

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО МОДЕЛІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ*

С. А. Романюк, канд. екон. наук, заступник віце-президента, Національна академія державного управління при Президентові України, 12/2, вул. Пугачова, м. Київ, 04050, Україна,

Розглядаються різні точки зору щодо інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики. На основі узагальнення дослідження змін, що відбуваються у характері регіональних процесів, сформульовані основні вимоги до подальшої інституціоналізації регіональної політики.

Ключові слова: *регіональний розвиток, регіональна політика, горизонтальна, вертикальна координація, центральні та місцеві органи влади.*

ВСТУП

Умови, в яких відбувається розвиток регіонів, постійно змінюється. Процеси глобалізації пришвидшили територіальну концентрацію економічної діяльності, наслідком якої є зростання міжрегіональних та внутрішньо регіональних диспропорцій. Дані обставини вимагають суттєвого корегування регіональної політики центральних урядів країн, зміст якого полягає у розповсюдженні державного впливу на всі регіони, а не лише на відсталі в економічному та соціальному розвитку, зосередженні уваги на підтримці ендогенних чинників регіонального зростання, стимулювання створення відповідного інституційного середовища на місцевому та регіональному рівнях. Нове змістовне наповнення регіональної політики потребують змін в інституційному її забезпеченні.

Проблеми інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики ґрунтовно досліджувалися такими вітчизняними науковцями і фахівцями, як С. Біла, З. Варналій, В. Воротін, М. Дацишин, М. Долішній, В. Керецман, Н. Мікула, та ін. Складність та динамізм регіонального розвитку обумовлюють необхідність постійного удосконалення процесів інституціоналізації цієї сфери державної політики, що потребує подальших досліджень.

ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення основних вимог до інституційного забезпечення сучасної регіональної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження різноманітних поглядів щодо інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики серед українських науковців свідчить про певну їх фрагментарність. У даній роботі під таким забезпеченням розуміється створення необхідних для регіональної політики законодавчої бази, відповідних організаційних структур (інститутів) на центральному, регіональному та місцевому рівнях, координації їх діяльності, запровадження механізмів координації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та населення, а також впровадження законодавчо визначених інструментів реалізації даної політики у визначених часових рамках.

Як правило, у вітчизняних дослідницьких роботах достатньо докладно висвітлюються елементи інституційного забезпечення.

Зокрема, в роботі «Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні» при розгляді його теоретичних засад автори виходять із положень необхідності існування перерозподільчих механізмів в умовах диспропорційного розвитку регіонів, що дає змогу спрямувати кошти на розвиток менш розвинутих регіонів, і таким чином забезпечити «наявність своєрідного «суспільного договору» про солідарність

* Стаття рекомендована до друку доктором економічних наук О. М. Теліженком, СумДУ, м. Суми, Україна

між більш і менш забезпеченими регіонами, регіонами-донорами та реципієнтами».

Водночас, вони підкреслюють, що перерозподільна регіональна політика не повинна перетворюватися на політику тотального вирівнювання, адже це не стимулює регіони-лідери до розвитку та водночас створює ілюзію спокою в регіонах аутсайдерів, а отже треба впровадити інститути та механізми, які дадуть змогу максимально використовувати внутрішній потенціал регіонів і поліпшувати їхню конкурентоспроможність [1].

Крім інструментів, регулюючих фактично перерозподіл економічної активності, в дослідженні наголошується на необхідності такого «механізму, який би унеможливив (або хоча б мінімізував) суб'єктивний чинник у відносинах «центр – регіони». Інтегральний результат діяльності всіх складників інституційного механізму розвитку регіонів має забезпечувати моніторинг регіональних ситуацій та проблем, і на його основі – розроблення, впровадження та контроль за виконанням заходів, спрямованих на забезпечення соціально-орієнтованого, збалансованого, сталого розвитку всіх регіонів держави та забезпечення для кожного громадянина єдиних соціальних стандартів, незалежно від місця проживання» [1, с. 21].

Погоджуючись з тезами щодо необхідності максимального використання внутрішнього потенціалу розвитку регіонів, поліпшувати їхню конкурентоспроможність, водночас зауважимо, що функція державного впливу на перерозподіл економічної активності в інституційному забезпеченні регіональної політики розвинутих країн світу поступово зменшується.

Економічна відкритість в умовах глобалізації посилює роль окремих територій регіонального та субрегіонального рівнів. Значна частина наукових шкіл, що вивчають регіональну проблематику, ставлять в центр досліджень спроможність територій виконувати роль соціальної, інституційної та економічної тканини, яка є центральним чинником їх економічного успіху. Іншими словами, особливість елементів інституційного середовища та їх конструкція, яка створена на території, розглядається як фільтр, через який економічна діяльність охоплює різні території. І від того, наскільки якісною є ця конструкція, залежить динаміка розвитку як території, так і держави в цілому [2].

