УДК 346.26

Л. А. Фицик, канд. іст. наук
(Уманський державний
аграрний університет)

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Актуальність проблеми. У центрі уваги як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників у галузі регіональних економічних відносин перебувають поняття "регіону", його типологізація за рівнем соціально-економічного розвитку, пошук найбільш дієвих методів управління для успішного вирішення практичних проблем диференціації функцій між різними рівнями державного управління [1, с. 15–18; 2, с. 132–137; 3, с. 5–15; 4, с. 18–32]. При цьому поняття "управління" розглядається в контексті однієї із зазначених проблем, яка, на думку тієї чи іншої наукової школи або конкретного дослідника, вважається першорядною. Внаслідок цього для існуючих визначень цього поняття характерними є або нечіткість, або загальний характер, або однобокість. За таких обставин практика управління регіональним розвитком як у промислово розвинених країнах, так і в країнах з перехідною економікою немає цілеспрямованого комплексного характеру.

Для України, особливо у період докорінного реформування економічних відносин, проблема управління регіональним розвитком виступає, з одного боку, як проблема вибору певного досвіду економічно розвинених країн; з другого – як пристосування цього досвіду до конкретних умов вітчизняної економіки. Враховуючи прагнення і політичну волю державного керівництва України інтегруватися в європейську спільноту, варто акцентувати увагу на критичному і притому уважному вивченні досвіду країн Західної Європи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Деякі аспекти управління регіональним розвитком розглядаються в працях О. Богданова, З. Варналія, Л. Кінащука, М. Долішного, О. Смоленського, В. Олуйка, А. Мазура, А. Мельника, В. Симоненка, Д. Стеченка та інших дослідників.

Мета статті – дослідження проблемних аспектів організації управління розвитком регіону та вироблення певних рекомендацій щодо її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність регіонального управління на часі докорінно змінюється як в теоретичному, так і практичному плані. Причому, з суто теоретичної точки зору, поняття "регіональне управління" більшістю науковців розуміється як "територіальне управ-

ління". Насправді це змістовно різні поняття. Територіальне управління має свій конкретний зміст – це вплив на процеси використання тих обмежених ресурсів, які є в наявності на даній території. Так, в [5, с.18] предметом територіального управління в рамках міжрегіонального аспекту суспільного відтворення вважаються питання територіального поділу праці, розподілу державних інвестицій і міжнародної інтеграції.

В наведеному розумінні дозволено судити як про територіальне управління в галузевих системах організації виробництва (територіальне галузеве управління), так і про територіальне управління в рамках підприємств (об'єднань) і організацій (установ) відповідних галузей виробництва.

Регіональне ж управління ґрунтується на внутрірегіональному аспекті розвитку і пов'язується з формуванням відповідних пропорцій між елементами регіональної економіки, тобто є результатом формування цілісної системи господарювання на території регіону. Визначені розмежувальні ознаки можуть бути непереконливими, якщо зважити на те, що в спеціальній літературі територіальне управління трактується дещо інакше – як діяльність центральних органів і відповідних міністерств (відомств) у напрямку оптимальної організації господарства даної території і як діяльність місцевих органів з організації всього господарства на підвідомчій їм території.

Проте зовсім неважко уявити, що йдеться не тільки про територіальне управління, але й про інші його види – галузеве, міжгалузеве, програмно-цільове, без використання яких керувати регіоном не уявляється можливим. Специфіка ж регіонального управління полягає в тому, що, докорінно відрізняючись від усіх перелічених видів управління, воно включає в собі усі ці види інтегровано, не дорівнюючи їх сумі. Іншими словами, регіональне управління може бути виражено функцією інтеграції всіх видів управління в даному регіоні. Звідси, регіональне управління можна охарактеризувати як звужений рамками регіону окремий вид суспільного управління.

Наявні теоретико-методологічні засади регіонального управління не можна вважати ідеальними, науково обґрунтованими. Підтвердженням цієї думки є незбалансованість і непропорційність соціально-економічного розвитку регіонів, відсутність тісних як прямих, так і зворотних виробничо-економічних зв'язків між регіональними (місцевими) і центральними ланками управління, між підприємствами (об'єднаннями) і міністерствами (відомствами) та іншими організаційно-господарськими структурами на території конкретного регіону.

