

9. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>

11. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page1>

12. Проблеми та перспективи управління розвитком соціальної інфраструктури на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/April/7.htm>

13. 17 питань про реформу, або Як відбудеться перебудова системи влади в країні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.decentralization.gov.ua>

14. Салівончик О. М. Інституційне забезпечення формування та розвитку соціальної інфраструктури [Електронний ресурс] / О. М. Салівончик // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : “Економічні науки”. – С. 35–37. – Режим доступу : http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_02/Salivonchyk.pdf



УДК 35.316

А. Л. Помаза-Пономаренко, кандидат наук
з державного управління, науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії з управління
у сфері цивільного захисту Національного
університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ ТА РЕГІОНОМ У СУЧАСНИХ УМОВАХ: ОСОБЛИВОСТІ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ

Науково-теоретично обґрунтовано здійснення диференціації у визначенні державного управління територією та регіоном. Запропоновано напрями реалізації такого управління з урахуванням сучасних викликів.

Ключові слова: *державне управління; територія; регіон; напрями; правове забезпечення.*

The realization of differentiation in the determination of territory and region state administration was proved scientifically and theoretically in the article. It is proposed of directions of implementation said administration considering the modern challenges.

Key words: *state administration; territory; region; directions; legal support.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі адміністративного й організаційно-структурного реформування роль держави практично не заперечується. Проте має якісно змінитися саме державне управління, оскільки його система далека від оптимальної, зокрема на стратегічному рівні – регіональному. Водночас вважаємо, що перед теорією

© А. Л. Помаза-Пономаренко, 2015

і практикою стоїть складніше завдання з формування механізмів державного управління соціально-економічними системами (територіями) всієї країни, які б відповідали вимогам суспільства та часу. Все це й зумовило вибір теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічним проблемам державного управління регіональним розвитком і територіальної організації влади присвятили свої дослідження В. Бакуменко, С. Біла, З. Варналій, І. Дегтярьова, М. Долішній, Л. Зайцева, О. Коротич, В. Кравців, О. Лебединська, В. Маліков, В. Мамонова, С. Серьогін, Н. Ткачова та ін. Також вимагають дослідження особливості територіального та регіонального управління як парадигми та філософії сучасного державного управління. Крім того, недоопрацьовано механізми його впровадження в контексті розмежування територіального та регіонального розвитку.

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування диференціації державного управління територіальним і регіональним розвитком та розробка практичних рекомендацій щодо напрямів його (управління) вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. В наявних економічних умовах політичний вектор і державна стратегія стосовно розвитку територій та регіонів [1; 2] потребують єдиного погляду на це питання. Згідно із традиційними підходами в науці “Державне управління” [3–5; 6, 60; 7] необхідний перехід від пасивних заходів підтримки до стратегій окремих регіонів щодо їх активного самозабезпечення. Під останнім А. Кузнецов розуміє встановлення “порядку” (синергетику) в межах регіональної системи за рахунок злагоджених дій елементів за відсутності організаційних впливів, що впорядковують структуру та впливають на функції її окремих підсистем і елементів [8, 321]. Однак одразу постає питання щодо сутності та співвідносності територій із регіонами, тож і різниці між територіальним і регіональним управлінням та розвитком.

Слід зазначити, що тривалий час законодавчого закріплення визначення “регіон” не було. Ситуація змінилася із прийняттям Закону України “Про засади державної регіональної політики”, який покликаний узвичаїти вжиток такої категорії, як “регіон”, а також поділ елементів системи адміністративно-територіального устрою держави на макро- і мікрорегіони [1]. Крім цього, аналізований закон установив, що державна регіональна політика має забезпечувати високий рівень якості життя на всій території України з урахуванням особливостей регіонів. При цьому законодавець розглядає регіон як територію АРК, області, міст Києва та Севастополя, а регіональний розвиток як процес позитивних змін у них [1]. Зважаючи на викладене, з упевненістю констатуємо, що поняття “територія” і “регіон” у досліджуваному законі ототожнюються.

