

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351+352]:338.2

Наталя Дзядзіна
Магістр державного управління

МЕХАНІЗМИ УЗГОДЖЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ

В статті проведено дослідження сучасних процесів децентралізації, які мають безпосередній вплив на розвиток регіонів. Виявлено, що у процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку, що відображає необхідність формування на їх основі пріоритетів регіонального розвитку. Доведено, що завданням для науки і практики державного управління є пошук і забезпечення таких механізмів, які підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність, єдність держави і прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, надавати відповідні послуги населенню та максимально ефективно реалізовувати стратегії в умовах децентралізації на основі сформованих пріоритетів регіонального розвитку.

Ключові слова: розвиток регіонів; пріоритети регіонального розвитку; взаємозв'язок цілей; децентралізація; адміністративно-територіальна реформа.

Natalya Dzyadzina
Master of Public Administration

MECHANISMS FOR COORDINATING THE PRIORITIES OF NATIONAL AND REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES

The article studies modern decentralization processes that have a direct impact on regional development. It is revealed that in the process of creating a new decentralized management system a necessary element is a combination of national, regional and local interests, taking into account the local specificity of socio-economic, political and cultural development, which reflects the need to formulate priorities for regional development on their basis

It is proved that the task for the science and practice of public administration is to find and provide such mechanisms that would maintain the optimal correlation between different levels of government, ensure territorial integrity, unity of the state and the desire of the regions to realize their own potential, to provide relevant services to the population and to implement strategies as effectively as possible. decentralization conditions based on the established regional development priorities.

It is determined that in order to unify a unified approach to determining the priorities of regional development in such a methodology, it is advisable: to consider the combination of sectoral, spatial and management approaches to the formation of priorities, which will allow rational use of scarce resources, minimize their loss; will promote the utilization of existing local potential, activate the initiative of local authorities in the formation and implementation of priorities and in general, will lead to the formation of a positive synergistic effect in the process of implementation of the priorities of regional development; prioritize regional development based on the following steps: formulating regional development problems, assigning them a rank or place in importance, moving from a description of problems to determining the priority of solving them in the parallel distribution of priorities by value.

It is proved that the proposed mechanism of formation of priorities of regional development will allow to ensure sustainable and balanced development of regions, to bring the standard of living closer to European standards and to create conditions for increasing economic activity in all regions of the country, which will contribute to the gradual mitigation of regional disproportions in territories and will protect society from the considerable cost of restoring proper living conditions.

Key words: development of regions; priorities of regional development; interconnection of goals; decentralization; administrative-territorial reform.

© Дзядзіна Н. М., 2019.

Постановка проблеми

Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної регіональної політики – механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу та проблемам, що стоять перед регіонами. Це вимагає зміни процесів стратегічного планування та реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів вертикальної та горизонтальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів на різних рівнях та у різних галузях розвитку території, а також зміну самої системи територіальної влади через посилення децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О. Алексєєва, О. Анісімова, І. Ансоффа, В. Богуцького, Д. Брайсона, В. Вакулєнка, Г. Дробєнка, М. Кларка, Б. Крозбі, В. Коломийчука, В. Мамонової, Л. Масловської, Ю. Орловської, В. Пархоменка, Д. Стеченка, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В. Тертички, А. Томпсона, О. Топчієва, Ю. Шарова, А. Чандлера.

Мета

Метою статті є виявлення особливостей поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку, що відображає необхідність формування на їх основі пріоритетів регіонального розвитку у процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом. Досягнення мети базується на розв'язанні наступних завдань: визначити головні проблеми, що виникають при формулюванні пріоритетів регіонального розвитку в умовах децентралізації, надання пропозицій та рекомендацій щодо усунення таких недоліків.

Виклад основного матеріалу

Основними проблеми формування пріоритетів регіонального розвитку на сучасному етапі розвитку України є: неузгодженість пріоритетів регіонального розвитку з загальнодержавними документами (ДСРР, ЗУ «Про засади державної регіональної політики», Угода про асоціацію та ін.); відсутність у ДСРР пріоритетів розвитку кожного регіону; неузгодженість пріоритетів регіонального розвитку (особливо суміжних регіонів); відсутність єдиного підходу до формування пріоритетів на рівні різних регіонів; відсутність методики визначення та формування пріоритетів регіонального розвитку; невикористання механізму укладання угод щодо регіонального розвитку; відсутність міжвідомчої координації щодо формування пріоритетів регіонального розвитку; відсутність координації з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами в процесі визначення пріоритетів; недостатнє фінансування [2].

