УДК [353:332.14](477+100)

Бородина О.А.,
соискатель кафедры экономики и региональной экономической политики
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной Академии государственного управления
при Президенте Украины (Украина, г. Днепропетровск)

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ОПЫТА ВЕДУЩИХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

На основе опыта зарубежных стран обоснован научно-методологический подход к формированию модели государственной региональной политики, которая базируется на принципах регионального самоуправления и самодостаточности и включает в себя блоки нормативного, ресурсного и организационного обеспечения. Анализ действующего институционально-правового поля позволил определить его системную проблематику в условиях современной Украины и представить предложения по совершенствованию государственной региональной политики.

Ключевые слова: государственная региональная политика, региональное самоуправление, государственно-частное партнерство, стратегия регионального развития.

Современная Украина динамично развивается и стремится более активно включиться в мировые общественно-экономические процессы, интегрироваться в европейское сообщество. Такая направленность развития требует новых подходов к использованию экономического, человеческого и природно-ресурсного потенциала регионов, что обеспечит достижение качественно нового уровня эффективности и конкурентоспособности экономики и жизни населения.

Вместе с тем характерным для Украины является нерешенность и дальнейшее накопление проблем регионального развития. Сюда можно отнести такие проблемы, как: рост диспропорций в развитии регионов, возникновение источников социальной напряженности, структурная разбалансированность и структурное несоответствие экономик региона стратегическим направлениям их развития, появление и нерешенность различных экологических и природных региональных проблем, вопрос отсталости и депрессивности приграничных регионов и многие другие.

Поэтому государственное управление региональным развитием, которое должно проявляться в региональной экономической политике, должно быть направлено на решение неотложных региональных проблем и предотвращение возникновения других.

Существенный вклад в развитие теории государственного регулирования регионального развития сделали представители украинской школы: В. Бабкин, В. Бакуменко, С. Бандур, З. Варналий, Б. Данилишин, М. Долишний, Ю. Донченко, С. Дорогунцов, В. Геец, Л. Зайцева, В. Керецман, Е. Киш, И. Лукинов, В. Мамутов, В. Мамонова, Ю. Наврузов, П. Надолишний, В. Поповкин, С. Романюк, Т. Савостенко, В. Симоненко, О. Топчиев, М. Тимчук, М. Чумаченко, М. Хвесик и другие.

Регион не является статичной категорией — он постоянно испытывает социально-экономические изменения под влиянием научно-технического прогресса и общественных процессов на национальном и международном уровнях. Этот динамичный процесс в целом характеризуется термином «региональное развитие». Его можно определить как изменение внутренней социально-экономической структуры региона в направлении ее совершенствования и рационализации.

Как правило, региональное развитие имеет поступательное развитие, которое характеризуется прогрессивными изменениями и в результате должно привести к формированию региона как устойчивой пространственной системы, рационально использует свой внутренний потенциал и гармонично сосуществует с окружающей средой на основе рационального территориального разделения труда, специализации, обмена информацией и продукцией [1].

Государственная региональная политика — важная сфера деятельности государства, связанная с ее региональным развитием, обусловленным различиями в общественно-географическом расположении регионов, природно-ресурсном, демографическом, научно-интеллектуальном потенциале, структуре хозяйственной деятельности, уровне концентрации производственной сферы и сферы услуг и формах их территориальной организации. Регулирование территориального развития не может быть результативным, если не будет основываться на теоретических представлениях о его сущности и значении регулирующих воздействий.

В условиях унитарного устройства государства (как в Украине) вмешательство центральных органов власти в политику на местах является большим по сравнению с государствами, где существует федеральное или унитарное устройство со значительной степенью децентрализации в социально-экономической сфере [2]. Однако это не означает, что полномочия государственных органов власти всегда используются в полной мере. Только взвешенная государственная региональная политика, базирующаяся на фундаментальных теоретических разработках, где учитывают внутренние и внешние факторы, способна радикально повлиять на развитие отдельных регионов путем использования инновационных форм и механизмов. Проблема совершенствования государственной региональной политики включает комплекс вопросов, связанных с выработкой новых, современных подходов к построению системы регионального управления, а также формированием соответствующей парадигмы осуществления такого управления.

Большинство стран Европы пришли к пониманию необходимости государственного воздействия на развитие регионов как одной из основ внутренней политики и нашли свой алгоритм решения указанных задач. Украина пока делает первые шаги в этом направлении [3].

