

П Р А В О

УДК 353.1:338.24

ОРГАНІЗАЦІЯ ЕФЕКТИВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ: ЛОГІСТИЧНІ АСПЕКТИ

Бородіна О.А., канд. наук з державного управління, старший викладач кафедри транспортного менеджменту та логістики ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет» (м. Маріуполь, Україна)

Бородіна О.А. Організація ефективного адміністративного управління розвитком регіонів: логістичні аспекти

У статті розглядаються специфічні питання державного управління розвитком регіонів як системи заходів, в тому числі і логістичної спрямованості, що потребує певного удосконалення підходів та принципів здійснення. Наведено нові законодавчі джерела з цієї тематики, запропоновано підхід щодо удосконалення формування та реалізації державного управління розвитком регіонів, його принципи і завдання, інституціональне запровадження, що базуються на використанні нової парадигми та з урахуванням досвіду європейських держав.

Обґрунтовано необхідність організації ефективного державного управління розвитком регіонів на макrorівні та означена його логістична складова. Розглянуто структуру управління рухом ресурсних потоків у даній системі. Запропоновано методологічний підхід до використання на макrorівні логістики як системи методів і інструментів, які управляють наскрізним інтегрованим матеріальним потоком в системі державної регіональної політики.

Ключові слова: державне управління, розвиток регіонів, регіональна політика, логістика, матеріальний потік, Державний Фонд регіонального розвитку, регіональне самоврядування

Бородіна О.А. Организация эффективного административного управления развитием регионов: логистические аспекты

В статье рассматриваются специфические вопросы государственного управления развитием регионов как системы мер, в том числе и логистической направленности, что требует определенного усовершенствования подходов и принципов осуществления. Приведены новые законодательные источники по этой тематике, предложен подход по совершенствованию формирования и реализации государственного управления развитием регионов, его принципы и задачи, институциональная введения, основанные на использовании новой парадигмы и с учетом опыта европейских государств.

Обоснована необходимость организации эффективного государственного управления развитием регионов на макроуровне и обозначена его логистическая составляющая. Рассмотрена структура управления движением ресурсных потоков в данной системе. Предложен методологический подход к использованию на макроуровне логистики как системы методов и инструментов, которые управляют интегрированным сквозным материальным потоком в системе государственной региональной политики.

Ключевые слова: государственное управление, развитие регионов, региональная политика, логистика, материальный поток, Государственный Фонд регионального развития, региональное самоуправление

Borodina O. Organization of effective administrative management of the regional development: logistics aspects

The article discusses specific issues of state governance on the regional development as a system of measures, including logistics companies that require specific enhancements of approaches and principles of implementation. The new legislative sources on this subject, the method to improve the formation and implementation of state control over regional development, its principles and objectives, institutional administration, based on the use of the new paradigm and based on the experience of European countries.

The necessity of effective state governance on the regional development at the macro level and marked its logistical. The structure of the motion control resource flows in the system. Proposed methodological approach to the use of macro-level logistics as a system of methods and tools that manage integrated end-to-end material flow in the system of state regional policy.

Keywords: public administration, regional development, regional policy, logistics, material flow, the State Fund for regional development, regional self-government

Постановка проблеми. Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується невирішеністю та нагромадженням регіональних проблем, а саме: поглиблення диспропорцій розвитку регіонів; структурна розбалансованість і структурна невідповідність економік регіонів стратегічним напрямкам їхнього розвитку; як наслідок – соціальне напруження; невирішеність екологічних проблем; і багато інших. Очевидною стає недосконалість управлінських відносин ланцюжка «держава-регіони».

Результатом функціонування якісної структури управління розвитком регіонів є ефективність роботи окремих її складових (Ради регіонів, Агенції регіонального розвитку, обласні ради тощо). Своєчасно виявленні недоліки, порушення законодавства й розробка конкретних пропозицій щодо їх усунення є джерелом мобілізації внутрішніх ресурсів, економії бюджетних коштів та створюють умови для реалізації стратегії постійного вдосконалення державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень. Всебічне вивчення праць з теорії та практики логістики зарубіжних (Д. Бауерсокса, С. Джонсона, Д. Клосса, М. Крістофера, Анікіна, А.М. Гаджинського, К.В. Кузнецова, Л.Б. Міротіна, А.І. Семененка, В.І. Сергеева, А. Тяпухіна) і вітчизняних науковців (А.Г. Кальченко, С.В. Крикавського, А.М. Окландера, Н.І. Чухрай, Р.Р. Ларіної) та з проблем формування і управління системи державного управління в Україні (В.Т. Александрова, П.К. Германчука, В.В. Морозова, Н.Б. Ткаченко, О.П. Шатковського) свідчать, що практично всі вони зосереджені на проблемах проектування або вибору тієї чи іншої форми організаційної структури управління та ефективності її діяльності як одного з аспектів оцінки організаційної структури.

Слід безумовно зазначити, що події останніх декількох місяців свідчать про наявний інтерес та поживлення законодавчого та інституціонального поля у галузі регіональної політики в нашій державі. Так, з початку поточного року було прийнято такі основоположні законодавчі документи, як: «Закон України про засади державної регіональної політики» [1] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2], які мають стати своєрідним «наріжним каменем» системи державного регулювання розвитку регіонів та ефективності макроекономічних процесів.