У зв'язку з цим у різних країнах змінюються підходи державної політики у пристосуванні державного регулювання під вимоги місцевого розвитку.

Сутність цих змін полягає у відході від прямих епізодичних інвестиційних інтервенцій конкретним територіям, зміщенні акцентів на координуючі, узгоджувальні функції урядів країн, створення умов розвитку для всіх територій, поступового відходу від концепції намагання вирівняти регіональний розвиток.

Розуміння його асиметричної природи спрямовують регіональну політику на вирішення проблем забезпечення рівного доступу населення до ключових послуг як соціального характеру, так і адміністративних, а також ринкових, що забезпечують можливість самореалізації індивідів, їх об'єднань, дають поштовх розвитку активності бізнесу на території.

На наш погляд, ключовим фактором, що визначає зміст інституційного забезпечення регіональної політики в конкретний історичний період є природа процесів, що визначають особливості регіонального розвитку. Зміна умов, в яких відбувається розвиток регіонів, повинна відбиватися на змісті самої регіональної політики, що у свою чергу, слугує основою інституційного визначення її формування та реалізації.

Отже, інституційне забезпечення регіональної політики повинно, на наш погляд, відображати умови, в яких відбувається розвиток регіонів, віддзеркалених у її змісті і трансформованих у адекватну інституційну модель формування та реалізації даної політики.

Ще один важливий аспект інституційного впровадження регіональної політики полягає у необхідності надзвичайно високого рівня координації усіх складових системи інституційної моделі. Подібний погляд на інституційне забезпечення виділяє її серед інших сфер державної політики.

Сама наявність окремого центрального органу виконавчої влади з функціями та повноваженнями здійснювати регіональну політику, існування стратегічного планування регіонального розвитку, законодавства, що його регулює, стимулюючих інструментів абсолютно не гарантують результативність та ефективність регіональної політики.

Поєднання усіх цих складових є досить складним «політичним мистецтвом», яке залежить від багатьох факторів, переважно політичного та професійного характеру, і уявляє собою проблему навіть в країнах з більш високим, ніж в Україні, рівнем розвитку демократичних та політичних інститутів, оскільки перерозподільна функція, насамперед бюджетних ресурсів, завжди розглядалася, як найбільш вигідна, наочна, проста з точки зору демонстрації кінцевого результату.

Не менш важливою особливістю є і те, що сучасні умови регіонального розвитку, як відмічено вище, більшою мірою залежать від інституційного, соціального та економічного середовища, що створюється на регіональному та місцевому рівнях, і саме воно починає відігравати вирішальну роль у забезпеченні розвитку. Усвідомлення цього вимагає пристосування, націлення інституційної моделі формування та реалізації регіональної політики держави на забезпечення умов, сприятливих для виникнення і зміцнення такого середовища.

Регіональна політика повинна будуватися не на патерналістських відношеннях між державою і регіоном, а на створенні середовища, що сприяє формуванню постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки. Це можливо лише в умовах багаторівневої координації численної кількості не тільки державних інститутів, але й органів місцевого самоврядування різного територіального рівня, громадського сектору.

Регіональний розвиток є не лише прерогативою місцевих та регіональних, але й усіх державних органів влади та рівнів управління. Він передбачає міжвладні відносини, які ґрунтуються на адекватному поділі повноважень та співробітництва. Субсидіарність у визначенні повноважень доцільно доповнювати субсидіарністю у визначенні завдань різних органів управління і влади по вирішенню регіональних проблем розвитку.

Тому децентралізацію недоцільно розглядати як універсальний шлях регіонального та місцевого розвитку. Навпаки, різним територіальним рівням влади необхідно співпрацювати згідно із своїми повноваженнями, оскільки багато сфер державної політики не можуть належати виключно до компетенції одного рівня. Регіональний рівень як мезорівень управління з цієї точки зору доцільно розглядати з позиції тих функцій, які він виконує як доповнення до відповідного місцевого та центрального уряду.

У цьому контексті виникає потреба удосконалення інституційних форм організації регулювання регіонального розвитку.

Вважається, що уникнути своєрідної консервації несприятливої соціально-політичної схеми розвитку території можна розширивши зміст поняття децентралізації влади до використання моделі інституалізації колективних інтересів населення. Основною метою цього процесу є не концентрація і децентралізація державної влади, а активізація соціального капіталу регіону.