Саме тому пріоритетними напрямками державного управління в даному випадку, на нашу думку, є запровадження комплексних підходів до управління регіональним розвитком і вдосконалення механізмів його стимулювання, що передбачає: розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку з ви-

значенням їх пріоритетів на середньо- та довгострокову перспективу з урахуванням регіональних та загальнодержавних інтересів; підготовку та затвердження Методики формування пріоритетів регіонального розвитку; підготовку та укладання угод щодо розвитку регіонів, у яких реалізуються проекти регіонального розвитку; проведення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для виявлення проблем, що стримують розвиток територій з ознаками репресивності.

Процес формування пріоритету повинен починатися з визначення зацікавлених сторін. Так, їх залучення до процесу визначення пріоритетів регіонального розвитку, вивчення суспільної думки шляхом залучення до процесу зацікавлених сторін дозволить врахувати основні інтереси та визначити потреби, на які буде в подальшому направлено реалізації пріоритету, скоординувати та узгодити такі інтереси між усіма зацікавленими сторонами, а отже і пріоритети між собою на рівні різних регіонів, посилити роль стратегування регіонального та територіального розвитку як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях; сприяти розробці нових ефективних механізмів міжрегіональних відносин та зміцнення міжрегіональних зв'язків [1].

Крім того, з метою забезпечення включення усіх зацікавлених сторін до процесу розробки пріоритетів доцільно: внести зміни до ст. 8 Закону України «Про засади державної регіональної політики» стосовно розширення переліку суб'єктів, відповідальних за розробку регіональних стратегій, у т. ч. за рахунок доповнення його Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, провідними науково-аналітичними установами, що досліджують питання регіонального розвитку, і представниками громадськості та підприємницького середовища регіонів тощо [6].

З метою ілюстрації зв'язку регіональних пріоритетів регіону із пріоритетами інших регіонів доцільно: формулювати пріоритети з урахуванням можливості суміжних пріоритетів різних регіонів, особливостей міжрегіонального, так і транскордонного співробітництва; розробляти інтегровані пріоритети розвитку для декількох регіонів з використанням механізмів стимулювання міжрегіонального та транскордонного співробітництва; конкретизувати напрямки розвитку співробітництва із врахуванням можливих проектів спільної діяльності.

Наступним етапом після визначення зацікавлених сторін та узгодження їх інтересів, повинен стати аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні з метою визначення проблемних зон, на усунення яких буде направлено реалізацію пріоритету, після чого важливим є аналіз наявної ресурсної бази та її співставлення з необхідними ресурсами для реалізації пріоритету в подальшому (людські, часові, просторові, територіальні, фінансові та інші ресурси).

У випадку, коли реалізація пріоритету може бути ресурсно забезпеченою, наступним етапом є визначення самого пріоритету.

На нашу думку, задля ефективного визначення та чіткого формування пріоритету необхідним є розробка єдиної методики формування пріоритетів регіонального розвитку.

Така методика повинна включати чітку послідовність формування пріоритету, а саме: визначення заці-

кавлених сторін, аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні, визначення сірої зони та необхідного ресурсного забезпечення для її усунення, формування самого пріоритету та завдань (довгострокових та поточних), цілей (стратегічних та оперативних), узгодження таких пріоритетів, механізми фінансування, моніторинг реалізації такого пріоритету тощо.

Пріоритети розвитку регіонів відповідно до методики повинні визначатися для наступного: забезпечення конкурентоспроможності кожного регіону у внутрішньодержавному поділі праці на основі ефективного і повного розкриття потенціалу розвитку; поглиблення інтегрованості регіонів у загальну державну економічну систему на основі розвитку коопераційних зв'язків між регіонами та міжрегіонального співробітництва.

На нашу думку, в методиці необхідно визначити такі сутнісні характеристики пріоритетів регіонального розвитку: інноваційний характер – які принципово нові технології та розробки будуть впроваджені у результаті реалізації пріоритету; наскільки використовуватимуться нові організаційні механізми стимулювання регіонального розвитку (зокрема, кластери); ресурсна ефективність (у першу чергу – енергоефективність) – наскільки реалізація пріоритету дозволить зменшити споживання певного виду ресурсу; вирішення проблем розселення і працевлаштування – скільки може бути створено робочих місць і яким буде коефіцієнт їх навантаження; екологічна дружність – наскільки реалізований пріоритет буде погіршувати екологічну ситуацію і як / чи можна цього уникнути; покращення стану розвитку інфраструктури – скільки транспортних комунікацій буде побудовано / удосконалено в результаті реалізації пріоритету; соціальний ефект – наскільки покращиться рівень життя населення; сутність пріоритету – пріоритет є простим віддзеркаленням загальнонаціонального пріоритету чи його подальшим розвитком і удосконаленням; масштаб охоплення пріоритету – пріоритет є наскрізним для ієрархії рівнів управління (державна – регіон – територія) чи локальним (для певного регіону або для групи регіонів, для окремої території); термін дії реалізованого пріоритету і наслідки – довгостроковий вибуховий ефект, середньострокова інерційність, короткотермінове задоволення внутрішніх потреб регіону.