Постановка невирішеної проблеми. Сучасний етап державного управління розвитком регіонів розпочався із запровадження у 2006 р. в Україні політичної реформи, яка докорінно змінила розподіл повноважень між центральним та місцевими владними структурами, а також і розподіл відповідальності за розвиток територій. Незважаючи на конституційно закріплені гарантії місцевого самоврядування та прийняття у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], на сьогоднішній день у повному обсязі не сформовано дієвих механізмів, які б забезпечили реальну самодостатність територіальних громади, перш за все, її фінансово-бюджетну самостійність. Розподіл коштів, як правило, відбувається під впливом суб'єктивних оперативних чинників, широко застосовується «ручний» метод управління. Передача основних повноважень у сфері регіонального і місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи і механізмів контролю за ефективністю діяльності цих органів. Тобто, слід констатувати, що в Україні

відсутнє реальне регіональне самоврядування.

Роль обласних і районних рад, що фактично не мають організаційно-фінансової самостійності, зводиться до формалізації рішень, які приймаються регіональними органами державної виконавчої влади. Вкрай негативного впливу така тенденція спричиняє на бюджетно-фінансові відносини, а також, на чіткий розподіл повноважень між рівнями управління щодо надання послуг населенню. На жаль, державна регіональна політика в Україні в даний час являє собою нечітко визначений та недостатньо сформований вид діяльності центральних та місцевих органів влади, що не має достатнього конституційного та законодавчого оформлення.

Мета статті. Метою даної статті є надання дієвих рекомендацій з приводу організації та логістичної складової інституціонального забезпечення організаційної структури управління розвитком регіонів за участю консультативно-дорадчих органів.

Результати дослідження. Будь-яка територіально велика держава стикається з необхідністю, разом із створенням умов для зростання і розвитку всього господарства та прогресивних структурних зрушень, водночас підтримувати певну однорідність територіального економічного й соціального простору. Звідси існує наявність двох взаємопов'язаних ключових завдань у забезпеченні регіонального соціального розвитку: зменшення міжрегіональних диспропорцій у рівнях соціальних показників та, водночас, забезпечення стійкого (стабільного) розвитку кожного з регіонів.

Методологічний підхід, що пропонується для застосування на макроекономічному рівні, представляє *логістику як систему методів і інструментів, які управляють наскрізним (інтегрованим) матеріальним потоком*, в якому виробництво є частиною, яка здійснює перетворення і трансформацію матеріального потоку. Виробництво в цьому наскрізному потоці не самоціль, оскільки воно – складова ланка єдиного інтегрованого наскрізного матеріального потоку, що пронизує всю економіку.

Новий підхід обґрунтовує необхідність управління державою на макрорівні не дискретними островками регіональної інфраструктури, він націлює на управління наскрізного матеріального потоку з безкінечним числом продуктів, технологій їх виготовлення з метою забезпечення державних потреб і системою методів і інструментів, які роблять цей потік керованим.

В такому випадку, для застосування в цілому на регіональному рівні, логістичні методи і інструменти повинні бути розроблені також на макрорівні. Макроекономічні методи і інструменти повинні впливати на ефективне просування наскрізного матеріального потоку, тобто повинні бути логістичними. Слід зазначити, що ці інструменти будуть другою похідною від традиційного розуміння логістики. На макрорівні методи логістичної діяльності ще недостатньо сформовані і вивчені. Застосування і реалізація їх багато в чому залежить від того макросередовища або ситуації невизначеності, в якій перебуває суб'єкт, що приймає рішення про вибір того чи іншого методу або логістичної стратегії. Саме держава, яка є головною в реалізації стратегії, спільно з господарськими структурами може регулювати, координувати наскрізний потік в рамках території. Навіть якщо цей потік має національну сутність, лише держані механізми можуть зробити його ефективним для даної території.

Як вважає З. Варналій, в Україні на сучасному етапі існує кілька основних викликів розвитку регіонів. «По-перше, це небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення. По-друге, порушення ефективної взаємодії за напрямками «центр – регіони» та «регіони – регіони». Третє – намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів. Четверте – значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей. П'яте – наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин» [4].

В той же час, незважаючи на створену за останні роки нормативно-правову базу, державна регіональна політика в Україні нині є нечітко визначеною та недостатньо сформованим видом діяльності центральних та місцевих органів влади, що не має конституційного та законодавчого оформлення. Однією з базових засад успішного реформування системи державного управління розвитком регіонів є формування розвинутого інституційно-правового середовища.

На цей час діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, що пов'язана із розробкою та реалізацією державного управління розвитком регіонів здійснюється як сукупних ситуативних дій щодо вирішення окремих найбільш критичних проблем в конкретних регіонах. В існуючій системі органів виконавчої влади відсутній єдиний орган, на який були б покладені функції розроблення, реалізації та координації комплексного вирішення проблем регіональної політики.

Центральні органи виконавчої влади реалізують покладені на них функції щодо формування державної політики в окремих секторах економіки на територіальному рівні, спираючись на свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. Крім цього у Верховній Раді України функціонують: Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та Комітет з питань будівництва, містобудування, житлово-комунального господарства та регіональної політики. На місцевому рівні питання соціально-економічного розвитку вирішують органи місцевого самоврядування, які відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" розробляють та затверджують, а також, проводять аналіз (звіт) щодо реалізації програм розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При розробці організаційно-правових засад державної регіональної політики, особливої уваги потребує систематизація, взаємозв'язок та узгодження нормативно-правової бази щодо розвитку регіонів на усіх щаблях владної вертикалі (рис. 1).

