

Лашук О.С.

Чернігівський національний технологічний університет

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

У статті розкрито теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття, змісту та сутності механізмів державного регулювання регіонального розвитку. З'ясовано, що нині регіони стають новими просторами для побудови політики в якості систем дії і самостійними учасниками глобального порядку. Визначено посилення ролі регулятивної діяльності регіональних інститутів розвитку, до яких належать органи державної влади та місцевого самоврядування. Удосконалено методологічні засади державного управління розвитком регіону.

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, державна регіональна політика, державне управління, регіональне управління, теоретико-методологічні підходи.*

Постановка проблеми. На сьогодні для розвитку українського суспільства характерним є посилення ролі і значення регіонів у процесі державного управління соціально-економічними процесами. Однак регіональний розвиток характеризується цілим комплексом проблем, серед яких спад виробництва, зниження рівня та якості життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, моральна та фізична зношеність об'єктів житлово-комунального господарства тощо.

Передумовою для розбудови незалежної, демократичної, правої та соціально орієнтованої держави, її міжнародної інтеграції у світовий простір є забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку регіонів, створення гідних умов життя для населення, створення робочих місць. Вирішення проблем, пов'язаних із розвитком країни та її регіонів та ефективним механізмом державного управління на місцях, потребує формування комплексу теоретико-методологічних основ державного управління розвитком регіонів та його удосконалення.

Визначення та актуальність питання формування державного механізму розвитку регіонів (проблемних, із особливим статусом) зростає відповідно до посилення тенденцій економічного розвитку країни, наростання негативних явищ у суспільстві, воєнними діями на Сході країни, збільшення загроз у сфері фінансів, економіки, зовнішньої політики тощо. Тому набувають актуальності дослідження, які визначають та характеризують механізм забезпечення національної безпеки України у напрямі розвитку її регіонів, пошуку шляхів залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної полі-

тики у сфері регіонального розвитку, а також ґрунтовного вирішення питань щодо реалізації механізму державного управління розвитком регіонів, оскільки його складові частини у процесі формування та впровадження державної політики забезпечують єдність дій щодо сталого розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку регіонів та реалізації державної політики регіонального розвитку присвячена значна кількість наукових праць. Теоретико-методологічним засадам формування державних механізмів регіонального розвитку присвячені праці В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Воротіна, О. Коротича, Н. Нижника, О. Радченка, О. Скрипнюка; дослідженню питань державного регулювання розвитку регіонів у свої роботах приділяли увагу М. Долішній, В. Геєць, З. Герасимчук, Л. Федулова, Б. Данилишин, М. Бутко, Л. Чернюк, С. Шкарлет, З. Варналій, В. Василенко та ін.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень державного управління розвитком регіонів, постає необхідність дослідження теоретичних основ державного механізму розвитку регіону та підвищення його ефективності, що й обумовлює актуальність нашої статті.

Постановка завдання. Мета статті полягає у формуванні концепції державного механізму розвитку регіону, теоретико-методологічних основ формування механізму її реалізації. Проведене дослідження дозволяє створити новий підхід до формування структури механізмів державного управління регіональним розвитком, розкриває характеристики та ознаки регіональних систем,

формує теоретичні засади їх функціонування. У дослідженні представлений категорійний апарат державного управління розвитком регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Концепція державного управління розвитком регіонів має формуватися на основі низки категоріальних понять: «регіон», «розвиток регіону» та «регіональний розвиток».

Регіон розглядається як відкрита, складна, цілісна і специфічна система, на яку впливають фактори внутрішнього середовища, порушуючи цілісність і рівновагу, та фактори зовнішнього середовища (органи державної влади та місцевого самоврядування, інші регіональні системи управління). Цей вплив змінює принципи та механізми управління, які склалися, тож виникає потреба у розробці нових способів взаємодії між елементами системи.

У суспільстві існує проблема соціально-економічного розвитку регіону, тому важливо дослідити дефініції основного поняття «регіон». У науковій літературі пропонуються різні підходи до його визначення (табл. 1). Зокрема, регіон як суб'єкт економічної діяльності визначається як територія, що характеризується спільністю соціально-економічних, політичних та географічних чинників, має свої територіальні особливості, свою специфіку, де складаються своєрідні економічні та соціальні умови (табл. 1).

