

Регіональне управління як основа управління розвитком територій

УДК 353

Гришина В.В.

аспірант кафедри державного управління
публічного адміністрування та регіональної економіки.

У статті розглянуто ключові питання регіонального управління як основи забезпечення сталого розвитку територій. Акцентовано увагу на принципі субсидіарності, основа якого полягає в віднесенні відповідальності не за сектори, а за завдання. Виділені так звані прогалини, або “розриви”, які виникають у процесі взаємодії різних рівнів органів влади.

Ключові слова: регіональне управління, управління розвитком територій.

З урахуванням інтеграційної спрямованості країни, з метою соціально – економічного територіального розвитку, важливого значення набуває створення вищими органами державної влади умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів, які, з одного боку, є об'єктами регулювання вищими органами державної влади, а, з іншого – є самостійно – територіальні економічні підсистеми.

Питанням державного регулювання розвитку регіонів та регіонального управління присвячені праці зарубіжних та вітчизняних вчених таких як: Амоша О., Атаманчука Г., Бакуменко В., Бориславської О.М., Вакуленка В. М., Войтик О, Варналія З., Ковбасюка Ю. В., Красівського О. та інших науковців.

Незважаючи на вагомі дослідження вищезгаданих авторів, є необхідність виділення ключових аспектів питання регіонального управління.

Метою дослідження є питання децентралізації ряду управлінських функцій і делегування обов'язків з виділенням закономірностей, які обумовлюють спрямованість і зміст регіонального управління та визначають формування найважливіших принципів системного впливу на соціально-економічні процеси в регіоні.

Складність та неоднозначність процесів регіонального розвитку, зумовлених впливом різноманітності внутрішніх та зовнішніх чинників, призводить до виникнення сутнісних змін у функціонуванні регіональних економічних систем, що, в свою чергу, зумовлюють структурні трансформації регіонального розвитку. Відповідно, забезпечення довготривалих раціональних співвідношень та взаємозв'язків між усіма елементами регіональної системи, досягнення оптимальних пропорцій між ними як основи забезпечення сталого розвитку територій розглядаються як одні з пріоритетних завдань державної регіональної політики в цілому і регіональної структурної політики зокрема [1, с. 92]

Дуже важливо, щоб держава визначила пріоритетні напрямки нової регіональної політики: яким чином гармонізувати регіональний розвиток і запровадити політику вирівнювання.

Успішному здійсненню комплексу започаткованих реформ в країні, що стосується процесу формування та реалізації регіональної політики, передбачено поєднання взаємозалежних складових комплексного виміру регіонального розвитку: галузево – секторального, територіально – просторового та управлінського [2].

Загальний тренд децентралізації підвищив значимість місцевої влади - регіонального управління, яке являє собою територіальний рівень державного управління, є засобом реалізації державних функцій і, відповідно, його положення є основою управління розвитком територій.

Функціональна комбінація потенційних можливостей національного, регіонального та місцевого рівнів влади передбачає для міжрівневого управління досягнення домовленостей, які визначають розподіл відповідальності, повноважень, навичок та ресурсів. Це може бути вертикальний (між різними рівнями влади) та горизонтальний (серед суб'єктів одного територіального рівня влади) взаємозв'язок, оскільки лінії комунікації і координації для певної цілі можуть перетинатися, включати численних суб'єктів як державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і приватного сектору, а також громадськості [3].

Регіональне управління включає сукупність закономірностей, які обумовлюють спрямованість і зміст регіонального управління та визначають формування найважливіших принципів системного впливу на соціально-економічні процеси в регіоні, що забезпечують координацію господарської діяльності, реалізацію внутрішнього потенціалу, оновлення економіки і соціальної сфери регіону, спрямованих на підвищення якості життя населення відповідно до сучасних суспільних потреб та формуванні місцевих конкурентних переваг, на основі раціонального використання ресурсів та з урахуванням територіальних чинників (Рис. 1).

Виходячи з сучасних тенденцій розвитку регіонів, на передній план виходить принцип державно- приватного партнерства, коли спостерігається зв'язок господарських відносин з інституційними змінами, зокрема, зміцнення взаємодії державних органів, регіональних структур і суб'єктів господарювання в формуванні сучасних напрямків і моделей розвитку регіонального співтовариства.