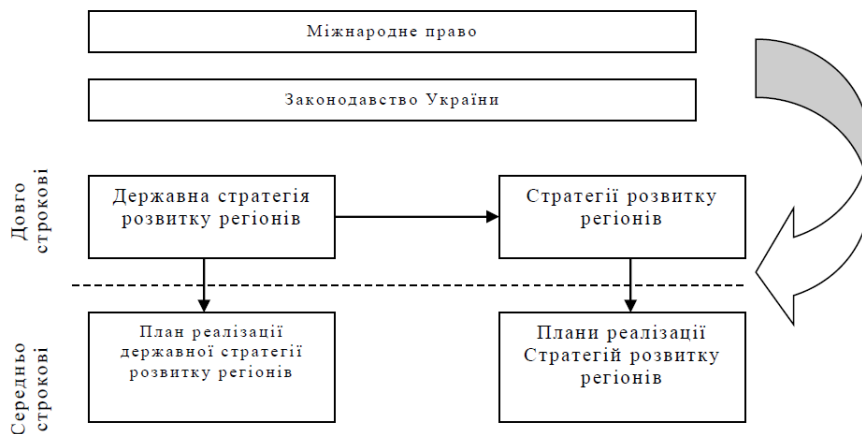


Рис.1. Взаємозв'язок та узгодження нормативно-правової бази державної регіональної політики

Складено на основі[5]

Ефективний досвід країн ЄС щодо державної регіональної політики доводить, що при центральному органі виконавчої влади повинна існувати науково-аналітична установа, яка б проводила різноаспектний комплексний моніторинг тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку регіонів, обґрунтування механізмів державної регіональної політики.

Такий орган має зосереджувати розв'язання цілої низки проблем, серед яких найважливішими є такі: розроблення проектів законодавчих та нормативних документів з питань регіональної політики та місцевого самоврядування; обґрунтування та запровадження

механізмів реалізації державної регіональної політики; запровадження планово-прогнозного механізму управління розвитком регіонів, координація розробки регіональних комплексних програм розвитку та цільових регіональних програм; проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів; здійснення експертизи рішень щодо галузевого розвитку (визначення, як вони можуть позначитися на регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях); координація розбудови системи органів місцевого самоврядування; обґрунтування засад та проведення адміністративно-територіальної реформи; нормативно-правове та методичне забезпечення міжрегіонального й транскордонного співробітництва.

Для ефективної реалізації державного управління розвитком регіонів необхідним є створення мережі недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Вдалим прикладом таких інституційних ресурсів в Європейському Союзі є Агенції розвитку регіонів (АРР) – інституції, основним завданням яких є сприяння розвитку і зростанню соціально-економічного потенціалу та конкурентоспроможності певної території, а також рівня та якості життя її населення. Це структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним та громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території [6].

Слід зазначити, що АРР створюються у формі установи та є неприбутковими організаціями, їх головне завдання не пов'язане з отриманням прибутку в інтересах засновників або працівників установи, вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище.

Місія Асоціації АРР (як важливого складника інфраструктури підтримки розвитку регіонів) полягає у системному забезпеченні виконання своїми зусиллями та скоординованими діями своїх членів функцій ефективного провідника взаємоузгодженої державної регіональної політики та власної політики розвитку регіонів з метою динамічного і збалансованого поступу України до інтегрування в європейські структури.

Особливу актуальність у сучасних умовах мають напрямки діяльності ААРР, визначені у прийнятих останнім часом нормативно-правових актах і зорієнтовані на забезпечення інтеграції України в ЄС, формування і реалізацію стратегій розвитку регіонів, забезпечення для цього фінансової самодостатності регіонів та територіальних громад, внесення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни. Участь у вирішенні цих завдань, які мають винятково важливе значення для ефективного розвитку територій, відповідає профілю діяльності АРР, створює привабливу нішу для цієї діяльності і має забезпечити системну реалізацію потенціалу цих інституцій в інтересах держави, її регіонів та громад.

Окрім пошуку реальних інвесторів, сприяння відповідній раді розвитку регіонів, обласній раді та облдержадміністрації у підготовці стратегій та програм розвитку регіонів, АРР також здійснюватиме реальний моніторинг розвитку регіонів, що вкрай важливо в умовах соціально-економічного сьогодення. Агенції розвитку регіонів повинні виявляти проблеми в реалізації програм розвитку та готувати пропозиції щодо їх коригування.

За організаційно-правовими формами АРР в Україні представляють майже весь можливий, згідно з українським законодавством, спектр організацій — комунальне підприємство, комунальна установа, підприємницька юридична особа, благодійна організація, громадська організація у вигляді об'єднання громадян. Дві останні організаційно-правові форми створення і функціонування АРР в Україні є найбільш поширеними, адже за чинним законодавством саме так вони можуть діяти як неприбуткові організації.

Незважаючи на досить вагомий внесок організацій – членів ААРР у розв'язання конкретних проблем розвитку регіонів і територій в Україні, вони не можуть сьогодні розглядатися як провідники такої політики, адже більшість з них є незалежними установами, які самостійно визначають пріоритети та напрями своєї діяльності, в умовах повільного процесу децентралізації державного управління в Україні рівень співпраці зазначених організацій та місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування залишається низьким:

- АРР та організації, що діють з метою сприяння регіональному і місцевому розвитку, майже не залучаються до розробки місцевих та регіональних програм і стратегій розвитку та процесу їх подальшої реалізації;
- діяльність існуючих в Україні АРР і організацій, що сприяють регіональному та місцевому розвитку, сьогодні здійснюється переважно за рахунок фінансової підтримки з боку іноземних і міжнародних донорів;
- практично відсутня координація та узгодження діяльності організацій, що позиціонують себе як АРР, на регіональному рівні.

