

*Нагорна Ірина Володимирівна,*

*к.держ.упр., доц.,*

*доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування,*

*ОПІДУ НАДУ, м. Одеса*

*ORCID 0000-0002-3374-030X*

УДК 353:35

doi 10.34213/db.19.02.10

## ОПТИМІЗАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Запропоновано напрями оптимізації державного управління регіональним розвитком України в умовах децентралізації; розглянуто основні наукові підходи до визначення регіонального розвитку та регіональної політики, а також історію розвитку регіональної політики в Україні. Визначено основні проблеми формування та реалізації регіональної політики України на сучасному етапі, виявлено особливості впливу на зазначений процес реформи децентралізації. Встановлено, що напрями оптимізації державного управління регіональним розвитком є запровадження комплексних підходів щодо узгодження стратегій регіонального розвитку в умовах суспільних перетворень.*

**Ключові слова:** регіональний розвиток; регіональна політика; реформування; децентралізація; публічне управління; оптимізація.

**Постановка проблеми.** Державна регіональна політика є досить складним і багатогранним процесом, оскільки за сучасних умов центральні, регіональні та місцеві органи публічної влади змушені вирішувати складні проблеми, які досить гостро стоять на цей час, а саме: незбалансованість і диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів; невідповідність наявної в Україні системи адміністративно-територіального устрою сучасним умовам господарювання та вимогам ефективності публічної влади; збереження сировинної орієнтації економіки регіонів, зростання ресурсо- та енергоємності виробництва; недосконалість механізмів фінансово-бюджетного стимулювання розвитку регіонів.

Розпочата в Україні реформа децентралізації, зміна підходів до публічного управління на місцевому рівні стає важливим об'єктивним чинником у процесах регіонального розвитку, а разом із тим формує нову парадигму державної регіональної політики.

Вдосконалення механізмів управління регіональним розвитком на загальнодержавному та місцевому рівнях, їх узгодження та координація,

забезпечення ефективного розвитку регіонів обумовлюють актуальність дослідження сучасних тенденцій регіонального розвитку, що підтверджує доцільність обґрунтування напрямів оптимізації державного управління регіональним розвитком.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади регіональної політики та управління розглядали у своїх працях такі відомі вчені галузі державного управління, як Т. Безверхнюк, О. Войтик, М. Чумаченко, О. Швецов, О. Шевченко та ін. Вплив процесів децентралізації на процеси регіонального розвитку в Україні досліджували І. Біла, М. Деркач, Я. Жаліло, М. Козоріз, Є. Кузькін, Г. Макаров, В. Романова та С. Саханенко. Окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку висвітлено у роботах вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема О. Алексєєва, О. Анісімова, В. Богуцького, Д. Брайсона, В. Вакуленка, В. Дергачова, І. Дегтярьової, Г. Дробенка, І. Дунаєва, М. Кларка, Б. Крозбі, В. Коломийчука, В. Мамонової, Л. Масловської, Ю. Орловської, В. Пархоменка, Д. Стеценка, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В. Тертички, А. Томпсона, О. Топчієва, Ю. Шарова та А. Чандлера. Проте чимало найсуттєвіших аспектів залишаються недостатньо розробленими, а саме напрямами оптимізації державного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації.

**Мета статті** – на підставі аналізу тенденцій регіонального розвитку в умовах децентралізації, зміни цілей розвитку регіонів під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників, розподілу повноважень між національним, регіональним та місцевим рівнем, обґрунтувати напрями оптимізації механізмів управління регіональним розвитком.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної регіональної політики – механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу та проблемам, що стоять перед регіонами. Це вимагає зміни процесів стратегічного планування та

реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів вертикальної та горизонтальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів на різних рівнях та у різних галузях розвитку територій, а також зміну самої системи територіальної влади через посилення децентралізації влади.

Запровадження в Україні реформи децентралізації кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за розвиток територій [7]. Передача основних повноважень у сфері регіонального й місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи та механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого – не сформовано дієвих механізмів контролю громадами за місцевою владою.

Необхідно зазначити, що протягом багатьох років рішення щодо регулювання регіонального розвитку суттєво залежали від політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам і завданням регіональної політики. Головною перешкодою у вирішенні проблеми дисбалансу регіонального розвитку було небажання центральних органів виконавчої влади відмовлятися від управління регіонами [3].

Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дало змогу вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіонального й місцевого рівня [8]. У цих умовах формування інституційного й законодавчого поля діяльності з урегулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць не відзначалося активністю та системністю підходу, переважно врегульовувалися окремі, часткові й кон'юнктурні питання.

Велике значення для подальшого розвитку України має виважена й дієва регіональна політика з урахування викликів сьогодення – як внутрішніх, так і зовнішніх. Зовнішніми чинниками активізації регіональної політики є проблеми глобалізації, інтеграції, субрегіональних утворень тощо. Ті інтеграційні

процеси, що вже відбуваються, й ті, що ще очікують Україну (євроатлантичний і євроінтеграційний курс тощо), зумовлюють необхідність підвищення конкурентоспроможності України в цілому, а отже, і її регіонів [2]. Крім того, існує низка внутрішніх чинників, які потребують урахування в процесі формування та реалізації регіональної політики України. Ці чинники взаємопов'язані між собою й зумовлені таким. По-перше, необхідно визначити, що державна регіональна політика є складовою національної стратегії розвитку держави в цілому. По-друге, традиційна модель регіональної політики, що існує, є головною причиною дезінтеграційних тенденцій, які загрожують консолідації суспільства. По-третє, впровадження класичної моделі регіональної політики на основі нової парадигми “відповідальної регіоналізації” – це головний шлях до суспільно-політичної та соціально-економічної консолідації. По-четверте, подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод розвитку регіонів сьогодні як ніколи є нагальною вимогою часу. По-п'яте, це пошук оптимального балансу між децентралізацією управління і “єдиновладдям”. Особливо це актуально сьогодні в контексті реформи. Тобто, надаючи певні повноваження, права регіонам, місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування, треба не забувати про необхідність єдиної державної політики, про єдиновладдя [9].

Виявлено проблеми регіонального розвитку у розрізі процесу децентралізації, підготовки та реалізації стратегій регіонального розвитку та інституційного забезпечення процесів регіонального розвитку в Україні. У зв'язку з чим, нами виділено було наступні проблеми регіонального розвитку: відсутність поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів щодо регіонального розвитку, в тому числі в процесі децентралізації; недосконалість розподілу повноважень між органами влади щодо регіонального розвитку (зокрема не зрозуміло за що саме відповідають об'єднанні територіальні громади та які повноваження на них покладено щодо регіонального розвитку); слабка координація дій між учасниками процесу децентралізації щодо визначення пріоритетів розвитку громад; законодавчо не

визначено зв'язок між процесами децентралізації та регіонального розвитку; відсутність в процесі визначення пріоритетів розвитку діалогу в секторальних сферах [9].

З огляду на це головною метою регіональної політики на сучасному етапі, на нашу думку, є інтеграція регіонів у єдиний політичний та економічний простір за умов збереження регіонального різноманіття. Роль держави в цьому процесі полягає, по-перше, у гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів; по-друге, у впровадженні єдиних “правил гри” в економічній сфері для всіх регіонів; по-третє, у впровадженні уніфікованих соціальних стандартів на всій території України та державних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина; по-четверте, у реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав і відповідальності регіонів і центру.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації.

Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку модель системи управління на регіональному рівні на основі чіткого визначення й законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів державної влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою. На часі пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування [9].

Науковцями виділено наступні принципи, на яких повинен ґрунтуватися механізм формування пріоритетів регіонального розвитку [4]: цілеспрямованість – цільова орієнтація на забезпечення кінцевих результатів; системність – розробка заходів із формулювання пріоритетів на підставі всебічного аналізу існуючої ситуації і врахуванні взаємозалежності між регіональними, загальнодержавними та глобальними проблемами; варіантність – розробка декількох гіпотез та концепцій майбутнього розвитку регіону, різних варіантів відображення майбутнього розвитку (зادля формування пріоритету); комплексності – досягнення цілей та завдань и, підпорядкованих певному пріоритету; забезпеченість – забезпеченість усіх заходів ресурсами; своєчасність – своєчасність досягнення необхідного кінцевого результату; узгодженості – пріоритети повинні відповідати загальнодержавним, регіональним інтересам, провідним державним документам, між собою тощо; всебічного аналізу – врахування комплексу характеристик поточного стану територіальної соціально-економічної системи, досягнутих результатів її і прогнозованих тенденцій в ході формулювання пріоритету; адекватності – визначення пріоритетних напрямів збалансованого розвитку територіальної соціально-економічної системи на підставі всебічного аналізу існуючої ситуації і врахуванні взаємозалежності між регіональними, загальнодержавними та глобальними проблемами; науковості – розробка пріоритету є результатом наукового дослідження та проводиться відповідно до визнаної методики; гнучкості – можливість коригування пріоритету під впливом внутрішніх і зовнішніх змін; результативності – спрямування усіх заходів, що передбачені пріоритетом, на досягнення стратегічної мети збалансованого розвитку територіальної соціально-економічної системи; децентралізації, деконцентрації, субсидіарності.