На наш погляд, законодавче визначення “регіону” потребує уточнення, і допомогти в цьому може систематизація й використання науково-методологічних напрацювань чисельної групи вчених Л. Зайцевої, В. Керецмана, О. Коротич та ін. Зазначимо, що серед них є ті (А. Спіфанов, В. Мамонова, С. Серьогін, С. Романюк та інші), які застосували насамперед територіальний підхід. Останній передбачає, що регіон – адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, якій притаманні такі ознаки: чітко визначені кордони, вбудованість у систему державного управління, єдність нормативно-правової бази. Крім цього, дана одиниця повинна мати виборну владу, юридичну незалежність, власний бюджет і бути спроможною (конкурентною). Власне кажучи, регіон вимагає ідентифікації з прив’язкою до територіального простору держави. Він є частиною її території, що виділена за сукупністю різних ознак (природних, історичних, екологічних, економічних, демографічних) в адміністративну одиницю, діяльність якої свідомо спрямовується державними органами управління, а управлінські функції координуються ними для досягнення цілей суспільного розвитку та запобігання дії руйнівних внутрішніх і зовнішніх сил [5, 14; 9, 25].

Зважаючи на етимологічне походження терміна “регіон” [10, 1020], учені аргументували, що регіон означає територію, яка відповідає кільком областям (районам) країни або кількох країн, тобто адміністративне інтегративне утворення [4, 45–47]. Проте зауважимо, що не достатнє застосування терміна “регіон” тільки для позначення території (простору), виокремленої за тими чи іншими ознаками. Дослідники (М. Паламарчук, В. Поповкін, В. Симоненко та інші) пропонують застосовувати економічний підхід до визначення поняття “регіон”. На їхній погляд, останній – неадміністративна одиниця субнаціонального рівня, до складу якої входять області, об’єднані за геовиробничим принципом. Водночас зазначене об’єднання областей може спричинити ускладнення в системі державного управління, тому важливо дотримуватися принципу пропорційності його суб’єкта й об’єкта впливу.

Ураховуючи вищевикладене, пропонуємо розуміти під регіоном системне утворення, яке займає певну територію держави, що має відповідний правовий та/або адміністративний статус і характеризується цілісністю, комплексністю, багатофункціональністю, спеціалізацією та розвитком політичних, соціальних, інноваційних, екологічних, економічних та інших відтворювальних процесів, обумовлених особливостями становлення та функціонування даної території, покликаних забезпечити відповідний рівень її розвитку та безпеки.

Крім того, регіон доцільно розглядати як різновид територіальної соціально-економічної системи (детальніше про це див. у [11, 129]). До неї входять також місто, село, селище. Погоджуємося з В. Мамоновою, що регіон формують сучасні області як одиниці адміністративно-територіального устрою України [5, 14]. Місто, село та селище слід розцінювати як різновиди територіальної соціально-економічної системи, що функціонують паралельно з регіонами. На підтвердження цих думок зазначимо, що, по-перше, невинуватим є обчислення регіонів “сотнями”, а по-друге, формування місцевого самоврядування має супроводжуватися представництвом державних інтересів у регіоні, тобто за умови домінуючої ролі місцевих органів виконавчої влади. Відповідно до законопроекту, внесеного Президентом України до вітчизняного парламенту [12], таку роль має виконувати префект. Його призначення потребує реалізації державної політики на регіональному рівні, координації діяльності районних органів державного управління, особливо здійснення контрольно-наглядових функцій за органами місцевого самоврядування щодо питань дотримання ними конституційних принципів, законності тощо [12].

Погоджуємося з ученими Я. Жаліло, К. Кононенко, В. Яблонським та іншими, що важливими елементами нової моделі організації влади мають бути також:

1) максимальне уникнення дублювання повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів;

2) створення виконавчих органів районних та обласних рад, які формуватимуться відповідними радами, нести перед ними відповідальність та отримують повноваження у сферах розроблення відповідних місцевих бюджетів і програм соціально-економічного й культурного розвитку, будівництва транспортних шляхів місцевого значення;

3) скасування делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям і права висловлення недовіри місцевими радами керівникам державних адміністрацій;

4) розширення частки надходжень до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків, а також прав органів місцевого самоврядування на встановлення місцевих податків і зборів тощо [6, 76–77].