Історично нинішня система регіонального управління в Україні успадкована від радянських часів. За своїм змістом ця управлінська система практично не змінилася, і хоча її законодавче реформування почалося, ці зміни мають лише частковий, а не комплексний характер.

Класифікування чинного механізму управління регіональним розвитком за системоформувальними елементами дозволяє віднести його до моделей першого типу взаємодії між органами загальнодержавного і органами регіонального рівня, тобто перші підпорядковують дії регіональних органів управління, тобто вони виконують роль виконавців державної регіональної політики. Їх функції зводяться переважно до визначення переліку соціально-економічних проблем, характерних для певного регіону, а також оцінювання їх актуальності з метою визначення рівня пріоритетності в рамках цільового блоку державної регіональної політики, а також подальшого вирішення питань щодо можливості включення цих проблем до відповідних (коротко-, середньострокових) державних програм економічного і соціального розвитку країни, питань ресурсного забезпечення їх вирішення тощо. Особливість такого підходу полягає в тому, що регіональні проблеми повністю розчиняються в межах галузевої та функціональної (підтримка підприємництва, регулювання ринку праці і т. д.) проблематики.

В організаційному ж плані вирішення регіональних проблем забезпечується через органи загальнодержавного рівня, їх регіональної структури та органи виконавчої влади регіонів, що фактично підпорядковані зазначеним структурам. Правове поле або констатує таке становище (Закон України "Про місцеві державні адміністрації"), або лише декларує можливість децентралізації функцій у системі державного управління (Закон України "Про місцеве самоврядування"). В результаті виникає суперечність між завданнями і відповідальністю органів місцевої влади.

У 2005–2006 рр. роботи щодо законодавчого наповнення нормативно-правового забезпечення регіональної політики суттєво активізувалися. Так, у 2005 р. прийнято Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів, а також подолання депресивності окремих територій. Цим Законом передбачено запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій, яка дозволить забезпечити концентрацію зусиль на вирішенні регіональних проблем і стабільності управлінських відносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади у насущних питаннях регіонального розвитку.

21 липня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. Затвердження стратегії є свідченням усвідомлення на національному рівні того фактора, що нерівномірність регіонального розвитку та незбалансованість рівня життя населення створюють відповідні заперечливі передумови для соціальної напруже-

ності у суспільстві, загрожує територіальній цілісності держави, стримує динаміку соціально-економічного розвитку. В стратегії визначено ключові проблеми регіонального розвитку, сформульовано пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних інтересів на період до 2015 р.

Підвищення ефективності функціонування економіки на регіональному рівні потребує радикального реформування системи управління регіональним розвитком. Це передбачає, у першу чергу, чітке розмежування суб'єктів управління регіональним розвитком та зміну (удосконалення) моделі їх взаємодії.

Принципи регіоналізації системи управління мають реалізовуватися на всіх рівнях – від підприємств (об'єднань) до міністерств (відомств), центральних органів влади – при розмежуванні прав і відповідальності кожного рівня управління, організації, їх чіткої та зваженої взаємодії.

Організація управління – це організаційна форма, що забезпечує ефективність процесу управління державним органом. Як і будь-яка організаційна форма, вона має охоплювати елементи, що виявляють її конструктивні особливості. Так, до основних елементів організації управління належать цілі, завдання та функції організації; рівень централізації та децентралізації; тип організаційної структури; взаємозв'язки між елементами структури [6, с.13].

Організація управління відображає не лише елементи управлінської системи та взаємозв'язок між ними, а і способи побудови, управління і перебудови установи. Основним завданням організації управління в державному органі є створення міцного правового каркаса, в межах якого реалізуються управлінські процеси та забезпечується максимальне використання можливостей як окремих елементів організації, так і державного органу у цілому, з метою гарантованого забезпечення найефективнішого здійснення закріплених функцій, максимального виконання покладених на нього завдань.

Законодавством України виокремлено основні напрями запровадження раціональних форм організації управління в державних адміністраціях, а також визначення основних цілей і головних завдань адміністрацій; наділення голови адміністрації правом формування її структури; створення типового переліку відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів; запровадження та обов'язкове використання типових положень про регламент, правління та відділи. Такий підхід цілеспрямований на закріплення мінімального рівня раціональної організації управління, необхідного для максимально ефективного та результативного функціонування державних адміністрацій.

Вищий рівень управління впливає на нижчі за допомогою таких механізмів, як постановка цілей, а також визначення результатів діяльності та узгодження ліміту потрібних ресурсів.