Аналіз стратегій регіонального розвитку надав змогу зробити висновок, що їх формування та реалізація мають низку недоліків [5]: не всі регіональні стратегії мають структурні частини, визначені Методикою розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації; визначення пріоритету

регіонального розвитку не є обов'язковим елементом стратегії, що ускладнює їх формування в рамках розвитку окремих регіонів; відмінність підходів до формування стратегій регіонального розвитку, що засвідчує відсутність їх узгодження відносно до Державної стратегії регіонального розвитку та між собою; неврахування інтересів зацікавлених сторін при розробці стратегій, що призводить до зменшення можливості відображення у стратегіях їх інтересів та потреб; низька адаптивність стратегій до зміни зовнішніх та внутрішніх умов. Вказані проблеми формують нездатність регіональних стратегій у забезпеченні стабільності розвитку регіону.

У сучасних умовах в Україні на формування та реалізацію державної регіональної політики суттєво впливає децентралізація: дає можливість регіонам та місцевим громадам одержати більше впливу на розвиток своїх відповідних територій. Але зазначений процес приховує низку ризиків. Процес планування навіть там, де результатом є документи під назвою “стратегія регіонального розвитку”, як правило не відповідає принципам і підходам до стратегічного планування. Він рідко є партисипативним та інтегральним, із залученням представників різних секторів – державного, приватного та недержавного [9]. Тобто формально процес є відкритим, як правило проекти документів публікуються на ресурсах із відкритим доступом, організовуються громадські слухання та круглі столи експертів. Але як правило такі консультаційні механізми різко приносять результат вигляді узгоджених позицій влади (центральної чи регіональної) та представників громади.

І проблема не лише в тому, що державні органи влади не бажають цього робити, а у тому, що неурядові та приватні партнери просто неготові до конструктивної співпраці, їх рівень обізнаності та кваліфікацій є неадекватним для цілей стратегічного планування регіонального розвитку. Тому у процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку, що відображає необхідність формування на їх основі пріоритетів

регіонального розвитку.

Оптимізація механізмів управління регіональним розвитком ґрунтується на основі узгодження пріоритетів регіонального розвитку із загальнодержавними пріоритетами та координації таких пріоритетів між різними регіонами. Особливістю механізму є залучення всіх зацікавлених сторін до формування цілей розвитку з метою врахування їх інтересів.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Запровадження в Україні реформи децентралізації кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень і відповідальності за розвиток територій. Тому процес управління регіональним розвитком України в мовах децентралізації передбачає: нормативно-правове закріплення переліку об'єктів і суб'єктів державної регіональної політики. До числа суб'єктів цієї політики має бути включено, зокрема, Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку; визначення повноважень суб'єктів державної регіональної політики, з дотриманням при цьому вимог законодавства України щодо верховенства норм Конституції України; розробка та нормативне закріплення механізмів координації та узгодження цілей регіонального розвитку на місцевому, регіональному, національному рівні як по вертикалі, так і по горизонталі.

#### Список використаних джерел

1. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.
2. Варналій З. С., Воротін В. Є., Куйбіда В. С., Лібанова Е. М. та ін. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія. Київ : НІСД, 2007. 768 с.
3. Возняк Г. В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 34–43.
4. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402> (дата звернення: 12.09.2019).
5. Дзядзіна Н. М. Механізм публічного управління процесом формування та узгодження пріоритетів регіонального розвитку України в умовах децентралізації : автореф. дис. ... канд. держ. упр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 20 с.
6. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF> (дата звернення: 12.09.2019).
7. Роль децентралізації для регіонального розвитку в Україні. *Поліський фонд*



міжнародних та регіональних досліджень. URL: <https://pfirs.org/publikatsiji/item/31-rol-detsentralizatsii-dlia-rehionalnoho-rozvytku-v-ukraini.html> (дата звернення: 12.09.2019).

8. Територіальний розвиток і регіональна політика в Україні: виклики та пріоритети України / ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України” ; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2018. 157 с.