Однак такі організації, безумовно, мають бути віднесені до наявних інструментів регіонального і місцевого розвитку.

Варто взяти до уваги критерії, яким, на думку експертів Європейської асоціації агенцій розвитку регіонів (EURADA), має відповідати АРР:

- сприйматися органами державної влади та місцевого самоврядування, політичними структурами як інституційний механізм розвитку регіонів;
- координувати свою діяльність з державними та самоврядними органами;
- одночасно зберігати незалежність у прийнятті рішень;
- мати розроблену стратегію місцевого чи розвитку регіонів, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними органами державної влади або місцевого самоврядування;
- володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проектів розвитку регіонів та підтримки власної технічної інфраструктури;
- мати кваліфікований персонал.

Як зазначають деякі українські експерти, що досліджували еволюцію АРР в Європі, завдання та послуги, які надаються цими інституціями, надзвичайно різняться і значною мірою залежать від потреб розвитку тієї чи іншої території [7, С. 83-107]. Дотримання саме цього принципу у сучасному процесі розбудови мережі АРР потребує Україна, адже рівень розвитку регіонів і територій є різним, проблеми мають свою специфіку, тож і методи їх подолання повинні бути відповідними. Таким чином, аналіз організаційного забезпечення реалізації державного управління розвитком регіонів свідчить про наявність низки проблем:

- законодавчо не визначено основні засади державного управління розвитком регіонів як складової соціально-економічної політики країни – не прийнято закон про засади державної регіональної політики;
- тривалий час було не унормовано питання щодо центрального органу виконавчої влади, що має здійснювати регіональну політику; тільки нещодавно питання формування та забезпечення реалізації державного управління розвитком регіонів визначено серед основних завдань Мінекономрозвитку України;
- триває конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями щодо розпорядження наявними ресурсами;
- більшість їх програмних документів мають декларативний характер, а також значно перетинаються одна з одною;
- центральні органи виконавчої влади інертно ставляться до підготовки та укладання угод щодо розвитку регіонів, процедури розроблення й укладання угод тривалі у часі, залежні від політичної кон'юнктури; перешкодою до прискорення укладання останніх є невизначені перспективи створення Державного фонду розвитку регіонів, що, згідно із законопроектами, також має опікуватися питаннями фінансування реалізації угод.

Забезпечення однакових можливостей і умов соціального та економічного розвитку регіонів, активізація їх господарської діяльності є одними із головних цілей державного управління розвитком регіонів.

Сучасні зміни у господарській системі України мають комплексний характер і охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства. Розбудова ринкової економіки, яка б відповідала стандартам європейських країн і могла забезпечити достойне місце держави на світовій арені, потребує значної кількості ресурсів – фінансових, людських, інформаційних, їх ефективного використання, раціональної територіальної організації

виробництва, активного залучення місцевих резервів господарського розвитку.

Проблема вдосконалення державного управління розвитком регіонів включає комплекс питань, пов'язаних з виробленням нових, сучасних підходів до побудови системи регіонального управління, а також формуванням відповідної парадигми здійснення такого управління.

Система регіонального управління поєднує у собі: систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, що здійснюються державними органами влади, а також різноманітні методи та ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління. Отже, зміна парадигми розвитку регіонів, що відбувається під впливом об'єктивних факторів розвитку країни, зумовлює трансформацію пріоритетів державного управління розвитком регіонів, що потребує зміни принципів регіонального управління і, у свою чергу, функцій та принципів державної регіональної політики.

Нова модель державного управління розвитком регіонів має передбачати оптимальне поєднання самостійності регіонів, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого (регіонального) розвитку та координуючої, стимулюючої ролі центру (що представляє інтереси суспільства й країни в цілому). Синергія цих двох складових при врахуванні ролі місцевого (регіонального) самоврядування формує основу успішного реформування системи державного управління розвитком регіонів – запоруки конкурентоспроможності регіонів України.

Головним завданням державного управління розвитком регіонів стає «розблокування» регіонального (місцевого) розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин та заважають стабільному регіональному розвитку (та національному в цілому).

Враховуючи складну ієрархічність регіональної політики та системи державного управління розвитком регіонів, необхідно визначити складові цього процесу, що дозволить відійти від виключно «точкових» питань аналізу впливу держави на функціонування і розвиток регіональних комплексів та представити всі складові системного висвітлення ролі держави у забезпеченні управління розвитком регіонів в умовах ринку. У зв'язку з цим, набуває актуальності реформування системи інституціональних управлінських структур та Концепції державного управління розвитком регіонів в Україні.

Нині для системи державного управління розвитком регіонів в Україні пріоритетного значення набувають стимулювання інноваційних напрямків розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального та загальнонаціонального) ринку, стимулювання міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук «точок зростання» на регіональному рівні, залучення дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання саморозвитку регіональних соціально-економічних систем.

Беручи до уваги можливість застосування досвіду європейських країн для здобутку соціально-економічних успіхів в Україні, важливим є створення умов для підвищення інвестиційної привабливості територій, розвитку підприємництва, формування дієздатної мережі спеціалізованих інститутів (кластерів, технологічних парків, агентств розвитку регіонів, бізнес-інкубаторів), спроможних реалізувати партнерські відносини та поглиблення співробітництва всіх суб'єктів з метою забезпечення гармонійного та збалансованого розвитку регіонів.

Зразком надзвичайно ефективної співпраці у цьому сенсі можна вважати програми співфінансування, що реалізуються у ЄС із надання допомоги новим членам. Так, у Польщі, програма допомоги на розвиток транспортної інфраструктури, була розрахована до 2020 р. із проміжними моніторингами співвиконання раз на п'ять років та остаточним моніторингом отриманого економічного ефекту через рік після закінчення фінансування [8].