Здійснюючи організаційно-структурні перетворення, слід пам’ятати, що ефективність і результативність територіального управління залежить від багатьох факторів. Зокрема, організації вищих центральних органів влади (концентрації повноважень), структури та принципів здійснення регіонального й місцевого управління (децентралізації). Отже, врахування потребує

того, що територіальне та регіональне управління мають співвідноситися як загальне й одичне. При цьому територіальне управління полягає в керуванні системними територіальними утвореннями (областями, районами, містами, селами та селищами), а регіональне – тільки одним різновидом соціально-економічних систем, власне, функціонуванням і розвитком областей.

Беручи це до уваги, ми здійснили аналіз розд. II Закону України “Про засади державної регіональної політики” [1] і довели необхідність внесення до нього змін, зокрема до ст. 7 і 8. Вважаємо, що Державна стратегія регіонального розвитку України визначає державну політику всього територіального розвитку, а вже на її основі розробляються конкретні регіональні стратегії розвитку, про які йдеться у ст. 10 цього Закону [1]. Відкритим залишається також питання розвитку сільських територій, особливо щодо забезпечення комплексного їх функціонування, зміцнення фінансової спроможності тощо.

Не можемо однозначно погодитися з В. Кравців, що регіональна політика становить процес формування структурних і параметричних змін у територіальній організації суспільства, реалізації якого передбачає різномірний вплив органів влади: від регулятивних дій держави до інструментів регіонального й місцевого самоуправління [13, 155]. На нашу думку, формування структурних і параметричних змін у територіальній організації суспільства є наслідком територіального управління та державної регіональної політики. До речі, на це свого часу звернули увагу А. Кузнецов, В. Мамонова та інші, досліджуючи територіальний і регіональний розвиток [5, 18; 8, 320]. Автори стверджують, що, коли йдеться про такий розвиток, це означає кількісні й якісні зміни, які відбуваються в різних сферах життєдіяльності та приводять до оновлення територіальної системи через внутрішні структурні та функціональні зміни, а саме: економічне зростання, становлення різноманітних форм власності та господарювання, поширення інфраструктури, відтворення соціального життя тощо [5; 8].

Принадібно зазначимо, що термін “політика” походить від грецької й означає державну діяльність [10]. Вона є ключовою категорією, яка трапляється в різних підходах до визначення дефініції “державне управління”. Загально прийнято, що управлінська діяльність має спрямовуватись на досягнення чогось, мати мету, тобто задавати траєкторію (рух, розвиток). З огляду на це потрібно говорити про спрямованість на розвиток територій і регіонів та усунення суперечності, які заважають цьому.

Недостатньо обгрунтованою виглядає також теза В. Кравців, згідно з якою різномірний вплив органів влади можливий від регулятивних дій держави до інструментів регіонального й місцевого самоуправління [13, 155]. Недоречно вплив ототожнювати з інструментами, адже їхнє призначення полягає у стимулюванні, активізації та спрямуванні управлінської діяльності на досягнення поставлених цілей (детальніше про це див. у В. Бусела, В. Бакуменка та ін. [8, 104; 10, 160;]). Переконливіша позиція С. Тоцького, що регіон слід розглядати не лише як об’єкт, але й суб’єкт державної регіональної політики [14]. Її заходи – це послідовні дії, які розробляє держава з метою розвитку об’єкта державної політики, а засоби – способи, забезпечення їх виконання та відображення суспільного ладу й економічної структури країни.

Такий розвиток об’єкта охоплює політичні, економічні, екологічні, соціальні процеси, які в сучасній територіальній системі безпосередньо пов’язані з децентралізацією державного управління, реформуванням адміністративно-територіального устрою, трансформацією суб’єктно-об’єктних відносин, особливо підвищенням ролі громадських організацій у вирішенні питань регіонального значення тощо. Тож важливо визначити показники і критерії для проміжного та кінцевого оцінювання вищезазначених процесів. Як відомо, критерії оцінювання – своєрідна міра, показники – інструменти, за допомогою яких з’ясовують рівень досягнення поставленої мети.