Основой государственной региональной политики Украины в нынешних экономических обстоятельствах и бюджетных ограничениях должно быть сочетание отдельных принципов и стандартов ЕС с выработкой собственных рычагов усиления конкурентоспособности регионов. Ведь далеко не все принципы ЕС, в частности децентрализация и субсидиарность, приемлемы для Украины, поскольку местные и региональные органы власти не имеют для этого достаточных полномочий и средств [4]. Из-за неопределенности их статуса по

использованию местных ресурсов (земельных, природных, демографических, производственных) осложняется социально-экономическое развитие регионов. Важным является постепенное уменьшение зависимости регионов от центральной власти, что будет способствовать повышению эффективности общественной деятельности, действенности управленческих решений, усилению инициативы на местах при сохранении принципа единовластия в управлении страной.

Внутреннее и внешнее межрегиональное сотрудничество в рамках ЕС начало требовать функционирования центров управления, промежуточных между национальными и местными уровнями. Сегодня кроме традиционных уровней власти, наднационального и национального, в ЕС формируется третий уровень управления — региональный. В последние годы страны — члены ЕС начинают восприниматься именно как «Европа регионов». Автором одноименной концепции был один из основателей ЕС Жак Делор, который предусматривал создание наднациональных органов регионального управления, ведь «эффективность партнерства зависит от распространения межтерриториального экономического сотрудничества в Большой Европе». При этом важным для объединенного европейского сообщества является утверждение регионализма, который не препятствует дальнейшей европейской интеграции.

Современное региональное развитие в рамках Евросоюза связано с процессами децентрализации и деконцентрации, которые являются составными частями коммунитарной политики. Децентрализация — это процесс передачи властных полномочий от центральных и региональных органов исполнительной власти в органы местного и регионального самоуправления. Деконцентрация — это процесс передачи части полномочий от центральных органов исполнительной власти к их региональным представительствам. Положительная тенденция проявляется в приближении государственных услуг к потребностям и интересам населения, увеличении возможностей решения вопросов социально-экономического развития на соответствующем уровне.

Центробежные процессы характерны для современных Германии, Франции, Испании, Италии, Австрии, Бельгии и других стран ЕС. Они заключаются в расширении прав местной власти на управление всеми сферами жизни населения, в деконцентрации финансов. Отдельные территории европейских стран имеют право вводить и собирать местные налоги, используя их для улучшения благосостояния своих граждан. Основы региональной политики формируются национальными правительствами стран-членов, а непосредственно в Брюсселе. Отсюда из общих средств европейского сообщества оказывается помощь регионам, которым она больше всего нужна. А приоритеты расходования этих денег определяют уже местные власти путем разработки и согласования соответствующих проектов, целесообразность которых строго контролируется. Система регионального управления сочетает в себе: систему центральных и региональных органов власти; совокупность функций, осуществляемых государственными органами власти, а также различные методы и ресурсы, используемые для реализации этих функций; подсистему связей (прямых и обратных), возникающих между объектами и субъектами регионального управления.

Смена парадигмы регионального развития, очевидно, происходит под влиянием объективных факторов развития страны, приводит трансформацию приоритетов государственной региональной политики, что требует изменения принципов регионального управления и, в свою очередь, функций и принципов государственной региональной политики. Новая модель государственного управления региональным развитием должна предусматривать оптимальное сочетание самостоятельности регионов, прежде всего в сфере решения повседневных вопросов местного (регионального) развития, и координирующей, стимулирующей роли центра (представляющей интересы общества и страны в целом). Синергия двух составляющих при учете роли местного (регионального) самоуправления формирует основу успешного реформирования

системы государственного управления региональным развитием — залог конкурентоспособности регионов Украины.

Изменение функций управления региональным развитием должно рассматриваться как непрерывная и гибкая управленческая деятельность, направленная на внедрение локальных стратегий регионального развития, адаптацию региональной политики к условиям хозяйствования, которые изменяются под влиянием эндогенных и экзогенных рисков и вызовов.

Главной задачей государственного управления региональным развитием становится «разблокирование» регионального (местного) развития, устранение препятствий, которые возникли по объективным или субъективным причинам и мешают стабильному региональному развитию (и национальному в целом).

Смена приоритетов государственного управления региональным развитием на ближайшую перспективу в Украине может быть представлена в следующем виде (рис. 1).