9. Щодо удосконалення державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. : аналіт. звіт. Київ : НІСД, 2011. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya\\_2015-a0536.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya_2015-a0536.pdf) (дата звернення: 12.09.2019).

10. ENPI Eastern Regional Strategy Paper for 2014 to 2020. URL: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf) (дата звернення: 12.09.2019).

### References

1. Bezverkhnyuk, T.M. (2009). Resursne zabezpechennya rehionalnoho upravlinnya: teoretyko-metodolohichni zasady [Resource Provision for Regional Governance: Theoretical and Methodological Foundations]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

2. Varnaliy, Z.S., Vorotin, V.Ye., Kuybida, V.S., Libanova, E.M. et al. (2007). Derzhavna rehionalna polityka Ukrayiny: osoblyvosti ta stratehichni priorytety [State Regional Policy of Ukraine: Features and Strategic Priorities]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].

3. Voznyak, H.V. (2015). Rehionalnyy rozvytok: sutnist i metodolohichna osnova. *Rehionalna ekonomika*, 3, 34–43 [in Ukrainian].

4. Deyaki pytannya realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22.09.2016 r. № 688-r. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.

5. Dzyadzina, N.M. (2019). Mekhanizm publichnoho upravlinnya protsesom formuvannya ta uz-hodzhennya priorytetiv rehionalnoho rozvytku Ukrayiny v umovakh detsentralizatsiyi [The mechanism of public management of the process of formation and coordination of priorities of regional development of Ukraine in the conditions of decentralization]. *Doctor's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

6. Pro utvorennya Mizhvidomchoyi koordynatsiynoyi komisiyi z pytan rehionalnoho rozvytku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 16.09.2015 r. № 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>.

7. Rol detsentralizatsiyi dlya rehionalnoho rozvytku v Ukrayini. Poliskyy fond mizhnarodnykh ta rehionalnykh doslidzhen. URL: <https://pfirs.org/publikatsiji/item/31-rol-detsentralizatsii-dlia-rehionalnoho-rozvytku-v-ukraini.html> [in Ukrainian].

8. Terytorialnyy rozvytok i rehionalna polityka v Ukrayini: Vyklyky ta priorytety Ukrayiny [Territorial Development and Regional Policy in Ukraine: Challenges and Priorities of Ukraine]. V.S. Kravtsiv (Ed.). Lviv [in Ukrainian].

9. Shchodo udoskonalennya derzhavnoyi stratehiyi rehionalnoho rozvytku Ukrayiny do 2015 r. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya\\_2015-a0536.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya_2015-a0536.pdf) [in Ukrainian].

10. ENPI Eastern Regional Strategy Paper for 2014 to 2020. URL: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf) [in Ukrainian].

**Nagorna Y. V.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,*

*Associate Professor of department of Regional development and Public administration,*

*ORIPA NAPA, Odesa*

*ORCID 0000-0002-3374-030X*

### **Optimization of instruments of state management of regional development in decentralization**

*The article deals with the basic scientific approaches to the definition of regional development and regional policy, identifies the main problems of formation and implementation of regional policy of Ukraine at the present stage, reveals peculiarities of influence on the said process of decentralization reform.*

*It is proved that there are a number of problems of formation on implementation of regional development strategies. The following issues, based on the methods of analysis and synthesis, include: imperfection of the regulatory framework for regional development; differences in approaches to the formation of regional development strategies; low strategy adaptability to changing external and internal conditions; low level of citizen involvement in the development of a specific region; lack of coherence of regional development priorities with the State Regional Development Strategy (or their complete absence in regional development strategies), lack of correlation of regional development strategies with each other. These problems form the inability of regional strategies to ensure the stability of regional development.*

*The author has determined that modern decentralization processes have a direct impact on the development of regions. In the process of creating a new decentralized management system, a necessary element is a combination of national, regional and local interests. It is also important to take into account the local specificity of socio-economic, political and cultural development, which reflects the need to formulate regional development priorities on their basis. Hence, the task for the science and practice of public administration is to find and provide such mechanisms that would maintain the optimal balance between different levels of government, ensure territorial integrity, unity of the state and the desire of the regions to realize their own potential, to provide appropriate services to the population and to implement strategies as effectively as possible in the context of decentralization on the basis of the established priorities of regional development.*

*It is determined that the directions of optimization of the state management of regional development are the introduction of integrated approaches to the coordination of regional development strategies in the conditions of social transformation.*

**Keywords:** regional development; regional policy; reform, decentralization; public administration; optimization.

*Надійшла до редколегії 19.12.2019 р.*

