного прогресу.

В цей час в країнах з розвинутою ринковою економікою було здійснено перехід до нової системи макроекономічного регулювання економікою, зокрема регіональною. В її основу покладена економічна доктрина, яка отримала назву "неоконсерватизм". Вона виходила з класичної уваги про ринкову економіку як систему, яка самонастроюється, регулятором якої є ринкові економічні закони. Неоконсерватизм проголосив значне згортання державного регулювання, посилення ролі ринку й стимулювання приватного сектору. На відміну від консерватизму початку століття, що виходив з невтручання держави в економічне життя, неоконсерватизм припускає певну участь держави в макроекономічному регулюванні господарської діяльності, проте суттєво обмежує безпосередньо активну виробничу роль держави. В нових умовах ринок і держава стали відігравати суттєву роль у регулюванні сучасної економіки, доповнюючи одна одну. Співвідношення цих функцій відзначав П.Самуельсон, що ринковий механізм визначає ціни й виробництво у багатьох сферах, в той час як держава регулює ринок через оподаткування, витрати, регулювання. Обидві сторони – ринок і держава – суттєві. Управляти економікою при відсутності того чи другого все одно, що намагатися аплудувати однією рукою.

Запропонована Президентом України модель політичного устрою країни ще не досить чітко окреслює коло осіб, політичних партій, на яких буде покладено відповідальність за результативність прийнятих рішень та їх відповідність суспільним цінностям. Саме на цьому етапі з'явилася нагальна потреба у роботі експертів щодо оцінювання перспективи обраного напряму національної та регіональної конкурентної політики.

Логічним з цього приводу є питання щодо осіб або органів, які будуть визначати критерії та оцінювати за ними конкурентоспроможність країни та її регіонів, здійснювати моніторинг та укладати відповідний рейтинг. Прийняття до уваги результатів оцінювання регіонального потенціалу та конкурентоспроможності національного ринкового середовища що використовують різні фахівці при складанні відповідного рейтингу дозволить суспільству та владі отримати незалежну, професійну, експертну оцінку, яка стане запорукою конструктивного діалогу між суспільством і політичною елітою щодо стратегії подальшого розвитку.

На думку фахівців НІСД проблеми реалізації ключової ролі регіонального розвитку у процесі державотворення та консолідації суспільства, побудови адекватних

відносин регіонів з центром та здійснення відповідної регіональної політики повинно постійно перебувати у фокусі уваги вітчизняних практиків, політиків, науковців [4, с. 277]. Об'єктивна потреба коригування здійснення адміністративної реформи, регіонального управління через реформування публічної влади (як органів державного управління, так і місцевого самоврядування) пов'язана з намаганням наблизити вітчизняне державне управління загалом, і зокрема його правові інструменти, до орієнтирів, визначених Європейським Союзом. Асиметрія рівнів соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлює необхідність вироблення раціонального підходу до розроблення нової регіональної державної політики.

Література:

1. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. Т.2 / Гл. ред. А.М. Румянцев. – М.: Советская энциклопедия, 1975. – 560 с.
2. Изард И. Методы регионального анализа. – М.: Прогресс, 1966. – 659 с.
3. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних ринкових трансформацій: Моногр. – К. : Вид-во НАДУ, 2002. – 392 с.
4. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є.Воротіна, Я.А.Жаліла. – К.: НІСД. 2010. – 288 с.