З погляду законодавця один із цих показників – стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей [1]. Незважаючи на це, критерії, за якими можливо було б оцінити рівень територіального розвитку (зокрема соціального складника) в аналізованому законі не визначено.

Серед дослідників (В. Бакуменко, З. Варналій, Я. Жаліло, О. Коротич, А. Кузнецов, В. Мамонова, О. Мельниченко, Л. Штика та інших) поширена думка, якої ми дотримуємося, що підвищення рівня життя людей слід визначати за низкою критеріїв, а саме: тривалість життя населення, його інтелектуальний потенціал, доходи та їх диференціація, стабільність отримання, споживання матеріальних благ, збагачення культурного життя, соціальний захист, розвиненість соціальної інфраструктури, її доступність для переважної більшості населення, зміна свідомості, традицій, звичок, цінностей тощо [3; 4, 104; 5, 21; 6, 50–61; 8, 317–318, 321]. При цьому передумовами підвищення рівня життя населення мають стати економічне зростання, забезпечення екологічної й інформаційної безпеки, формування громадянського суспільства з трансформацією відносин між акторами територіальної системи та механізмів державного управління територіальним і регіональним розвитком.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Слід підсумувати, що територія та регіон – різновиди соціально-економічних систем із поліфункціональною природою, причому другий (регіон) є підвидом першого, тобто території. Їхній розвиток вимагає участі держави, оскільки він безпосередньо пов'язаний зі сферою безпеки, яку визначає рівень впливу різних чинників, зокрема соціальний захист, конкурентоспроможність державної економіки, її вихід на міжнародні ринки, стійкість внутрішньої валюти, фінансово-економічна стабільність країни, вчасне реагування на економічний тиск, агресію тощо.

Поняття безпеки соціально-економічних систем актуальне в Україні. Воно має бути квінтесенцією діяльності управлінських структур і зводиться до реального проведення галузево-структурних, адміністративно-територіальних, організаційно-інституційних, інвестиційно й інноваційно спрямованих та інших реформ. З огляду на це перспективне дослідження системи забезпечення національної безпеки загалом і регіональної зокрема та факторів, що на них впливають.

За сучасних умов державне управління територіями й регіонами має реалізовуватися в кількох напрямках: створення децентралізованої моделі територіальної організації влади, підвищення самоспроможності регіонів до самозабезпечення шляхом зміцнення ресурсної бази територіального розвитку, впровадження в державноуправлінську практику України європейських стандартів, зокрема щодо оптимального співвідношення державно-наглядових і регіонально-суспільних впливів, публічності державної влади тощо. Крім того, потрібно відкоригувати вітчизняне законодавство в напрямі розмежування територіального та регіонального розвитку й управління.

Список використаних джерел:

1. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
3. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Електронний ресурс] : монографія / З. С. Варналій, О. О. Бабінова, О. Бойко-Бойчук та ін.; за заг. ред. З. С. Варналія. – К. : НІСУ, 2007. – Режим доступу : <http://www.old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>
4. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Магістр, 2006. – 220 с.

5. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. – Х. : Магістр, 2006. – 194 с.
6. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.
7. Marcusen A. Regions: the economics and politics of territory. – Totowa : Rowman and Littlefield, 1987. – 346 p.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
9. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Сergyogin, Н. Й. Кононіщева та ін. ; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Дніпропетровськ : УАДУ, 2000. – 240 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.-Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
11. Помаза-Пономаренко А. Л. Механізм державного управління безпекою соціально-економічних систем регіонів / А. Л. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 6. – С. 128–131.
12. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. № 2217а [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
13. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України. ДУ Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України; наук. ред. В. С. Кравців. – Л., 2015. – 246 с.
14. Тоцький С. В. Удосконалення механізмів державного регулювання системи економічної безпеки регіонів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. В. Тоцький ; Нац. ун-т цив. захисту. – Х., 2015. – 20 с.