

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 8, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК: 353.2

Ю. Г. Королюк,
доцент, кандидат фізико-математичних наук,
докторант Національної академії державного управління при Президенті України

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У роботі проведено теоретико-методологічний аналіз процесів формування цілісної системи регіонального управління, її складових частин та аспектів організації. Сформовано та відображено графічно модель системи регіонального управління, розкрито її зміст.

Ключові слова: регіональне управління, механізми регіонального управління, система регіонального управління.

Annotation. The article deals with the theoretical-methodological analysis of the integral regional governing system formation processes, as well as of its constituents and organization aspects. We have made and showed graphically the model of the regional governing system and have revealed its content.

Keywords: regional management, mechanisms of regional management, system of regional management.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасні тенденції децентралізації та розвиток засад публічного управління, що історично підтвердили свою ефективність у розвинутих країнах, ставлять принципові вимоги перед вітчизняними регіональними і місцевими органами управління бути здатними самостійно вирішувати виникаючі проблеми і задачі суспільного виробництва та життєдіяльності суспільства. Триваюче ствердження регіонів у ролі головних суб'єктів забезпечення соціально-економічного розвитку держави, її конкуруючого становища на світовій економічній і політичній аренах є однією із головних причин, що обумовлює потреби науково-обґрунтованого удосконалення механізмів управління розвитком регіональних систем.

У свою чергу, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування потребують об'єктивних механізмів управління, які повинні узгоджуватися як із їх організаційними особливостями, так і з умовами конкретного регіону. Іншими словами, мова йде налагодження та розвитку концепції системи регіонального управління, де на рівні держави повинні визначитися принципові особливості її цілісного функціонування та закладатися можливості адаптації на місцях під проблеми розвитку конкретного регіону. Саме тому гармонійне поєднання елементів зазначеної системи, де головним принципом є не взаємодія, а взаємосприяння, визначає перспективи дієвого розв'язання проблем регіонального розвитку. Варто наголосити на потребі теоретико-методологічного обґрунтування підходів до аналізу та синтезу системи регіонального управління, що вимагає поєднання двох взаємозалежних аспектів: дослідження закономірностей її функціонування та розробки, на їх підставі, дієвих механізмів управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких започатковане розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Дослідження проблем регіонального управління займає чільне місце у галузі наук державного управління, галузях економічних, політичних, юридичних та соціологічних наук. На сьогодні суттєвий вклад у теорію та методологію розбудови системи ефективного регіонального управління здійснили і продовжують здійснювати багато вітчизняних вчених: З.С.Варналії, В.С.Воротін, М.І.Долішній, В.Ю.Кереман, О.Б.Коротич, В.С.Куйбіда, Е.М.Лібанова, Ю.В.Макогон, Н.А.Мікула, А.І.Мокій, С.А.Романюк, В.І.Чужиков та ін. Слід зазначити про плідну діяльність низки наукових установ, зокрема вагомий вклад у розвиток вітчизняних засад регіонального управління здійснюють науковці Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України та Інституту регіональних досліджень Національної академії наук України, інші академічні установи і наукові школи.

Однак сьогодні, процес становлення системи регіонального управління, розробки, зокрема, налагодження у ній дієвих механізмів управління, поки що залишається недостатньо дослідженим як у теоретичному аспекті, так і з точки зору свідомого їх впровадження у практичну діяльність.

Метою роботи є теоретико-методологічний аналіз процесів формування системи регіонального управління, функціонування та взаємозв'язку її складових.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як слушно засвідчують З.С.Варналії та ін. [1, с. 89], інтегрований характер системи управління територіальним розвитком поєднується з необхідністю застосування в національній системі управління методів, вироблених у різних галузях: державного управління, економіки, менеджменту, політології, соціології, філософії, філософії, юриспруденції. Результатом їх синтезу постає сформований підхід, що дає змогу поглиблювати фундаментальні та розширювати прикладні дослідження, вирішувати теоретичні завдання й практичні проблеми регіонального управління, що все більше ускладнюються в умовах суттєвих глобалізаційних тенденцій.