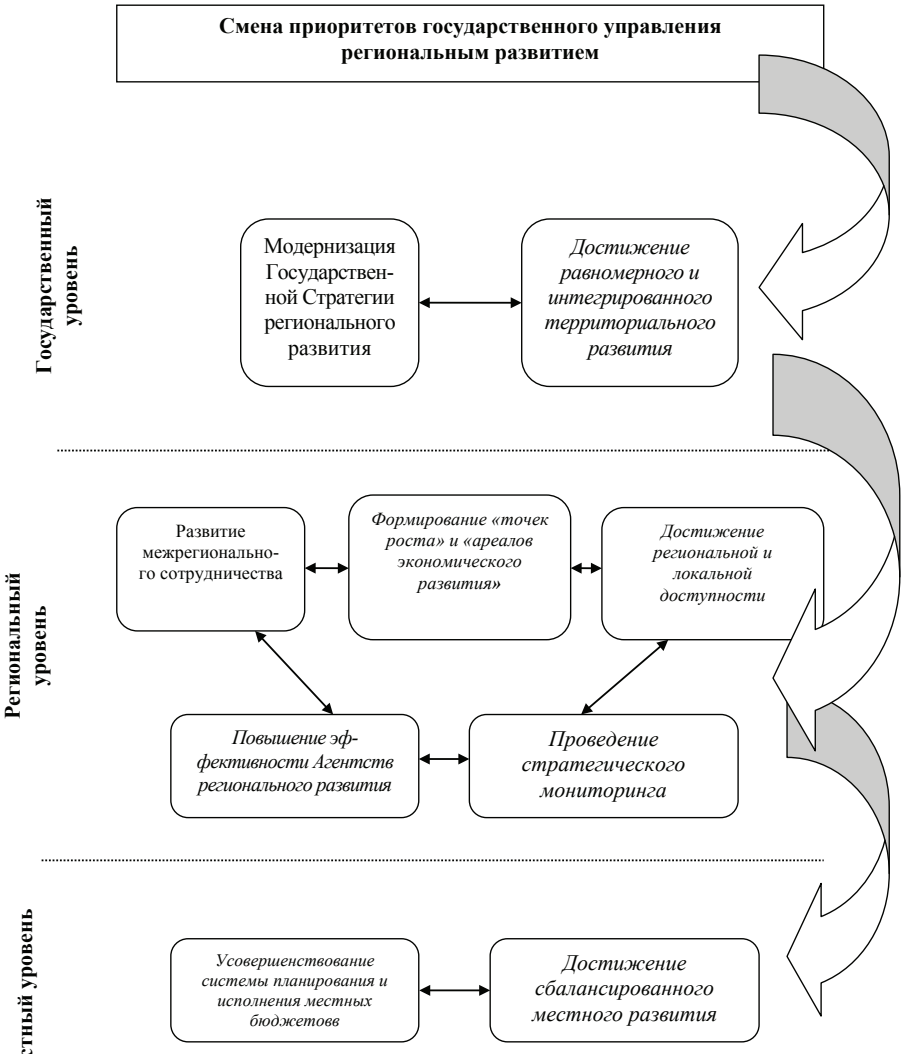


Рис. 1 — Смена приоритетного государственного управления региональным развитием в Украине

В современный период для системы государственного управления региональным развитием в Украине приоритетное значение приобретают стимулирование инновационных направлений развития региона с учетом имеющегося на местном уровне ресурсного потенциала; ориентация на комплексное развитие внутреннего (локального регионального и общенационального) рынка, стимулирование межрегиональной кооперации и интеграции, поиск «точек роста» на региональном уровне, привлечение действенных инструментов их раскрытия и стимулирования саморазвития региональных социально-экономических систем.

Учитывая это, следует отметить необходимость превалирующей роли стимулирующей политики в комбинированном ее сочетании с рычагами сдерживающей (противодействующей). Теоретически должна доминировать стимулирующая политика, но использование только ее рычагов влияния может привести к распространению инфляционных процессов, которые в среднесрочной перспективе будут только углубляться. Проведение же только принудительной бюджетно-налоговой (противодействующей) политики путем снижения налоговой нагрузки и увеличения бюджетных инвестиций способствует росту объемов производства, уменьшению безработицы, но в настоящее время, когда чередование периодов кризиса и подъема, достаточно быстрое, реализовать такую политику достаточно сложно.