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [4].

Тобто субсидіарність набуває іншої інтерпретації, з віднесенням відповідальності не за сектори, а за завдання.

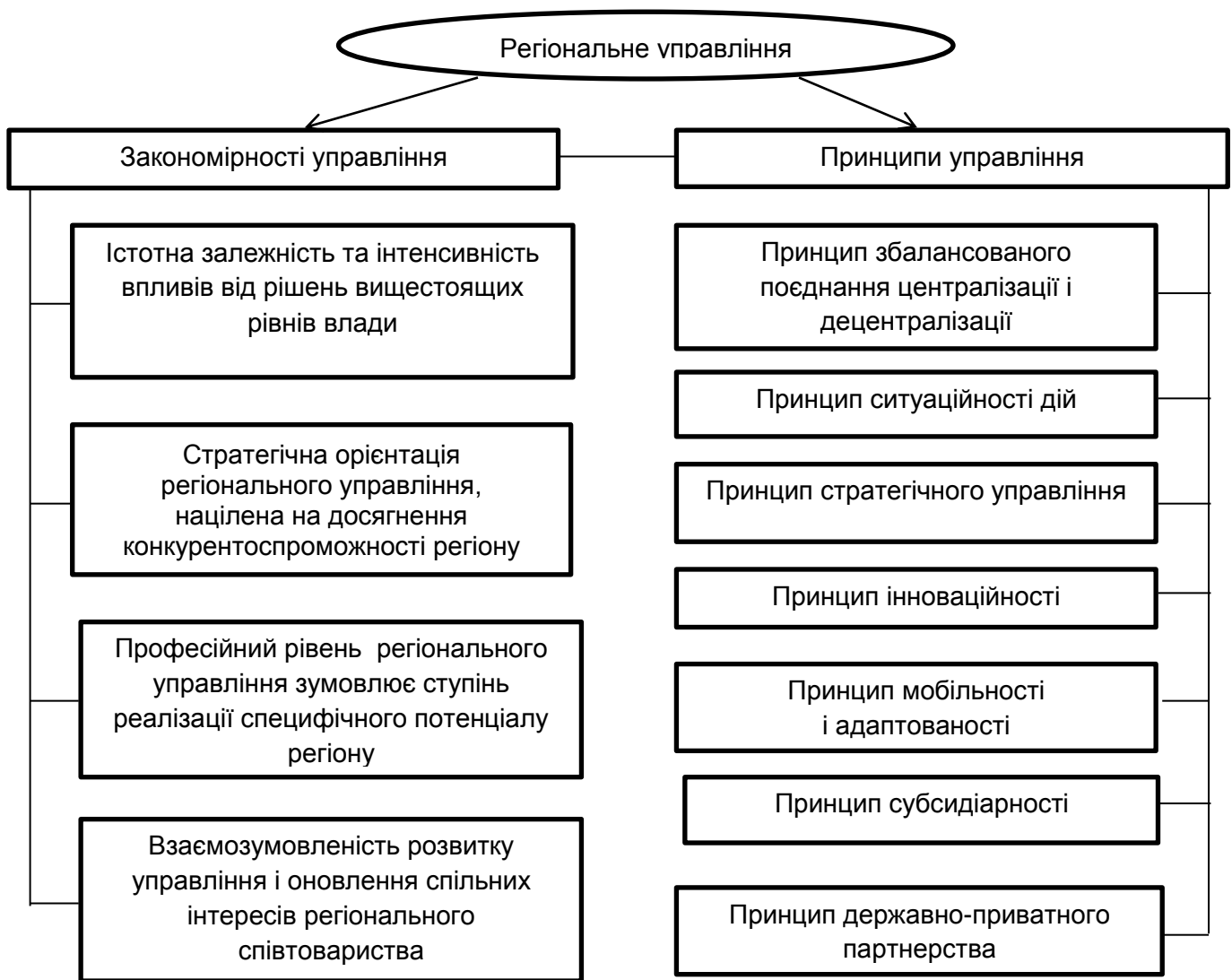


Рисунок 1. Закономірності і принципи регіонального управління.