Крім того, з метою уніфікації єдиного підходу до визначення пріоритетів регіонального розвитку в такій методиці доцільно: урахувати поєднання галузевого, просторового та управлінського підходів до формування пріоритетів, що дозволить раціонально використовувати обмежені ресурси, мінімізує їх втрату; сприятиме задіяння наявного місцевого потенціалу, активізує ініціативність місцевих органів при формуванні та реалізації пріоритетів і загалом, приведе до формування позитивного синергетичного ефекту у процесі реалізації пріоритетів регіонального розвитку; визначати пріоритет регіонального розвитку на основі таких послідовних дій: формулювання проблем регіонального розвитку, присвоєння їм рангу чи місця по значущості, здійснення переходу від опису проблем до визначення пріоритетності їх вирішення при паралельному розподілі пріоритетів за значенням. За допомогою цього можна досягти чіткості та логічності пріоритетів, структурування їх системи та дотримання балансу між проблемністю та значущістю пріоритету;

орієнтуватися на європейську практику визначення пріоритетів за допомогою стандартизації / уніфікації підходів до підготовки документів по регіональній політиці із документами ЄС (у т. ч. творчо використовувати досвід країн ЄС щодо розробки стратегічних документів регіонального розвитку).

Важливою складовою механізму є фінансування визначення та реалізації пріоритету. З метою чіткого означення механізмів фінансування пріоритетів доцільно: визначити наступні джерела фінансування регіональних пріоритетів: бюджет, інвестиції, цільові позики, кошти Державного фонду регіонального розвитку, кошти міжнародних фінансових організацій, причому частка коштів бюджетів різних рівнів повинна мати тенденцію до зменшення; диверсифікувати джерела фінансування пріоритетів та чітко означити рамкові умови надання фінансових ресурсів для реалізації пріоритетів; чітко прописати джерела фінансування конкретного пріоритету, вказувати орієнтовну частку кожного джерела, дотримуючись правила, що пріоритети соціального та екологічного спрямування фінансуються, переважно, із коштів бюджету, державних інвестиційних ресурсів, цільових позик, а пріоритети економічного спрямування – з недержавних інвестиційних джерел, коштів Державного фонду регіонального розвитку, цільових позик та коштів міжнародної фінансової допомоги; переглянути обсяги фінансування за пріоритетами і перерозподілити їх на ті напрями, які є системоутворюючими для економіки регіону.

Так, дуже важливим є в процесі формування пріоритету його узгодження з загальнодержавними пріоритетами, а також нормативними документами: ДСРР, ЗУ «Про засади державної регіональної політики», відповідними міжнародними законодавчими актами тощо.

З метою забезпечення відповідності пріоритетів ДСРР та регіональних пріоритетів доцільно: здійснити оцінку пріоритету на предмет його співставлення з пріоритетами розвитку сусідніх регіонів та їх інтегрованості до загальної системи пріоритетів, що представлені у чинній ДСРР. І далі – здійснити коригування пріоритетів відповідно до цих співставлень та змін у чинній законодавчій базі, яка регламентує реалізацію державної регіональної політики.

Вихідним елементом механізму формування пріоритетів регіонального розвитку є підготовка стратегій регіонального розвитку, в яких такі пріоритети повинні відображатися.

В рамках запропонованого механізму стратегії регіонального розвитку повинні розроблятися з урахуванням Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації та наступних характеристик.

1. Орієнтація на потреби й інтереси людей. Ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращання становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних.

2. Консенсус щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території. Для успіху стратегічного планування необхідна згода всіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань. Усі політичні партії повинні поділяти загальне бачення та взяти на себе

зобов'язання щодо його втілення з тим, аби за умов зміни партії при владі новий уряд не розглядав би конкретну стратегію лише як складову політики свого попередника.

3. Усебічність та цілісність. Стратегії розвитку територіальних громад мають бути розроблені таким чином, щоб, наскільки можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання. У тих випадках, коли таке поєднання є неможливим або ускладненим, необхідно досягати певних компромісів.

4. Спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети. Стратегія має бути повністю інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання». Обмежений потенціал та часові рамки також позначатимуться на ступені досяжності очікуваних результатів.