Стосовно адресності надання державної допомоги менш розвиненим територіям, варто наголосити, що за висновками експертів Світового банку, такі дії у внутрішній політиці держави, як правило, очікуваного результату не приносять. Прикладом адресного підходу у державному впливі на регіональний розвиток в Україні було створення починаючи з 90-х років XX сторіччя спеціальних економічних зон (СЕЗ) та запровадження пільгового режиму оподаткування для інвесторів на територіях пріоритетного розвитку (ТПР).

Проте, їх існування істотно вплинуло на економічну ситуацію на відповідних територіях не здійснило. Так, пільговий режим Донецької області дозволив залучити інвестиції лише у восьми з 33 ТПР. Схожа ситуація спостерігалась із зовнішніми та внутрішніми інвестиціями у Житомирській, Луганській, Чернігівській областях. Саме ці території на момент прийняття рішень про створення ТПР були найменш розвинутими, такими вони залишаються і тепер. Але адресні стимули розвитку для окремих територій мають бути присутніми за умов впровадження та даних територіях попередніх заходів, що повинні забезпечити чіткі умови ведення бізнесу на конкретному локальному ринку, прозорі правові норми, доступні дозвільні процедури започаткування та ведення бізнесу, забезпечення його відповідною інфраструктурою.

Основна проблема, поставлена нині перед фахівцями при визначенні територій, що потребують допомоги, особливо на рівні адміністративних районів і міст обласного підпорядкування – це відсутність уніфікованої інформації, яка б характеризувала сучасний стан і зміни, що відбуваються у соціально-економічному розвитку регіонів.

Досвід використання складних інтегральних показників для визначення найбільш проблемних територій, що мають отримувати державну фінансову підтримку, свідчить про їх недостатню ефективність. Тому на нинішньому етапі розвитку варто запозичити досвід країн ЄС, які використовують обмежену кількість статистичних показників (від 2 до 6) для визначення депресивних територій. Ці показники є найбільш виразними, узгоджуються між собою і в цілому показують реальний соціальний та економічний стан в регіоні. Для моніторингу динаміки процесів соціально-економічного розвитку територій необхідно мати розгалужену статистичну базу, що складається із багатьох показників з різних аспектів (демографія, промисловість, агропромисловий комплекс, освіта і наука, охорона здоров'я, соціальна сфера, інфраструктура, екологія та ін.).

В зарубіжних країнах система моніторингу й оцінювання є складовою частиною існування державного та наднаціонального (у випадку – ЄС) менеджменту реалізації публічних програм.

В Україні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання програм – поки що нова управлінська практика для органів влади, попри існування достатнього й доступного масиву теоретично-методичних розробок західних і вітчизняних фахівців [9, с. 18].

Упродовж останніх півтора десятиріч здебільшого використовуються застарілі методи оцінювання діяльності органів влади, зокрема: використання великої кількості якісних показників, не підкріплених об'єктивними кількісними даними; зіставлення неадекватних показників; звуження оцінювання програм до контролю за цільовим використанням коштів.

Запровадження стандартів ЄС щодо структури програмних документів сприятиме поширенню європейської практики управління, підготує органи влади різного рівня в Україні до вимог щодо використання цільових коштів Європейського Союзу.

Зокрема, інструменти моніторингу та оцінювання програм сприятимуть:

- визначенню стратегічних цілей розвитку;
- отриманню важливої інформації про тенденції розвитку регіонів,
- результативність та ефективність обраної програми чи стратегії;
- виявленню попередніх результатів реалізації програмних документів;
- коригуванню їхнього змісту, зокрема уточненню цілей, переорієнтації на досягнення реальних результатів;
- підвищенню довіри громадськості до органів влади завдяки забезпеченню прозорості їхньої діяльності;
- обґрунтуванню запитів щодо фінансування програм;
- зосередженню зусиль усіх учасників реалізації стратегій чи програми задля досягнення запланованих цілей;

- забезпеченню своєчасного та регулярного зворотного зв'язку на всіх рівнях управління стратегією чи програмою;
- аналізу причин успіхів і невдач у реалізації програм чи стратегій та врахуванню цих помилок за розроблення подальших документів.

Важливим кроком на шляху розбудови дієздатної системи державного управління розвитком регіонів в Україні має стати розробка ефективної системи організаційного забезпечення.

Зважаючи на перманентний конфлікт в українських політичних елітах, що робить сучасне державне управління розвитком регіонів неефективним, та з метою удосконалення та підвищення ефективності системи державного управління розвитком регіонів, доцільно запровадити в Україні Національну раду з розробки та реалізації заходів державної регіональної політики – дорадчий орган з координації дій та систематизації заходів управління розвитком регіонів. Членами Національної ради мають бути представники регіональних Комітетів з економічних реформ (які діють на даний момент часу лише на регіональному рівні), центральних органів виконавчої влади, причетних відомств, суспільних організацій, наукових кіл.

Вважаючи комплексне питання суб'єкту регулювання, схему взаємоузгодження інтересів державного управління розвитком регіонів в процесі реалізації у конкретному регіоні можна представити так, як наведено на рис. 2.