Такий підхід до проблеми пошуку найбільш оптимального розмежування повноважень між різними територіальними рівнями влади поширений у розвинутих країнах, який отримав назву багаторівневе управління і визначається як система, через яку відповідальність за організацію і впровадження розподіляється між рівнями влади і спеціально створеними для цієї мети місцевими інституціями (приватні асоціації, спільні місцеві владні установи, співпраця вздовж національних кордонів, публічно-приватне партнерство тощо). За центральним рівнем влади визначаються завдання формувати основні цілі та встановлювати стандарти, а також “правила гри”.

Нижчий рівень влади повинен відповідати за планування і впровадження інтервенцій, зокрема за збирання інформації про проблеми населення, формування проектів і оцінку їх для фінансування, впровадження проектів та організацію процесу навчання.

Вищий рівень повинен відповідати за визначення пріоритетів і загальні цілі, а також основи переговорів для нижчого рівня, відбір проектів та/або розподіл ресурсів між територіями і здійснення зв'язків

між ними, підтримку інституційного забезпечення, моніторинг результатів, здійснення у разі потреби технічної підтримки та експертизи. Розподіл завдань повинен бути адаптований відповідно до специфіки територій. Природа зовнішніх інтервенцій із вищого рівня влади і розподіл завдань між територіальними рівнями влади вимагає визначення зобов'язань кожного з них. Відносини між рівнями влади (багаторівневе управління) характеризуються через взаємозалежність, оскільки повністю розділити відповідальність політики та її результати серед цих рівнів неможливо: виконання завдань, подолання перешкод і досягнення цілей вимагає координації між суб'єктами влади [5].

Найбільш суттєвим викликом для багаторівневого управління дослідники вважають наявність так званих прогалін, або "розривів", які виникають у процесі взаємодії різних рівнів органів влади [6]:

- інформаційні розриви характеризуються інформаційною асиметрією між різними територіальними рівнями органів влади при формуванні та реалізації державної політики;

- розриви в спроможності, наявні через недостатність людського капіталу, знань та навичок, інфраструктурних ресурсів для виконання завдань безвідносно до рівня влади. Усі ці розриви тією чи іншою мірою долаються за наявності політичної волі і прийняття відповідних колегіальних рішень усіх суб'єктів, задіяних у процесі багаторівневого управління;

- фінансові розриви, що виникають через різницю між наявними регіональними, місцевими ресурсами і витратами, які необхідно здійснити на регіональному рівні з місцевих бюджетів;

- адміністративні розриви виникають через адміністративні межі, які не збігаються з межами функціонального регіону;

- політичні розриви є результатом суто вертикального підходу до управління галуззю центральним органом.

Спираючись на досвід розвинутих країн, потрібно побудувати таку систему регіонального управління, яка б відповідала сучасним тенденціям суспільства. Загальним трендом є необхідність децентралізації ряду управлінських функцій і делегування обов'язків на більш нижчі рівні управління; посилення горизонтальної та вертикальної координації регіональної політики. Спираючись на принцип субсидіарності, вертикальну координацію повинно розглядати не тільки, як розподіл повноважень між органами влади різних територіальних рівнів, але й розподіл завдань під час розв'язання конкретних. Таки потреби є наслідком деяких причин, а саме: якість державних послуг населенню, організаціям тощо, некомпетентність керівників управлінських структур державного апарату в питаннях регіонального рівня та їх віддалена відповідальність.

Література

1. Дудкін П. Структурні трансформації розвитку регіональної економіки та їх інституційне забезпечення / П. Дудкін, О. Дудкіна // Галицький економічний вісник. – 2010. – №4 (29).
2. Ковбасюк Ю. В. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2014. – 512 с.
3. Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – Paris, OECD Publishing, 2009. – 198 p.
4. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України/ О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін..// Центр політично – правових реформ.- К., Москаленко О. М., 2012.- 212 с.
5. Barca F. An agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy / F. Barca. – 2009. – 218 p., с. 27.
6. Charbit C. Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government / C. Charbit and M. Michalun. – OECD Working Papers on Public Governance. – Paris, OECD Publishing, 2009. – N 14. – 188 p.
7. Красівський О., Войтик О. Соціальна складова стратегії розвитку з урахуванням досвіду ЄС/ О.Красівський, О.Войтик // “Ефективність державного управління” Збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 39-С.13-20

Науковий керівник,

д.е.н., проф.

Гавкалова Н. Л.