Між рівнями системи управління адміністративно-територіальної одиниці здійснюється розподіл функцій, повноважень та відповідальності по "вертикалі". У межах визначених повноважень структурно-організаційні елементи системи управління мають право самостійно приймати управлінські рішення. Вищий рівень управління може втручатися у поточну діяльність нижчого рівня тільки у разі, коли останній не спроможний виконувати покладені на нього функції. Елементи одного рівня управління можуть взаємодіяти між собою при вирішенні задач, *минаючи вищий рівень. Взаємодія між рівнями управління* адміністративно-територіальної одиниці за межами існуючого поділу повноважень і функцій (наприклад, питання делегування певних функцій) здійснюється в межах чинного законодавства на договірній основі, якщо інше не передбачено відповідними нормативно-правовими актами.

Основні цілі управління в цілому визначають межу діяльності системи територіального управління та є критерієм формування сукупності конкретних функцій територіального управління.

Завдання щодо діяльності органів управління відповідно до потреб громадян (фізичних осіб) та суб'єктів господарювання вимагає здійснення функцій дослідження та аналізування наявної соціально-економічної ситуації. Функція планування дозволяє вирішувати завдання обґрунтованого визначення основних напрямів розвитку і джерел формування ресурсів для їх максимального забезпечення. Завдання щодо налагодження відносин між різними структурними управлінськими підрозділами вирішуються шляхом реалізації функцій організації взаємодії, координації та регулювання. Перевірка ефективності діяльності, порівняння одержаних результатів із запланованими здійснюються через функцію контролю. У цілому, зміст та форма функцій на кожному рівні територіального управління обумовлений специфікою виконуваних завдань.

Об'єктами управлінського впливу можуть бути підвідомчі організації, суб'єкти господарювання, фізичні особи тощо. Елементи та параметри господарської діяльності визначають специфіку управлінського впливу органів територіального управління. Так, до інструментів прямого впливу можна віднести програми соціально-економічного розвитку, бюджет території, фіскальну політику тощо.

Розподіл конкретних повноважень між органами територіального управління необхідно проводити із обов'язковим урахуванням системи територіального управління в цілому.

Розподіл функцій від органів управління вищого рівня відбувається виходячи із визначення їх основних цілей з подальшим формуванням цілей нижчих рівнів. Основою при визначенні цілей органами місцевого самоврядування є конкретні місцеві проблеми.

Під *розподілом функцій і завдань не варто розуміти просте делегування повноважень від органів управління вищого* рівня до нижчого. Да-

ний процес являє собою спільну роботу представників (учасників) різних рівнів управління, територіальної громади щодо розмежування та узгодження завдань, повноважних функцій між органами місцевої (міської, районної тощо) та регіональної (обласної) влади та органами управління.

Практика управління адміністративно-територіальними одиницями засвідчує, що існуючий поділ повноважень між двома рівнями управління — державним та місцевим об'єктивно не враховує інтересів останнього і одночасно спричиняє загостренню протиріч у сфері територіального управління.

При переважно централізованому формуванні функцій та завдань виникає небезпека набуття структурою управління не характерних їй, зайвих функцій, надмірної бюрократизації усіх рівнів органів влади. У той же час при децентралізованому визначенні функцій і завдань виникає небезпека ігнорування важливих *стратегічних цілей унаслідок концентрації зусиль лише на* виконанні переважно місцевих функцій.

Зустрічний *рух у процесі формування і розподілу конкретних* функцій та повноважень у структурах територіального управління повинен відбуватися при якомога повнішому враховуванні місцевих інтересів та потреб.

При розподілі повноважень необхідно виходити з того, що до сфери обов'язкової компетенції органів управління не повинні входити функції, що не відповідають цілям розвитку адміністративно-територіальної одиниці та ті, що реалізуються через ринкові відносини суб'єктами господарювання. Реалізація такого оптимального вибору можлива за умови забезпечення співіснування двох протилежних тенденцій [7, с. 31]:

1) конкуренції;
2) когерентизації (узгодження параметрів і напрямку дій). Також — необхідно вирішити завдання переходу від централізовано-адміністративно-виробничого управління регіонами до управління регіональним економіко-соціальним комплексом на основі програмно-цільових методів.