Оптимальное их сочетание заключается прежде всего в:

— взвешенности применения государственных рычагов влияния,

— снижении государственного долга,

— оптимальном применении фискальных рычагов, направленных на реализацию потенциала экономического роста,

— стимулировании предпринимательской деятельности, увеличении процента среднего класса.

Кроме того, с целью гармонизации социального, экономического и общественного положения в современных условиях и на краткосрочную перспективу предлагается проведение ряда мероприятий, в частности:

— окончание проведения административной реформы на региональном и местном уровнях,

— обеспечение эффективной финансово-бюджетной политики и механизмов государственного финансового контроля,

— проведение объединения громад на основе европейского опыта,

— развитие регионального самоуправления.

Конституция и законодательство должны однозначно отличать местное самоуправление от регионального. Местное самоуправление должно регламентировать деятельность местной власти в селах, поселках, городах и городах Украины, так как местное самоуправление — это право и реальная способность органов местного самоуправления в рамках закона регулирования и управления долей общественных дел в интересах жителей населенных пунктов.

В то же время региональное самоуправление имеет целью способствовать развитию региона (края, земли, округа) по следующим направлениям: транспортная инфраструктура, улучшение инвестиционного климата и привлекательности региона, экологическая безопасность, туризм, разработка стратегии экономического развития региона, сотрудничество с центральными государственными органами.

Что касается активизации подготовки законодательных предложений по созданию правовых условий и возможностей для проведения административно-территориальной реформы в контексте повышения финансовой самодостаточности местного самоуправления, следует отметить следующее.

Во исполнение Национального плана действий на 2011 год по реализации Программы экономических реформ на 2010—2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» разработан проект Закона Украины «Об объединении территориальных громад», который 21.11.2011 подан на рассмотрение Кабинета Министров Украины.

Проект Закона предусматривает установление основных условий объединения территориальных громад, порядок его инициирования, порядок образования объединенной территориальной громады и

порядок деятельности органов местного самоуправления в объединенной территориальной громаде до формирования нового состава совета объединенной территориальной громады и ее органов. Регулируются вопросы правопреемства, управления объектами коммунальной собственности, формирования бюджета, формы государственной поддержки, в частности финансовой.

Реализация основных положений Закона позволит стимулировать процесс укрупнения измельченных, малочисленных громад, будет способствовать: созданию единых для субъектов объединения сельских, поселковых, городских советов и других органов местного самоуправления, самодостаточных и способных решать задачи по саморазвитию территориальной громады; формированию бюджета развития; оказанию соответствующих услуг на уровне общегосударственных стандартов, автономии местных бюджетов.

В настоящее время необходима выработка согласованных концептуальных подходов к решению вопросов законодательного обеспечения совершенствования административно-территориального устройства страны. Следует осуществить финансово-экономическое обследование территорий — будущих центров притяжения и объединения мелких территориальных громад, определить перечень обязательных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления на уровне территориальных громад села, поселка, города, района, области.

Мировая практика доказывает, что проблема объединения громад решается путем финансового поощрения их к укрупнению. Так, например, в Латвии каждой низовой административно-территориальной единице, которая объединялась с другими, предоставлялась определенная дотация из государственного бюджета для развития соответствующей инфраструктуры объединенного самоуправления. В Финляндии такая дотация составляет два годовых бюджета объединенных местных громад. Аналогичные стимулирующие меры внедряются в других странах. Такой комплекс стимулирующих мер следует внедрить в Украине. Критерии такого объединения громад предоставлены на рис. 2.

Кроме того, необходим законопроект, который определяет механизм добровольного объединения ресурсов территориальных громад, учитывая такую возможность как для сельских громад, так и городских на территории одного района, а также для территориальных громад смежных районов, ведь на данный момент времени такого механизма не существует.



Рис. 2 — Критерии создания новых территориальных громад при проведении территориальной реформы

Составлено на основе: [5, 6]

Такая добровольность должна обязательно поощряться государством, в том числе путем предоставления дополнительной субвенции на развитие общей инфраструктуры или на оптимизацию расходов по содержанию бюджетных учреждений.

Кроме того, крайне целесообразно предусмотрение государственной поддержки при объединении территориальных громад. И ее размер должен быть пропорциональным размеру новой громады. Уместно планировать такую поддержку в расчете на долгосрочный период и ежегодно закладывать в государственном бюджете. При этом для таких громад следует предусматривать прямые межбюджетные отношения, а также формировать новые органы местного самоуправления с предвидением равного представительства в них членов громад, которые объединяются.