У свою чергу, у науковій літературі відсутній єдиний перелік елементів, що формують систему регіонального управління. Питання про включення механізму(ів) регіонального управління у склад системи управління є найбільш суперечливим. Одні дослідники вважають, що механізм управління є самостійним компонентом, який не повинен входити в склад системи управління. Інші, навпаки, переконані, що функціонування системи управління неможливе без його складової частини – механізму управління. В даному дослідженні віддається перевага варіанту, згідно якого механізм(и) регіонального управління є елементами системи управління і виконує(ють) роль найважливішої її складової [2, с. 49; 3]. У свою чергу, дослідження механізмів управління на регіональному, місцевому рівні повинне здійснюватися із аналізом інших фундаментальних елементів загальної системи управління: суб'єктом, об'єктом, факторами зовнішнього середовища. При цьому кожний елемент системи слід розглядати як частину єдиного цілого, як своєрідну підсистему функції якої визначаються загальними властивостями системи. Складні різномірні, поліструктурні зміни, що відбуваються у сфері соціально-економічних відносин, визначають необхідність поглиблення уявлення про об'єктивні передумови та еволюцію моделей публічного управління [4, с. 27].

Так, М.О.Соколов обґрунтовує використання поширених моделей управління регіональними системами відповідно їх ефективності [4, с. 27-28]:

- Веберівська модель (ефективність може бути досягнута завдяки раціональному поділу праці та чіткому визначенню сфер компетенції);
- переходу від наукового управління до школи „людських відносин“ (ефективність постає питанням мотивації підлеглих в умовах, що передбачають взаємний обмін);
- перехід від механічної до кібернетичної, або інформаційної моделі (ефективність досягається в результаті відбору та передачі інформації, а також прийняття рішень на тих рівнях, де ця інформація найбільш доступна);
- перехід від організації як ієрархії до організації як асоціації фахівців (ефективність означає створення такої організаційної структури, у якій фахівці можуть якнайкраще використати свої професійні якості).

Хоча М.О.Соколов визначає взаємодоповнюваність наведених моделей, однак їх зміст не відображає цілісного аспекту функціонування регіональної системи управління, зокрема не враховує особливостей її об'єкту. Слід погодитися із висновком М.В.Сухарева, відповідно до якого складність управління територією залежить від складності соціально-економічної системи, яка нею охоплюється. Управління економічним розвитком вимагає врахування багатьох складових, більшість

із яких перебуває на „стику” між економічним і соціальним життям [5, с. 137].

Окрім акцентування уваги на процесах функціонуванні суб'єкта чи об'єкта системи регіонального управління, у науковій літературі має місце представлення процесу управління (зокрема, механізмів регіонального управління) як окремої системи. Так, В.С.Коломийчук ототожнює зміст господарського механізму адміністративного району із його господарською системою [6, с. 13].

Ускладнюючим чинником аналізу регіональних систем управління та механізмів їх функціонування є та обставина, що як суб'єкт так і об'єкт перебувають у полі системного впливу державного управління. Як відомо, державне управління володіє рядом аспектів: суспільно-політичним, що визначає закономірності й найважливіші ідейно-політичні параметри системи державного управління; організаційно-структурним, який відображає особливості організаційної структури державного управління; структурно-функціональним, що складає механізми реалізації функцій управління; форми, методи і процеси, притаманні державно-управлінській діяльності. За кожним із зазначених напрямів держава здійснює регулювання в регіонах. Ефективне державне регулювання означає взаємодію сукупності всіх елементів, у рамках якої кожному із елементів належить чітко визначене місце і функції [7, с.110].

Відмітимо ще одну особливість державного регулювання розвитку регіонів (яке об'єктивно може бути не тільки прямим, а й опосередкованим): фактично держава вирішує велику множину питань, що не пов'язані безпосередньо із розвитком тих чи інших регіонів. Однак, зважаючи, що регіони є невід'ємною складовою держави, вирішення зазначених питань має вплив і на їх функціонування [8, с. 24].

Крім цього, функціонування системи регіонального управління володіє рядом схожих особливостей із системою державного управління. Зокрема функції органів регіонального управління залежно від їх змісту, призначення та сфери застосування (здійснення) можна розподілити на два класи подібно до органів державної влади [9, с. 461]:

1. Функції органів управління, що відображають та визначають процес впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Ці функції пов'язані з функціями системи управління та слугують їх конкретизацією та практичною реалізацією.