Отже, основним правилом розподілу функцій у регіональних органах влади виступає принцип субсидіарності, згідно з яким розподіл функцій необхідно починати першочергово з визначення можливості їх реалізації.

Доцільним уявляється також враховування ряду важливих положень, що характеризують взаємовідносини між рівнями управління:

3) вищий рівень управління має охоплювати всі аспекти соціально-економічного розвитку регіону в цілому;
4) завдання вищого рівня управління менш структуровані і деталізовані;
5) період прийняття рішень відповідно до покладених функцій, враховуючи їх специфіку, для вищих рівнів управління більш тривалий;

6) вищі рівні управління більшою мірою зосереджені на здійсненні функцій координації та організації взаємодії, а функціональна діяльність нижчих рівнів характеризується переважно виконанням поточних оперативно-господарських завдань.

Таким чином, обґрунтовано сформульовані основні критерії належності конкретної функції до певного рівня управління. Критерії доповнюються кількісними характеристиками, що повинні задовольняти як потребам споживачів результатів реалізації конкретної функції (об'єктів управління), так і відповідати рівню структури територіального управління, що реалізує функцію (суб'єкт управління).

Потреби об'єктів управління характеризуються ступенем реалізації конкретної функції за кількісними та якісними параметрами функції. Основною оцінкою можливості реалізації певної функції, з позиції суб'єкта управління, є рівень компетенції, що характеризується достатністю ресурсів. Крім того, для суб'єкта управління важливою є оцінка ефективності реалізації конкретної функції.

При розподілі повноважень між рівнями територіального управління необхідно дотримуватися таких основних принципів:

- субсидіарності;
- відповідності повноважень і відповідальності (відповідальність за виконання функції не повинна перевищувати обсяг наданих повноважень, але й не бути менше цих повноважень);
- забезпеченості ресурсами (успішна реалізація функції на відповідному рівні управління повинна бути забезпечена ресурсами).

Після визначення конкретних повноважень необхідним є розподіл їх між рівнями територіального управління переважно на основі використання експертних методів оцінення відповідно до встановлених принципів. При оцінюванні можливості ефективної реалізації повноважень на певному рівні управління потрібно враховувати конкретні особливості адміністративно-територіальних одиниць одного і того ж рівня. За потребою повноваження повинні делегуватися на той рівень управління, що зможе виконувати їх більш ефективно та результативно.

Для того щоб надати процесу модернізації управлінської системи нової якості, необхідно відмовитися від традиційної регіональної політики, орієнтованої не на розвиток, а на "утримання" регіонів.

Необхідно сформувати законодавчо-правову базу державного регулювання територіального розвитку як цілісного масиву нормативно-правових актів виходячи з єдиних концептуальних уявлень про сутність, зміст та форми державної регіональної політики.

При формуванні концептуальної основи слід розглядати регіон як самодостатню систему господарської, управлінської, інформаційної та інтелектуальної активності.

Висновки. Отже, активізація управління регіоном потребує реалізації цілісної системи заходів, а саме:

- створення нормативно-правової бази стимулювання його соціально-економічного розвитку на подальшу перспективу;
- обґрунтування необхідності системного регіонального стратегічного планування, яке визначатиме стратегічні напрями та пріоритети розвитку регіонів на середньо- та довготермінові періоди і здійснюватиметься місцевими органами виконавчої влади із залученням громадськості, суб'єктів господарювання;
- поширення практики двостороннього узгодження форма і напрямків діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Список літератури

1. *Иванов И. Д.* Европа регионов // Международные отношения. – М., 1998. – 151 с.
2. *Ларина Н. И., Кисельников А. Л.* Региональная политика в странах рыночной экономики. – М. : Экономика, 1998. – 258 с.
3. *Топчієв О. Г.* Теоретичні основи регіональної економіки. – К. : Вид-во УДАУ, 1997. – 187 с.
4. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теорет. аспекти. – К. : Вид-во УДАУ, 2002. – 188 с.
5. *Мазур А. Г.* Регіональна економіка: проблеми відтворення і управління. – Вінниця : Колос, 2000. – 263 с.
6. *Постніков В.* Організація управління в державних органах // Наука молода. – 2006. – № 5.
7. *Черленяк І., Кляп М.* Регіоналізація як системний чинник реформування суспільно-управлінської системи // Регіональні студії : Зб. наук. пр. – Вип. 1. – К. : 2006. – 31 с.