5. Проведення комплексного аналізу стану розвитку територіальної громади. Пріоритети повинні визначатися на основі всебічного аналізу існуючої ситуації, прогнозованих тенденцій і ризиків, а також на вивченні взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами.

6. Обов'язковість моніторингу та оцінювання. Невід'ємною частиною стратегії мають бути моніторинг та оцінювання, засновані на чітких показниках, що дозволяють розпочати необхідні процеси, відслідковувати їх поступ, виносити корисні уроки та своєчасно виявляти потребу у корегуванні плану дій щодо реалізації стратегії.

7. Наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні. У минулому чимало стратегій було укладено під зовнішнім тиском чи на вимогу міжнародних агенцій з розвитку. Проте для життєздатності стратегій у край важливо, щоб територіальні громади самі ініціювали їх розробку і впровадження.

8. Наявність впливової провідної установи та висока готовність органів влади дотримуватися зобов'язань. Такі довготермінові зобов'язання є неодмінною умовою запровадження змін політики та інституційних реформ, виділення фінансових ресурсів та чіткого розподілу відповідальності за реалізацію стратегії.

Основними профільними органами, що мають бути задіяні в процесі формування пріоритетів регіонального розвитку є: Рада регіонального розвитку, агенції регіонального розвитку, а також Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку.

Так, Рада регіонального розвитку в процесі формування пріоритетів регіонального розвитку за специфікою своєї діяльності повинна відповідати за ефективну взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування у питаннях: напрацювання оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування і територіальної організації влади, децентралізації управління регіональним розвитком, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів.

Агенції регіонального розвитку приймають участь в аналізі соціально-економічної ситуації в регіоні, впровадженні регіональної політики на рівні регіонів, визначенні та реалізації регіональних пріоритетів, завдіння та цілей.

Створені в регіонах агенції регіонального розвитку – це потенційна база вдосконалення інфраструктури

регіонального розвитку. Регіональні агенції розвитку мають на меті вирішення завдань поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координацію програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку.

Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за розвиток відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі і впливу на вирішення важливих проблем регіонального і місцевого розвитку. Потенціал такої моделі дуже великий, а головне – вона виправдала себе в інших країнах, що є кращим свідченням її апробації. агенства регіонального розвитку мають на меті сприяти поліпшенню умов використання передових інноваційних технологій, підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, вдосконаленню підготовки та перепідготовки фахівців із регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку тощо [3].

В свою чергу, міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку повинна сприяти узгодженню довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях, визначенню механізмів та інструментів вирішення питань розвитку регіонів, а також запровадженню так званого територіально-орієнтованого підходу, при якому міністерства свої секторальні політики та заходи спрямовуватимуть на розвиток регіонів з урахуванням специфіки кожного з них.

Висновки

Всі визначені інституції у взаємозв'язку з зацікавленими сторонами повинні забезпечувати координацію дій учасників процесу формування пріоритетів регіонального розвитку. Зазначений інструмент регіонального розвитку відкриває можливість спільної діяльності усіх суб'єктів регіонального розвитку з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Разом з цим, він стимулює місцеві органи влади до здійснення активної діяльності у напрямі розвитку території. Оскільки держава в особі Кабінету Міністрів України приймає рішення щодо спільної реалізації угоди лише у випадку, коли пересвідчиться, що інші потенційні суб'єкти (передусім – місцеві органи влади) її реалізації вжили усі можливі заходи з метою соціально-економічного розвитку власних територій. Також під час реалізації угоди останні мають створити прийнятні умови для можливості ефективної реалізації положень угоди.

Саме тому, запропонований механізм формування пріоритетів регіонального розвитку дасть можливість забезпечити стійкий і збалансований розвиток регіонів, наблизити рівень життя до європейських стандартів та створити умови для посилення економічної активності в усіх регіонах країни, що сприятиме поступовому пом'якшенню регіональних диспропорцій, зменшенню ризиків утворення депресивних територій та захистить суспільство від значних витрат на відновлення належних умов їх життєдіяльності.

Література.

1. Глуха Г. Я., Бондаренко О. О. Основні підходи щодо розрахунку рівня фіскальної децентралізації. Вісник Академії податкової служби України. Сер. Економіка. 2011. № 2. С. 139–144.
2. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України: монографія. Дніпропетровськ: Стиль, 2011. 419 с.
3. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. Економіка України. 2014. № 11. С. 61–75.
4. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Офіційний сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/>
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова КМУ від 06.08.2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
8. Роль децентралізації для регіонального розвитку в Україні. Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень. URL: <https://pfirs.org/publikatsiji/item/31-rol-detsentralizatsii-dlia-rehionalnoho-rozvytku-v-ukraini.html>.