На практиці це може означати встановлення партнерських відносин між місцевою владою та неурядовими організаціями щодо надання публічних послуг, вкладення державних інвестицій у розвиток соціальної інфраструктури, фінансування освітніх програм, створення інформаційних мереж, стимулювання інноваційної спрямованості економічного розвитку.

Саме тому визначальним стає як горизонтальна координація територіального впливу органів державної влади, так і запровадження багаторівневого управління, що покликане синхронізувати дії центральних та місцевих органів влади, місцевого самоврядування у регіональному та місцевому розвитку. Без такої взаємодії створення адекватного для розвитку середовища навряд чи можливе.

У вітчизняній науковій літературі, а також у переважній більшості управлінських та інших документах, традиційно усі вищеперераховані дії державних органів узагальнюють терміном державне управління. По

відношенню до питань регіональної політики, на наш погляд, це скоріше традиція, а ніж зміст.

Подібна думка щодо державного управління економічною сферою суспільного життя висловлює і член-кореспондент НАН України І. Манцуров, який виходить із аналізу функцій управління, закладених у сутність цього процесу західними розробниками теорії і практики управління. На його переконання з чотирьох функцій управління – планування, організації, контролю та керування – остання функція не може на державному рівні бути реалізованою у ринковій економіці. Таким чином, підкреслює науковець, на макrorівні можуть бути успішно реалізовані тільки три функції менеджменту, які об'єктивно перетворюють процес управління економікою на цьому рівні в процес її регулювання [3, с. 95–96]. Вважаємо, що такий підхід має повне право на життя при розгляді державного регулювання регіонального розвитку.

Інша справа, коли мова йде про організацію діяльності державних та місцевих органів виконавчої влади, як управлінських структур з чіткою ієрархією, відповідними функціями і повноваженнями. В даному випадку функція управління – керівництво реалізується в повній мірі.

Така термінологічна ясність допомагає більш чітко усвідомити роль держави у регіональних процесах, і визначити державне регулювання регіонального розвитку як діяльність органів державної влади – суб'єктів регіональної політики, спрямовану на інституційне забезпечення формування та реалізації цієї політики.

З урахуванням викладеного, спробуємо сформулювати основні вимоги до інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики. До них, на наш погляд, доцільно віднести таке.

По-перше, запровадження постійної системи моніторингу, аналізу та оцінки екзогенних та ендогенних чинників впливу на регіональний розвиток. Екзогенні чинники можуть формуватися як за межами країни і обумовлюватися відкритістю її економіки, особливо якщо економіка регіону суттєво пов'язана із зовнішніми ринками, або географічним розташуванням самого регіону (прикордонні території), так і внутрішніми, що діють на національному рівні і пов'язаними з прийняттям (неприйняттям, або несвоєчасним прийняттям) рішень органами влади, які безпосередньо впливають на економічне та соціальне становище в регіоні.

Витоки ендогенних чинників формуються під впливом внутрішньорегіональних особливостей, в яких розвивається регіон і пов'язані як з його минулим, економічними, географічними, політичними, етнічними, культурними та іншими особливостями, а також із проблемами формування відповідного інституційного середовища для розвитку.

По-друге, формування регіональної політики, що розповсюджується на всі регіони, і адекватно реагує на виклики екзогенних та ендогенних чинників, що стримують розвиток. Доцільність державного впливу на усі регіони пов'язана з одного боку, з необхідністю створення в них умов розвитку на ендогенному потенціалі, з іншого дає можливість активізації міжрегіональної інтеграції більш і менш розвинутих регіонів, стимулювання поліцентричності у розвитку країни в цілому. Зростання кількості полюсів розвитку свідчатиме про те, що сприятливі умови для цього поступово створюються повсюдно, а не лише в окремих регіонах.

По-третє, запровадження механізму сильної та гнучкої координації усіх суб'єктів регіональної політики як в процесі її формування, так і реалізації. Подібна координація має забезпечувати: синхронізоване у часі стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, узгоджене законодавче забезпечення планувальних процесів та впровадження властивого кожному суб'єкту регіональної політики інструментарію впливу на регіональний розвиток. Часова синхронізація нормативно-правового регулювання регіональних процесів особливо важлива для забезпечення своєчасного реагування та попередження проблем, пов'язаних із екзогенними та ендогенними викликами.

По-четверте, створення чіткої функціональної структури центральних та місцевих органів виконавчої влади, спроможної забезпечити державне

регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координацію багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування та недержавних організацій та населення.