Очевидно, принцип добровольности при объединении громад должен сохраняться неукоснительно. Но в будущем, когда речь пойдет о необходимости обеспечения единых стандартов оказания услуг населению, гарантированных государством, целесообразно предусмотреть законодательно возможность объединения территориальных громад на других, кроме добровольности, началах.

Явление концентрации экономической активности в крупных городах сопровождается чрезмерной урбанизацией, это закономерно. Города являются особыми полюсами сил изменений, знаний и инноваций, кроме того, в Украине в областных городах, городах областного подчинения и Киеве проживает половина населения страны (51,2%).

Постепенно, но стабильно меняется структура экономики в подавляющем количестве регионов: за последнее десятилетие промышленное производство еще больше сконцентрировано в экспортно ориентированных промышленно развитых областях (Донецкая, Днепропетровская, Луганская, Запорожская, Харьковская). Доля этой пятерки областей в общем объеме промышленного производства в Украине составляет более 56% и продолжает увеличиваться.

Такая же ситуация происходит и на внутреннем региональном уровне. Точками притяжения экономической активности практически во всех областях Украины являются областные центры, в частности города-миллионники.

Концентрация наблюдается и в сельском хозяйстве — по показателям использования земли, внедрения крупнотоварного производства, прежде всего в животноводстве. Такие процессы приведут к применению передовых технологий и, как следствие, к уменьшению количества рабочей силы на выпуск единицы продукции и будут, несомненно, сопровождаться миграцией экономически активного населения. Значительного размера приобрела миграция экономически активного населения как внутри страны, так и за границу.

Но при решении вопроса целесообразности мероприятий государства по противодействию процессам неравномерности и концентрации развития следует ориентироваться на мировой опыт. Ведь, по исследованиям Всемирного банка [7], которые анализируют тенденции распределения экономической активности на локальном, национальном и международном уровнях, процесс экономического роста довольно редко бывает сбалансированным, а усилия по его выравниванию со стороны государства — скорее вредные, чем вспомогательные.

Нет оснований для ожидания в будущем равномерного территориального распределения экономического роста. Европейский опыт доказывает, что оно происходит в условиях территориальной концентрации производства.

Следовательно, для обеспечения эффективного внедрения государственной региональной политики европейского образца в нашем государстве, а также для всестороннего ее развития прежде всего следует внедрить комплекс мероприятий общегосударственной направленности.

Во-первых, крайне необходим переход от оценки эффективности политики через формальное выполнение (или, как чаще всего бывает, декларирование их выполнения) соответствующих программ или концепций к оценке результатов по инди-

каторам, принятым заранее. Бесспорно, исходя из направленности государственной региональной политики на обеспечение каждому гражданину равных условий жизни независимо от места жительства, такие индикаторы прежде всего должны характеризовать качество жизни населения и состоять из статистических данных, расчетных и оценочных показателей.

Наиболее развитые страны, определяя пути воздействия на наименее развитые и депрессивные территории, внедряют политику, которая способствует выравниванию базовых показателей жизни, а не производства. При этом задача правительств этих стран — допускать определенную неравномерность экономического роста, одновременно обеспечивая при этом развитие в интересах всего населения через экономическую интеграцию между наиболее развитыми и наименее развитыми территориями.

Итак, исходя из мировых тенденций развития, перспективным ориентиром для общества должно быть постиндустриальное высокотехнологичное общество. При этом структура общего производства должна базироваться не на экспорте сырья, а на развитии высокотехнологичных процессов. Для достижения таких результатов допустимы определенные диспропорции регионального развития. А поскольку первичные для развития государства интеллектуально-социальные вопросы, то и процесс уменьшения диспропорций развития должен начинаться с ликвидации диспропорций именно в этих областях развития.

Современное государство — удивительно сложный глубоко интегрированный механизм. Поэтому уменьшение диспропорций в развитии социальной сферы, в региональном развитии в конечном итоге приведет к ликвидации дисбаланса в экономическом развитии территорий, что, в свою очередь, является основной целью государственной региональной политики. Кроме того, определенный экономический дисбаланс в развитии территорий, а именно концентрация промышленности и сельхозпроизводства, миграция экономически активного населения, упадок села, — это естественное явление и первоочередная задача для государственной региональной политики — не искусственно мешать непреодолимым процессам, а максимально эффективно адаптировать их в общую социально-экономическую ситуацию в стране. Следует на государственном уровне определить существование процессов концентрации экономической активности и привлечь внимание к стимулированию создания благоприятных условий по доступу граждан страны к местам экономической концентрации. При этом первоочередного развития требуют внутри- и межрегиональные пути сообщения и все виды транспорта.