2. Функції органів управління, що характеризують процес управління внутрішньої ієрархічно організованої управлінської системи. Існування таких функцій зумовлено складністю внутрішнього устрою суб'єкта управління, необхідністю управління його складовими підсистемами та елементами. Ці функції не виходять за межі управлінської системи, не стикаються з управлінськими об'єктами. Їх завдання – зберегти гомеостатичний стан управлінської системи, забезпечити належне функціонування кожного її елемента та ланки, привести всю систему в такий рух, при якому б вона ефективно впливала на розвиток суспільних відносин і зв'язків.

Відзначимо той факт, що за своєю природою система регіонального управління є активною та організаційною. Організаційні системи (до їх переліку відносять, наприклад, системи управління підприємствами, фірмами, військами, галузями промисловості, державою) є одними з найбільш складних для дослідження і володіють наступними особливостями [10]:

- можливістю самостійного формування цілей і здатністю до самоорганізації;
- необхідністю врахування у процесі управління чисельних політичних, соціальних і економічних факторів;
- високою невизначеністю вихідних даних, неможливістю прогнозування усіх факторів, що впливають на процеси управління і низькою ефективністю застосування математичних моделей для прийняття управлінських рішень;
- вирішальною роллю людини при прийнятті рішень і організації їх виконання, що визначає суб'єктивний характер процесів управління і пов'язані з цим помилки при формуванні цілей і витраті ресурсів на їх досягнення;
- великою кількістю, різноманіттям зв'язків та відношень між органами управління і окремими керівниками, відсутністю чітких меж управління системою і об'єктами управління, що мають складну ієрархічну структуру;
- орієнтацією на визначені соціальні потреби.

Поряд з тим, процеси в системі регіонального управління слід розглядати не тільки на рівні регіону (області), але й на рівні району, міста, селища. Об'єкт управління залишається цілісною, органічною системою (в рамках системного підходу такі системи прийнято називати холічними), тому керуючі впливи повинні узгоджуватися із взаємодією елементів в реальній регіональній соціально-економічній системі [5, с. 126].

Б.Г.Шелегеда та Р.О.Басвська, опираючись на принципи системного підходу, дають оцінку окремим особливостям системи управління соціально-економічним розвитком регіону [11, с. 18]:

- є динамічною системою, що складається з керуючої та керованої підсистем, а також має велику кількість комунікативних зв'язків, відчуває значний вплив різноманітних факторів зовнішнього середовища;
- характеризується неоднорідністю елементів;
- є відкритою системою, що означає її взаємодію з територіальними системами інших регіонів, виникнення міжрегіональних, транскордонних і міжнародних зв'язків, можливість ресурсного обміну, у тому числі інформацією;
- у процесі функціонування та розвитку володіє багатьма суперечностями, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;
- піддається впливу змін, що відбуваються у зовнішньому і внутрішньому середовищах.

М.Ф.Тимчук, поєднуючи структурний та функціональний аспект, визначає, що система регіонального управління насамперед включає [12]:

- підсистему центральних і регіональних органів влади;
- сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, що використовуються для реалізації цих функцій;
- підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами управління.

Наведений перелік особливостей не відображає принципового аспекту функціонування системи управління – реалізації процесу управління, зокрема шляхом наявності його механізму. Доречним є припущення про уникнення Б.Г.Шелегедою та Р.О.Басвською згадувань в особливостях системи регіонального управління поняття механізму з причин того, що під зазначеною системою науковці розглядали виключно систему господарювання на території регіону [11, с. 18]: „Система регіонального управління ґрунтується на внутрішньому регіональному розвитку й пов'язується з формуванням відповідних пропорцій між підсистемами регіональної економіки, тобто складається в результаті формування системи господарювання на території регіону”. До не менш принципового недоліку обмеженості наведеного вище переліку варто віднести відсутність цілей чи цільових установок системи регіонального управління, що в теорії системного підходу та системного аналізу виступають у якості системоутворюючих факторів.