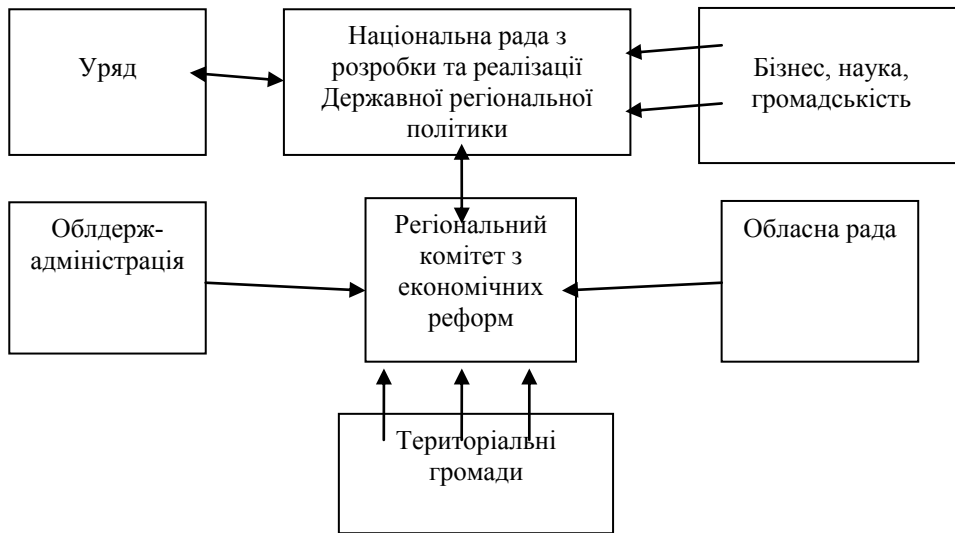


Рис. 2. Взаємоузгодження інтересів при реалізації державної регіональної політики

Складено на основі [10]

Головою Національної ради за посадою має бути Прем'єр-міністр України. Але Національна рада в процесі реалізації власних повноважень не піднімає жоден із органів виконавчої влади. Вона має отримати непригаманий для України характер погоджувальної інституції, а саме, попередньо розглядає проекти актів Уряду, які після схвалення їх радою набувають чинності відповідно до чинного законодавства, через акти Кабінету Міністрів України. Запропонована організаційна структура представлена на рис. 3.

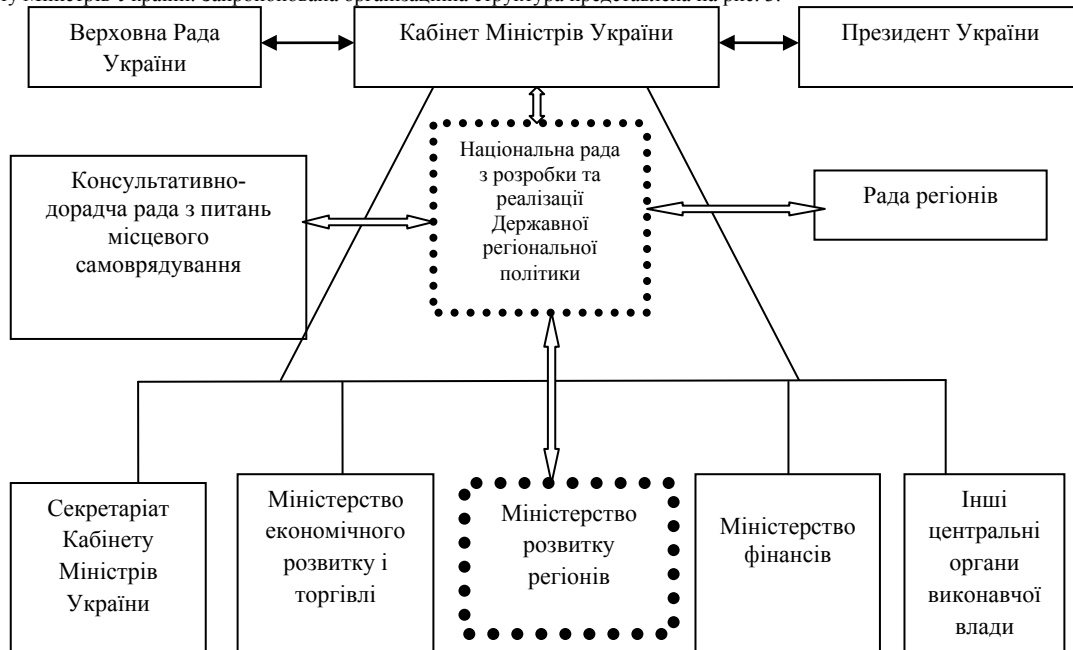


Рис. 3. Організаційна структура управління розвитком регіонів за участю консультативно-дорадчих органів

Складено на основі [10]

Крім того, вбачається невмотивованим, з огляду на сутність державного управління розвитком регіонів, поєднання в одному

центральному органі виконавчої влади питань будівництва, житлово-комунального господарства та розвитку регіонів, його утворення одночасно за галузевим і за функціональним принципами. З метою усунення цих суперечностей пропонується створення окремого центрального органу виконавчої влади з питань розвитку регіонів.

На даний момент часу реалізація такої схеми вже має певні результати, а саме, Указом Президента України від 09.04.2010 р. № 533/2010 [11] створено консультативно-дорадчий орган при Президенті України – Раду регіонів. Згідно з положеннями зазначеного Указу, створено відповідні органи регіонального рівня, до складу яких, окрім власно державних діячів, входять представники громадськості, бізнес-кіл, провідних наукових установ регіону.