Таким чином, поняття регіону є досить абстрактним (як регіон взагалі) і передбачає, що його конкретизація і змістовна інтерпретація здійснюються у процесі виділення певних типів регіонів.

Регіональний розвиток – це процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах; державна регіональна політика традиційно розглядається як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розробку та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних та державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу [8].

Регіональний розвиток необхідно розглядати як розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторі, що поряд із просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний розвиток її соціально-економічних територіальних підсистем. Відповідно до цього, регіональне управління має розглядатися як управління

просторовим розвитком світу, наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального рівня як цілісними соціально-економічними комплексами та їх підсистемами.

Системний підхід у регіональному управлінні дозволяє не тільки побачити критичні змінні й обмеження в їх взаємозв'язках у процесах функціонування різних структурних одиниць у регіональному господарстві, але і виробити взаємоприйнятні організаційно-економічні рішення, вигідні як для складових елементів, так і для всієї системи в цілому. Безсистемність загрожує фрагментарністю, напівзаходами, хаотичністю, низькою ефективністю. Можна говорити про те, що без вивірених системних рішень цілісний стабільний і динамічний розвиток регіону важко собі уявити. Саме системність (аналізів, рішень, дій) дала можливість багатьом регіонам країни досягти помітних позитивних зрушень у соціально-економічній ситуації на своїх територіях. У нових умовах суспільного розвитку все більше визнається, що системність – найважливіша сучасна закономірність регіонального управління.

Синергетична концепція визначення та забезпечення структурної стійкості регіональної економіки є елементом теоретико-методологічного рівня синергетичної концепції стратегічного управління економічним розвитком регіонів; пояснює не тільки гносеологічне навантаження, але й сутнісне, які підтримує генезу економіки регіону як системи, що самоорганізується; структуроутворення, які відбуваються за внутрішніми законами буття у відповідь на зміну зовнішніх чинників, що включають адаптивні (еволюційні) або біфуркаційні (революційні) процеси. Синергетичний підхід, що пояснює самоорганізаційну природу економічного розвитку регіону, є першопочатком, який спрямовує методологічні засади інших підходів на утворення певних характеристик зовнішнього середовища, відповідь на які з боку економічної системи регіону, що самоорганізується, втілюється у формуванні структури, функціонально найбільш ефективної в конкретних умовах [9, с. 2].

Принципи і цінності регіонального розвитку є соціально визначеними. Принципи можуть відбивати загальні переконання, незалежні від рівня розвитку демократії, рівності, свободи і справедливості в країні. Вони зазвичай показують відносини і баланс між органами державної влади, ринком, громадянським суспільством і народом. Вищезазначені учасники відносин не є повністю незалежними у своїх рішеннях, що стосуються

розвитку територій, і повинні враховувати інтереси один одного.

Соціальне визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є історичним процесом і залежить від територіальних особливостей, оскільки уявлення про «розвиток» обумовлюють використання різної кількості ресурсів в економічному, соціальному, екологічному, політичному і культурному плані залежно від, наприклад, курсу розвитку – буде він зосереджений на вирішенні соціальних проблем або на виході на міжнародний ринок [11, с. 24].

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природно-господарських особливостей кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний

розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховуватися економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення поняття «регіон»

Джерело	Визначення поняття
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.
З.В. Герасимчук [2, с. 29–30]	Регіон – це відносно цілісна відтворювальна соціо-еколого-економічна система господарської території, самостійна в адміністративно-правовому відношенні, яка є складовою частиною країни, виділяється своїм економіко-географічним положенням, комплексом природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, спеціалізацією і структурою господарства, спільністю екологічних проблем, а також високим рівнем внутрішніх соціально-економічних зв'язків.
Ю.Г. Горященко [3, с. 50]	Регіон – це певна територія, яка характеризується цілісністю та взаємозв'язком елементів, які входять до неї, а також відрізняється від інших територій за певними ознаками.
Словник із регіональної політики [4]	Регіон – це територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів.
Р. Сливка [5]	Регіон – це територія, що є очевидною спільнотою з погляду географії, або така територіальна спільнота, де є наступництво і населення, яке визнає певні спільні цінності та прагне зберегти і розвивати свою самобутність із метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу.
С.А. Романюк [6, с. 3].	Регіон – найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет.
С.О. Тульчинська [7]	Регіон – система соціально-економічної взаємодії економічних чинників та їх впливу на просторово-територіальні процеси, а не навпаки.

фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижчого рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [12].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача; відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби – на субрегіональному рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проектів і програм місцевого розвитку, що ґрунтуються на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [13].

Вивчення теоретико-методологічних засад державного управління розвитком регіонів дає змогу виділити ряд характерних ознак функціонування системи регіонального управління: гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація

творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

Формування сучасного механізму державного управління регіоном із урахуванням зазначених вимог дасть змогу кожному регіону ефективно використовувати цей механізм, забезпечити зростання якості життя населення та ефективно застосовувати процеси суспільного розвитку в умовах глобалізації, інтеграції та децентралізації.

Висновки. Отже, узагальнюючи вищенаведене, можна зробити висновок, що здійснення державного управління розвитком регіонів має базуватися на створенні цілісної концепції, яка б поєднувала у собі два наукових напрями: регіональну економіку та державне управління. Концепція має узгоджений категорійний апарат, включає в себе принципи державної регіональної політики, стратегічні напрями для розвитку країни та має створювати комплексний механізм, що передбачає постійне удосконалення елементів, які до нього входять.

За сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання територіального розвитку стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, такі як відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання; низька інституційна та фінансова спроможність органів влади; відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів; незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні. Ці проблеми зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

Список літератури:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

2. Герасимчук З.В., Вахович І.В. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону: монографія. Луцьк: ЛДТУ. 2002. 248 с.

3. Горященко Ю.Г. Оцінка ефективності соціально-економічного розвитку регіону. Економічний простір. 2014. № 81. С. 48–55.
4. Словник з регіональної політики. Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень ЄвроРегіон Україна. URL: <http://eu.prostir.ua/library/1405.html>
5. Сливка Р. Новий вимір політичного та соціально-економічного співробітництва між прикордонними територіями в Центральній та Східній Європі. URL: <http://geoinfo.if.ua/?p=265>.
6. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження. К.: УАДУ, 2001. 112 с.
7. Тульчинська С.О. Підходи до визначення поняття «регіон» в сучасних умовах. Ефективна економіка. 2012. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1201>.
8. Приходченко Т.А. Теорії та концепції регіонального розвитку умовах. Ефективна економіка. 2016. № 9. URL: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=5149>.
9. Шкрабак І.В. Синергетична концепція стратегічного управління економічним розвитком територіальних утворень. Ефективна економіка. 2011. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1421>.
10. Лашук О.С. Методологічні основи механізмів державного регулювання розвитку регіону. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. 2017. №1 (3). С. 93–100.
11. Ковальчук В.Г. Теоретико-методологічні підходи до забезпечення регіонального розвитку. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2015. Вип. 2. С. 20–27.
12. Коваленко М.А., Кругла Н.А., Радванська Л.М., Швороб Г.М. Регіональний менеджмент: навч. посіб. Херсон: Олді-плюс, 2004. 304 с.
13. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практич. посіб. / за ред. І. Санжаровського. Київ: Вид-во К.І.С., 2008. 214 с.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ

В статье раскрыты теоретико-методологические подходы к пониманию понятия, содержания и сущности механизмов государственного регулирования регионального развития. Выяснено, что в настоящее время регионы становятся новым пространством для построения политики в качестве систем действия и самостоятельными участниками глобального порядка. Определены усиление роли регулятивной деятельности региональных институтов развития, к которым относятся органы государственной власти и местного самоуправления. Усовершенствованы методологические основы государственного управления развитием региона.

Ключевые слова: регион, региональное развитие, государственная региональная политика, государственное управление, региональное управление, теоретико-методологические подходы.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY DEVELOPMENT OF REGIONS

The article deals with theoretical and methodological approaches to understanding the concept, content and essence of mechanisms of state regulation of regional development. It is revealed that the regions now become new spaces for building policies as systems of action and independent participants in the global order. The role of regulatory activity of regional development institutes, which includes state authorities and local self-government, is determined. The methodological principles of state administration for the development of the region have been improved.

Key words: region, regional development, state regional policy, state administration, regional administration, theoretical and methodological approaches.