Найбільш повне визначення системи регіонального управління знаходимо у працях російських регіоналістів Р.Г.Маннапова та Л.Г.Ахтарієвої [2, с. 52]: „...це складна сукупність компонент, що містять органи управління, цільові стратегічні установки, принципи, функції, структури, ресурси, методи, технології і інструменти, що тісно взаємодіють між собою, утворюючи інтеграційну цілісність і формуючи механізм впливу на регіональне господарство, регіональний потенціал, соціально-економічні процеси, умови життєдіяльності населення, організації і домашнє господарства в цілях підвищення якості життя населення”. На їх думку, система регіонального управління формує механізм управління, завдяки всім переліченим у визначенні елементам: діям органів управління, цільовим установкам, принципам, функціям, структурам, ресурсам, методам, технологіям, інструментам управління.

Графічна інтерпретація принципової моделі системи регіонального управління Р.Г.Маннапова та Л.Г.Ахтарієвої відображена дослідниками в монографії „Організаційно-економічний механізм управління регіоном: формування, функціонування, розвиток” (рис.1) [2, с. 62].

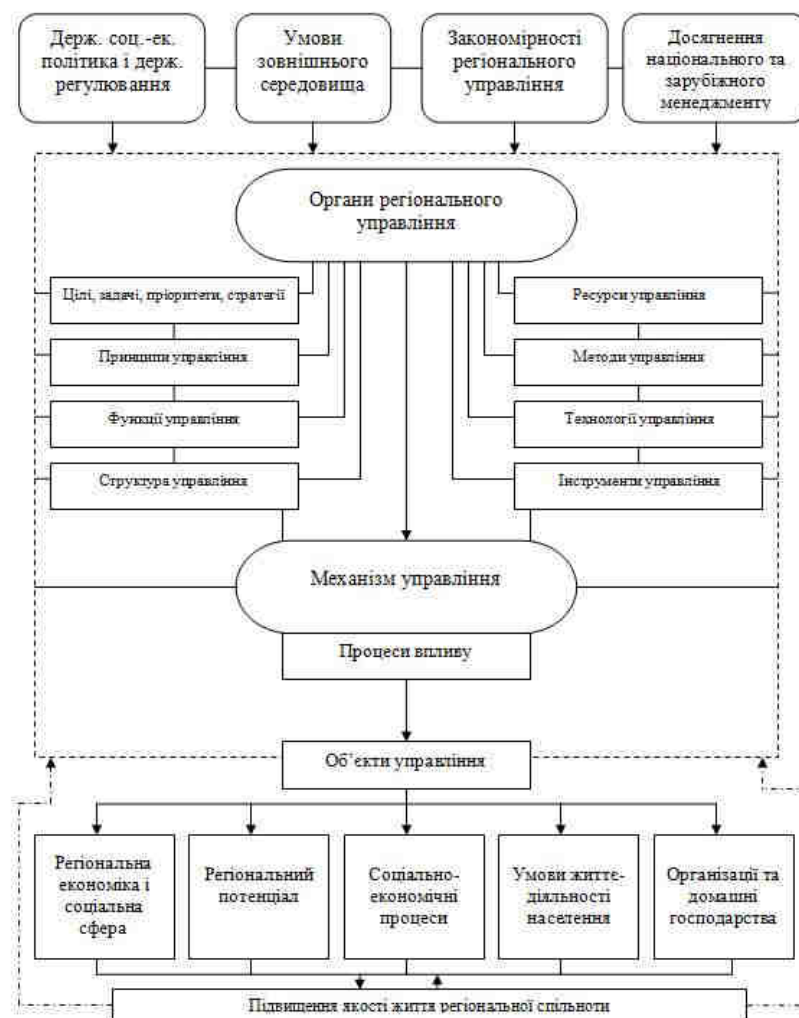


Рис.1. Принципова модель системи регіонального управління [2, с. 62].

У наведеній принципівій моделі (рис.1) заслуговує уваги факт винесення головної цілі (обумовленої у нашому випадку багатьма вітчизняними нормативно-правовими документами, у т.ч. Конституцією України) – створення належних умов проживання та забезпечення високого рівня життя. Фактично, дана обставина сприяє цілісності функціонування системи регіонального управління та, відповідно, цілісності її механізму управління. Хоча слід зауважити, що якість життя (як і його рівень) не завжди ставиться суб'єктом за ціль управління, до того ж єдину. Відомі концепції управління сталим розвитком, управління регіональною конкурентоспроможністю тощо. Крім цього, до об'єктивних недоліків моделі Р.Г.Маннапова та Л.Г.Ахтарієвої слід віднести:

- відсутність опису зворотних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління;
- уникання нормативно-правових аспектів в реалізації процесів впливу та складових механізму управління.