Фактично, ради розвитку регіонів, окрім формальних функцій, мають стати важливим елементом залучення до процесу розвитку регіонів конфронтуючі нині структури – обласні ради та обласні державні адміністрації, районні ради та районні державні адміністрації. Конфлікт інтересів між ними став наслідком невизначеності та, подекуди, суперечливості існуючого нормативно-правового забезпечення, а також, в деяких областях до об'єктивних факторів, приєднались суто суб'єктивні фактори особистого спілкування керівників.

Нові підходи до реалізації державного управління розвитком регіонів не відкидають попереднього інструментарію, до класичного переліку інструментів додаються нові, найважливішими з яких стають фінансові інструменти, а саме, Фонди розвитку регіонів, консультативно-дорадчі органи, агенції розвитку регіонів тощо. Система фондів, як це планувалося у першій редакції Концепції, включала Національний Фонд розвитку регіонів та фонди розвитку регіонів, та представляла собою фінансові інститути, що фінансують довгострокові міжрегіональні та регіональні програми та проекти (рис.4).

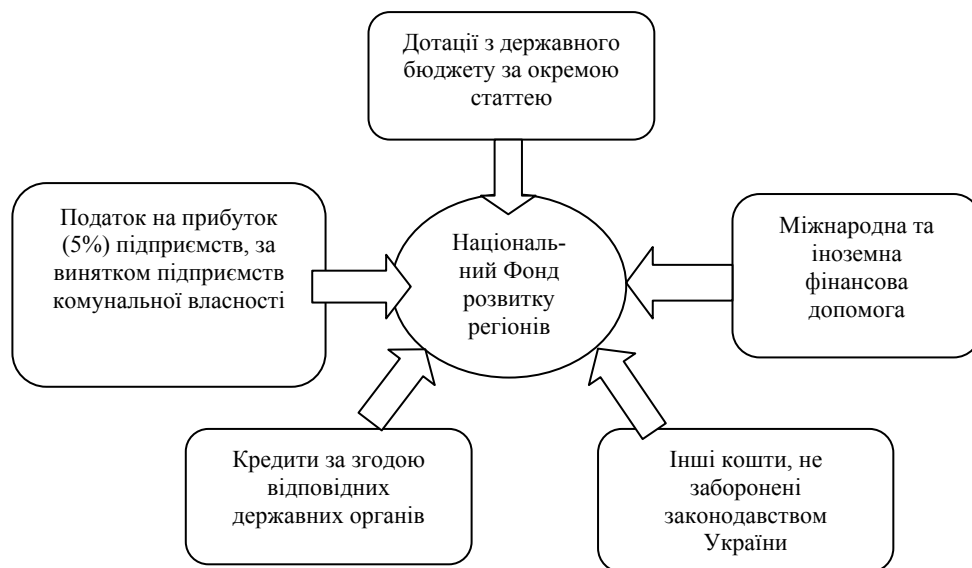


Рис. 4. Схема надходжень коштів до Національного Фонду розвитку регіонів

Складено на основі [10]

Дієвість Фонду підтверджує той факт, що за підрахунками, мінімальні сума надходжень до цього Фонду на даний момент часу становить понад 2,5 млрд. грн, що вдвічі більше, ніж субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів, яка надавалася з Державного бюджету України у 2010 р. (1,15 млрд.грн.).

Наявність такого Фонду, окрім іншого, відкриває можливості для додаткового джерела надходжень – міжнародних фінансових інституцій та транснаціональних банків. Адже низка крупних гравців світового фінансового ринку вкрай зацікавлена у фінансуванні крупних проектів в Україні.

У залежності від змісту та спрямованості проекту, Фонд мав би надавати фінансову допомогу у вигляді грантів (на безповоротній основі), або на основі кредитів. Регіональні ж фонди повинні створюватися в регіонах та фінансувати більшість невеликих, але абсолютно конкретних проектів у регіонах.

Безперечно, на тлі негативних процесів, що відбуваються останнім часом в Україні, існує велика вірогідність перетворення Фонду як фінансової установи на потенційного «корупціонера», або лобіста відповідних інтересів, як це відбувалося з Тендерною палатою у сфері державних закупівель. Тому, задля забезпечення ефективного розподілу та цільового використання коштів, потрібно знайти нову форму існування Фонду. Наприклад, таку, яка запропонована урядовим законопроектом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення державного фонду розвитку регіонів» від 31.10.2011 р. № 9363. Положення даного законопроекту пропонують створення державного фонду розвитку регіонів (далі ДФРР), що є однією з умов прискорення розвитку регіонів в Україні, переведення державних інструментів розвитку регіонів на нову основу, відхід від старої практики фінансування і перехід до фінансування виключно проектів розвитку регіонів на конкурсній основі.

ДФРР має стати додатковим запобіжником від звичного для України «ручного» способу розподілу бюджетних коштів та притаманного такому розподілу лобізму. Фактично мова йде про зміну підходів до усієї системи управління та фінансування розвитку регіонів.

Механізм наповнення ДФРР – процентні надходження з регіонів за комплексно-регресивною ставкою. Тобто у регіону будуть наявні стимули до збільшення показників економічного розвитку, перешкоджання «тінізації» економіки для забезпечення більших показників надходжень із ДФРР.

Водночас, існує вірогідність суб'єктивних факторів розподілу коштів ДФРР на регіональному рівні, саме для унеможливлення таких процесів слід застосувати заходи дієвого контролю та аудиту.