Слід підкреслити, що така структура повинна формуватись на основі визначених стратегічних цілей та завдань регіональної політики, а отже пристосовуватися до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни мають бути мотивовані перш за все вимогами створення необхідних умов регіонального та місцевого розвитку.

Формування територіальних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, а також їх структурне та функціональне наповнення доцільно здійснювати за основним принципом наближення надання адміністративних послуг населенню та бізнесу. Важливою є також координація діяльності територіальних органів та місцевих органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні, як між собою, так і з органами місцевого самоврядування різних рівнів.

По-п'яте, формування кваліфікованого та професійного персоналу, відповідних структур, спроможних розробляти та реалізовувати проекти регіонального розвитку, створення системи управління різними структурами в контексті координації їх діяльності при формуванні та здійсненні регіональної політики. Спроможність такої системи визначається можливістю ідентифікувати сфери політики, причетні до регіонального розвитку і регулювати діяльність цих структур через політичний процес, приймати спільні рішення, вирішувати конфліктні ситуації в процесі формування і реалізації політики.

По-шосте, забезпечення фінансової спроможності реалізації регіональної політики, законності та відповідальності при здійсненні спільних з органами місцевого самоврядування дій, пов'язаних із регіональним розвитком, а також виконання державних зобов'язань.

Дана спроможність передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на достроковій основі. Фінансування регіональної політики повинно узгоджуватися з її пріоритетами, зосереджуватися на ключових проектах, що забезпечують суттєве покращення доступу населення до публічних послуг.

Доступ регіональних та місцевих органів влади, населення та бізнесу до державних фінансових ресурсів, визначених в рамках регіональної політики має визначатися чіткими процедурами, обов'язковими фінансовими зобов'язаннями реципієнтів, зрозумілим моніторингом оцінки результативності фінансових інтервенцій, спрямованих на територію. Організація координації у фінансуванні доцільна і на рівні центральних органів виконавчої влади, сфера політики яких має територіальний вплив.

Фактично, мова йде про запровадження економічної та соціальної оцінки такого територіального впливу на регіональний розвиток. Отже, координаційний механізм фінансування має стосуватися одночасно ресурсів, які виділяються за проектами регіональної політики, а також тих, що витрачаються на території центральними органами виконавчої влади під час реалізації окремих сфер політики, що входять в їх компетенцію.

По-сьоме, інституційна модель повинна передбачати гнучкий інструментарій деконцентрації та децентралізації державних повноважень з передачею їх на регіональний та місцевий рівень (або навпаки) в умовах динамічної зміни умов регіонального розвитку. З одного боку, концентрація економічної активності в містах вимагає від місцевих органів влади прийняття рішень, спрямованих на адекватну та швидку їх реакцію на процеси агломерації, з іншого – зменшення концентрації сільського населення не повинно погіршувати його доступ до публічних та ринкових послуг.

ВИСНОВКИ

Запропоновані основні вимоги до моделі інституційного забезпечення сучасної регіональної політики свідчать, що це систематизований і синхронізований у часі багаторівневий процес, що потребує сильної горизонтальної та вертикальної координації діяльності центральних та місцевих органів влади на основі впровадження субсидіарності у виконанні

завдань з місцевого та регіонального розвитку. Зміна умов регіонального розвитку повинна адекватно відобразитися на змістовному та інституційному наповненні самої регіональної політики.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

*С. А. Романюк, канд. экон. наук,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
12/2, ул. Пугачева, г. Киев, 04050, Украина,*

Рассматриваются различные точки зрения на институциональное обеспечение формирования и реализации региональной политики. На основе обобщения исследований характера изменений в региональных процессах сформулированы основные требования к дальнейшей институционализации региональной политики.

Ключевые слова: региональное развитие, региональная политика, горизонтальная, вертикальная координация, центральные и местные органы власти.

MAIN DIRECTIONS OF REGIONAL POLICY TRANSFORMATION

*Serhiy Romaniuk, Ph.D.,
National Academy of Administration under the President of Ukraine,
12/2, Pugachova str. Kyiv, 04050, Ukraine,*

The article deals with the different points of view on institutional provision of regional policy. According to analysis the nature of changes in the regional processes the main requirements for the further institutionalization of the regional policy are formulated.

Key words: regional development, regional policy, horizontal, vertical coordination, the central and local governments.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид-во К.І.С, 2007. – 102 с.
2. Storper M. The Regional World : Territorial Development in a Global Economy / M. Storper. – New York : Guilford Press. – 1997.
3. Інституційне планування в системі державного регулювання економіки : монографія / І. Г. Манцуров. – К. : НДЕІ, 2011. – 457 с.

Надійшла до редакції 5 березня 2013 р.