Якщо взяти до уваги той факт, що дослідники визначають механізм управління як завершальний наслідок свідомої (ініційованої суб'єктом) інтеграції дії органів управління, цільових установок, принципів, функцій, структур, ресурсів, методів, технологій, інструментів управління, то механізм скоріш виступає як деякий комплексний інструмент управління. Зазначене підтверджується тим, що на думку Р.Г.Маннапова та Л.Г.Ахтарієвої результатом дії механізму є процеси впливу, а не взаємодія чи взаємсприяння суб'єкта та об'єкта. Окремо підкреслимо, що зображений, на пропонованій науковцями схемі, вплив умов зовнішнього середовища поширюється виключно на суб'єкт та механізм, що не відповідає дійсності (впливу зазнає також об'єкт!).

Узагальнюючи вищезазначене та обґрунтовані у попередніх дослідженнях [3; 13] підходи до розкриття змісту понять „система державного управління”, „механізми управління” та „механізми державного управління”, визначимо зміст поняття „системи регіонального управління”, як цілісного взаємозв'язку суб'єктів та об'єктів регіонального управління, направлено на досягнення цілей регіональної політики шляхом реалізації сформованого (інтеграційною єдністю принципів, функцій, структур, ресурсів, методів, технологій та інструментів управління, каналів зворотного зв'язку) та нормативно-обумовленого механізму регіонального управління.

На підставі наведеного визначення було сформовано модель взаємозв'язку складових та чинників, що визначають принципіві аспекти функціонування регіональної системи управління (рис.2).

В основу моделі закладено взаємодію суб'єктів та об'єктів регіонального управління. Система державного управління (унікаючи полеміки про факт підпорядкованості чи приналежності до її складу підсистем регіонального управління, у відповідності до відомих концепцій централізованої, англо-американської, європейської змішаної елітної та європейської змішаної із розподіленою функцією управління моделей) визначає державну регіональну політику, конкретизованим представленням якої є пріоритети, основні цілі та напрями регіонального розвитку (рис.2). Окрім цього, система державного управління виступає у якості донора (чи навпаки – реципієнта) ресурсів та обумовлює аспекти нормативно-правового забезпечення системи регіонального управління (зазначене відображено двостороннім зв'язком між блоками „Система державного управління” та „Ресурси управління”). Хоча окремі автори [14, с. 11] зазначають, що нормативно-правове забезпечення є одним із механізмів реалізації соціально-економічної політики у регіонах, однак, наприклад, у Законі України „Про стимулювання розвитку регіонів” визначено правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності регіонів. Зазначене, безумовно, є регулюючим аспектом по відношенню до регіональної системи управління.