Фактично така нова формула Державного фонду розвитку регіонів поєднає європейський підхід до фінансування заходів та проектів розвитку регіонів через процедури фонду та відповідає українській традиції використання бюджетних коштів винятково через державних розпорядників з дотриманням усієї системи державного контролю. Регіони все більшою мірою перетворюються на центри забезпечення соціальної динаміки і, власне, реалізації соціального призначення держави. Враховуючи світовий досвід, можна стверджувати, що досягнення цілей соціально-економічного розвитку на рівні регіонів неминуче сприяє утвердженню позицій центру. Не дивлячись на певні недоліки тези, вона має сенс оскільки сильна держава в різномічному спектрі питань може відбутися лише через посилення соціальних можливостей регіонів.

Висновки. Отже, підсумовуючи усе вищезазначене, можна стверджувати, що територіальна влада має реально реалізувати концепцію соціальної орієнтації розвитку. Урешті-решт визріла нагальна необхідність запровадження дещо іншого від діючого механізму забезпечення соціального регіонального сходження. Його відмінністю має стати політика не очікування надходження коштів через трансферти, а активного формування джерела їх поповнення. Зрозуміло, що це потребує кардинальної зміни підходів до бюджетної політики і через незначну фінансову базу бюджету розвитку активізації бюджетно-інвестиційних процесів.

Окрім того, з метою гармонізації соціального, економічного та суспільного стану в сучасних умовах та на короткострокову перспективу пропонується проведення ряду заходів: закінчення проведення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівнях, забезпечення ефективної фінансово-бюджетної політики та механізмів державного фінансового контролю, проведення об'єднання громад на основі європейського досвіду, розвиток регіонального самоврядування.

Місцеве самоврядування – спосіб організації громадян, за якого місцевим громадам делеговано право і можливість самостійно вирішувати всі питання місцевого життя, в тому числі питання забезпечення членів громади більшістю публічних послуг, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги тощо). З огляду на якість наданих послуг та самостійність у вирішенні питань власного розвитку, слід зазначити, що місцеве самоврядування в Україні потребує кардинального реформування.

Конституція і законодавство повинні однозначно відрізнити місцеве самоврядування від регіонального. Місцеве самоврядування повинно регламентувати діяльність місцевої влади в селах, селищах, містечках та містах України, так як місцеве самоврядування – це право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління часткою суспільних справ в інтересах мешканців населених пунктів.

Натомість регіональне самоврядування має на меті сприяти розвитку регіону (краю, землі, округу), в таких напрямках: транспортна інфраструктура, покращення інвестиційного клімату та привабливості регіону, екологічна безпека, туризм, розробка стратегії економічного розвитку регіону, співпраця з центральними державними органами.

Таким чином, регіони з пасивних отримувачів бюджетних коштів перетворюються на активних суб'єктів бюджетного процесу у державі та отримують дієві важелі для власного саморозвитку. З метою гармонізації соціального, економічного та суспільного стану в сучасних умовах та на короткострокову перспективу пропонується проведення ряду заходів: закінчення проведення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівнях, забезпечення ефективної фінансово-бюджетної політики та механізмів державного фінансового контролю, проведення об'єднання громад на основі європейського досвіду, розвиток регіонального самоврядування.

В контексті цього логістична система державної регіональної політики, як своєрідний державний кластер, буде сприяти стабілізації економічних процесів в період виходу з кризи, підвищення рівня життя і добробуту найбідніших прошарків населення України. Таким чином, єдиний матеріальний потік повинен бути керованим, тому вплив державних структур на нього повинен отримати системність і логістичну складову

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
4. Варналій З. С. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / З. С. Варналій // Регіональна політика та місцеве самоврядування. Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 141–149.
5. Бородіна О. А. Особливості формування регіональної політики в країнах ЄС: досвід для України / О. А. Бородіна // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць / [редкол. : О. Ю. Амосов (гол. ред.) та ін.]. – Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (35). – С. 460–468.
6. Методичні рекомендації щодо створення та функціонування агентств розвитку регіонів : лист Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям від 22.08.2002 р. № 24-24/195.
7. Лендъел М. Форми, моделі та механізми діяльності агентств розвитку регіонів держав Центральної Європи / М. Лендъел, Є. Кіш // Агентства розвитку регіонів в Україні. Становлення та перспективи. – К., 2002. – С. 83-107.
8. Information on socio-economic situation of voivodships. – Warsaw : Central Statistical Office, 2/2001.
9. Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление : [учебник] / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешкин. – М. : Инфра – М, 2006. – 416 с.
10. Бородіна О. А. Удосконалення державного управління розвитком регіонів з урахуванням зарубіжного досвіду / О. А. Бородіна // Право та управління : електронне фахове наукове видання / [редкол. : П. В. Мельник (голов. ред.) та ін.]. – Ірпінь : Університет Державної податкової служби України, 2012. – Вип. № 1. – С. 101–121.
11. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 №341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

УДК 336.13

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА СТАНОВЛЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вознюк О.В., аспірантка Дніпропетровської державної фінансової академії

Вознюк О.В. Фінансова децентралізація як основа становлення самостійності органів місцевого самоврядування

Стаття присвячена проблемам здійснення фінансової децентралізації в процесі формування та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано теоретичні основи процесу децентралізації. Визначені основні тенденції і проблеми з розвитку системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки України. Розглянуто комплексні і системні заходи щодо розвитку системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки, створення фінансово самостійних місцевих органів влади. сукупність взаємозв'язаних заходів щодо становлення бюджетної політики, бюджетного регулювання, підтримки місцевих органів влади у системі місцевих фінансів. Особливу увагу приділено принципам розмежування видаткових повноважень, проблемі закріплення податкових надходжень на місцевому рівні. Визначені основні тенденції і проблеми у розподілі фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовано потребу вдосконалення системи бюджетних відносин між місцевою і центральною