Таким образом, происходят процессы концентрации производства и выравнивания базовых условий жизнедеятельности — доступа к качественному образованию, здравоохранению, обеспечения развития инфраструктуры, связывающей территории между собой. Именно этот принцип является *базовым современным принципом региональной политики* ведущих стран — устранить любые препятствия для свободного движения знаний, капитала, людей и товаров.

Выводы.

Государственная региональная политика — важная сфера деятельности государства, связанная с ее региональным развитием, обусловленным различиями в общественно-географическом расположении регионов, природно-ресурсном, демографическом, научно-интеллектуальном потенциале, структуре хозяйственной деятельности, уровне концентрации производственной сферы и сферы услуг и формах их территориальной организации. Регулирование территориального развития не может быть результативным, если не будет основываться на теоретических представлениях о его сущности и значении регулирующих воздействий, а также на использовании опыта эффективного внедрения мероприятий государственного регулирования регионального развития в ведущих зарубежных странах.

Проблема государственного управления региональным развитием особенно актуальна для стран в условиях трансфор-

маций, когда идет поиск баланса между рыночными и государственными методами регулирования развития экономики или между тенденциями тяготения к самостоятельности некоторых регионов и сохранением эффективной государственной вертикали власти.

Таким образом, обобщение научно-методологических подходов, детальное изучение историографии государственной региональной политики, применение опыта эффективной государственной региональной политики в зарубежных странах должны быть основой для формирования модели государственного управления региональным развитием в современной Украине. Оно предполагает оптимальное сочетание самостоятельности регионов, прежде всего в сфере решения повседневных вопросов местного (регионального) развития, и координирующей, стимулирующей роли центра (представляющего интересы общества, страны в целом). Синергия двух составляющих при непременном учете роли самоуправления будет иметь позитивные последствия при практическом применении.

Библиографический список

1. Бородина О.А. Особенности формирования региональной политики в странах ЕС: опыт для Украины // Теория и практика государственного управления: Сб. науч. трудов. Харьков, 2011. С. 460 – 468.

2. Чумакова О. Европейский опыт регионального самоуправления // Актуальные проблемы государственного управления: Сб. научн. трудов. Днепроперовск, 2007. С. 263 – 271.

3. «Круглый стол» по результатам проведения Европейской недели местной демократии. [Электронный ресурс] // Институт демократии имени Пилипа Орлика. Режим доступа: www.cld.org.ua/news/18.

4. Мальцев С. Местное самоуправление в Украине: проблемы реализации полномочий на основе принципа субсидиарности // Актуальные проблемы государственного управления : Сб. научн. трудов. Днепроперовск, 2007. С. 268 – 271.

5. Бородина О.А. Национальные мероприятия обеспечения европейского интеграционного вектора развития Украины // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції : Сб. научн. трудов, Днепропетровск, 2011. С. 35 – 37.

6. Бородина О.А. Улучшение государственного управления региональным развитием с учетом зарубежного опыта [Электронный ресурс] // Право и управление. Ирпень, 2012. С.101 – 121.

7. Документ общей рабочей группы «Реализация европейской политики соседства в 2010 году». Отчет о реализации политики в Украине. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/enp_report_2010_ukraine_uk.pdf

Borodina O.A., e-mail: oaborodina_ua@rambler.ru
Seeker of the economy and regional economic policy of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnepropetrovsk, Ukraine).

IMPROVEMENT OF STATE ADMINISTRATION OF REGIONAL DEVELOPMENT OF UKRAINE IN CONTEXT OF LEADING FOREIGN COUNTRIES' EXPERIENCE

On the basis of the experience of foreign countries scientifically-methodical approach to the model of regional policy formation is grounded, which is based on the principles of regional self-government and self-sufficiency and includes blocks of regulatory, resource and organizational support. The analysis of current institutional and legal framework allowed us to determine its systemic range of problems in the conditions of modern Ukraine, and provide suggestions for improving the state regional politics.

Key words: state regional policy, regional self-government, public-private partnerships, the regional development strategy.