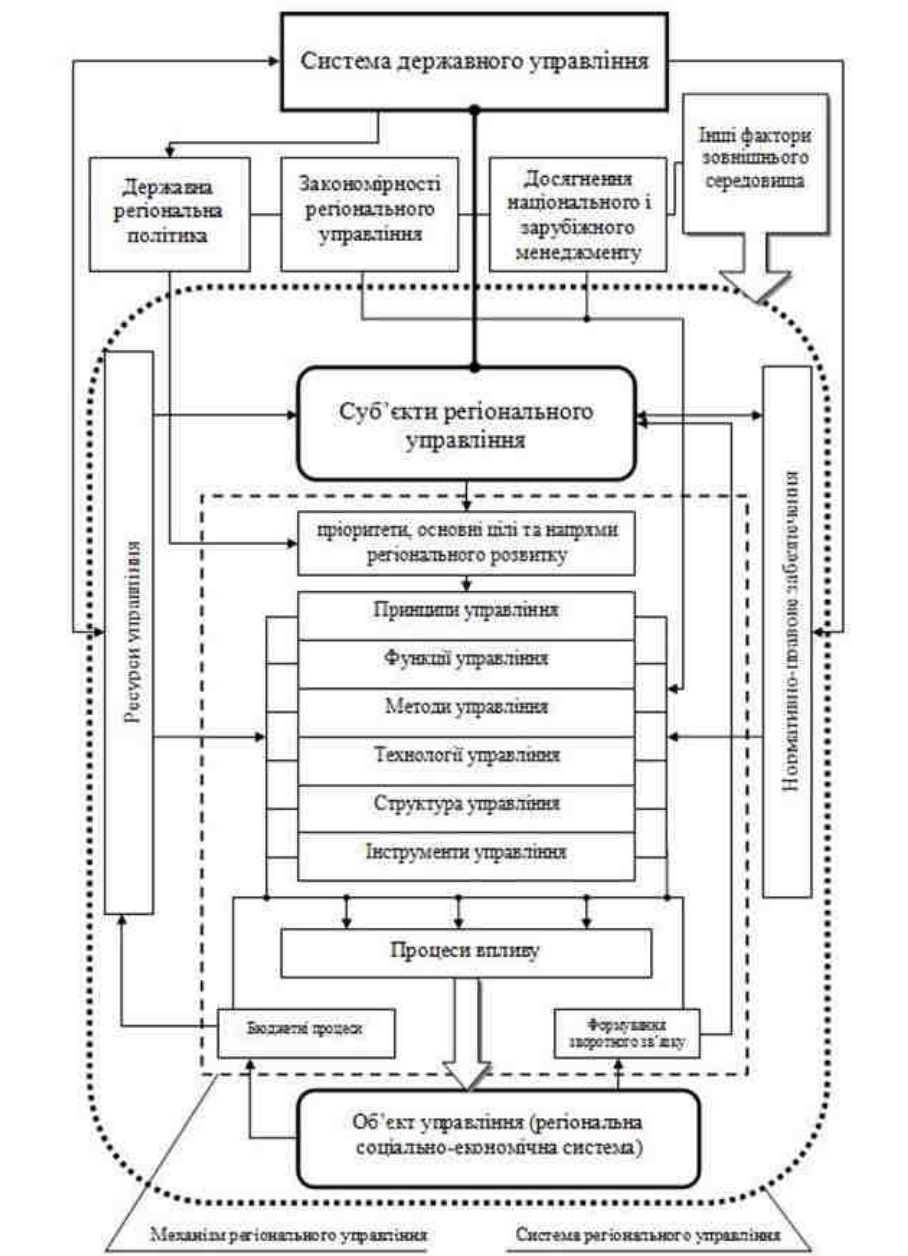


Рис.2. Модель системи регіонального управління

Обґрунтовуючи принципові зв'язки схеми, наведеної на рис.2, слід обумовити факт інтеграційної єдності складових механізму регіонального управління (спрямованої на досягнення загальносистемних цілей), що визначається об'єктивними закономірностями регіонального управління, досягненням національного та зарубіжного менеджменту. У свою чергу, суб'єкти регіонального управління (у першу чергу органи державної місцевої влади та місцевого самоврядування) на підставі наявних ресурсів управління та відповідно до визначених державною регіональною політикою пріоритетів, основних цілей та напрямів регіонального розвитку формують (шляхом інтеграційної єдності принципів, функцій, методів, технологій, структури, інструментів управління) процеси впливу на об'єкт управління (рис.2). Принциповим є віднесення до складу механізму регіонального управління процесів формування місцевих бюджетів, які становлять джерело наповнення ресурсів управління (зв'язок між блоками „Бюджетні процеси” та „Ресурси управління” рис.2). Окремо підкреслимо фундаментальну роль зворотного зв'язку між об'єктом та суб'єктом для будь-якої системи управління. В моделі наведеної на рис.2 зворотний зв'язок між суб'єктом та об'єктом регіонального управління є керуванням, що обумовлено зв'язком між блоками „Формування зворотного зв'язку” та „Принципи управління”, „Функції управління”, „Методи управління”, „Технології управління”, „Структура управління”, „Інструменти управління”.

У процесі функціонування сучасна система регіонального управління має справу з швидкою зміною станів, властивостей, характеристик соціально-економічних процесів. Це обумовлює усестороннє врахування вимог внутрішнього та зовнішнього середовища (блок „Інші фактори зовнішнього середовища” рис.2) і одночасну перебудову її функціонування адекватно змінним економічним ситуаціям чи суспільно-політичним обставинам.

Висновки. Зважаючи на наявність гетерогенної специфіки вітчизняних регіонів, що характеризується відмінними природно-кліматичними, географічними, соціально-економічними, демографічними умовами тощо будь-який модельний опис універсальної системи вітчизняного регіонального управління є обмежений рівнем встановлення загальних аспектів її функціонування, переліку та взаємозв'язку елементів. З іншого боку, навіть загальний аналіз об'єктивних закономірностей системи регіонального управління дає змогу визначити проблеми її організації та обумовити шляхи їх розв'язання.

Наведена в роботі авторська модель системи регіонального управління цілісно узгоджує низку аспектів, що визначають процес її аналізу та розвитку:

- обумовленість цілей функціонування принципом регіональної політики;
- взаємозв'язок із системою державного управління;
- нормативно правове-забезпечення функціонування елементів;
- прояв об'єктивних закономірностей регіонального управління;
- комплексний вплив зовнішнього середовища;
- наявність ресурсів управління;
- керуваність зворотного зв'язку як елемент механізму управління;
- здатність до розвитку усіх складових елементів.

Деталізація моделі під умови конкретного регіону може здійснюватися шляхом аналізу її складових у яких має місце прояв регіональної специфіки. Зокрема, об'єкту та ресурсу управління.

Як перспективи подальших досліджень визначено теоретико-методологічний аналіз закономірностей та принципів системи регіонального управління, її функціонування та розвитку.

Список використаних джерел

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [Монографія] / за ред. З. С. Варналія — К.: НІСД, 2007. — 768 с.
2. Маннапов Р. Г. Организационно-экономический механизм управления регионом: формирование, функционирование, развитие [монография] / Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева. — М.: КНОРУС, 2008. — 352 с.
3. Королюк Ю.Г. До питань сутності та співвідношення понять „механізм” і „механізм управління” в галузі науки „Державне управління” / Ю. Г. Королюк // „Інвестиції: практика та досвід”. — 2011. — №7. — С. 80 — 84.
4. Соколов М. О. Вдосконалення управління регіональним соціально-економічним розвитком в умовах транзитивної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. екон. наук: 08.02.03 "Організація управління, планування і регулювання економіки" / М. О. Соколов; Харк. нац. ун-т ім. В.Н.Каразіна. — Х., 2006. — 26 с.
5. Сухарев М. В. Эволюционное управление социально-экономическими системами / М. В. Сухарев. — Петрозаводск: КарНЦ РАН. — 2008. — 258 с.
6. Коломийчук В.С. Соціально-економічні механізми управління адміністративним районом в системі регіонального розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. екон. наук : спец. 08.10.01 "Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка " / В. С. Коломийчук / НАН України, Ін-т регіон. досліджень. — Львів, 2000. — 50 с.
7. Кузьменко Л. М. Методологічні основи управління розвитком економіки регіону / Л. М. Кузьменко. — Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 08.02.03 "Організація управління, планування і регулювання економіки". — НАН України. Ін-т економіки пром-сті. — К., 2004. — 381 с.
8. Дацишин М. Б. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні [Монографія] / М. Б. Дацишин, В. Ю. Керецман — К.: „К.І.С.”, 2007. — 102 с.
9. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : [Монографія] / Кол. авт. ; Відпов. ред. — проф. Н. Р. Нижник. — К.: УАДУ при Президентові України, 1997. — 448 с.
10. Хохлачев Е. Н. Теоретические основы управления. Анализ и синтез систем управления : [Учеб. пособие.] / Е. Н. Хохлачев. — М.: РВСН, 1996. — 443 с.
11. Шелегеда Б. Г. Ринковий механізм регіонального управління / Б. Г. Шелегеда, Р. О. Басвська // Економіка та право. — 2009. — № 1. — С. 16 — 20.
12. Тимчук М. Ф. Регіональна економіка : [конспект лекцій] / М. Ф. Тимчук. — К.: ІММБ, 1998. — 57 с.
13. Оболенський О. Ю. Системна концепція категорії „механізми державного управління” / О. Ю. Оболенський, Ю. Г. Королюк // „Інвестиції: практика та досвід”. — 2011. — №10 — С.79 — 84.
14. Державне управління регіональним розвитком України : [Монографія] / за ред. В. С. Воротіна, Я. А. Жаліла. — К.: НІСД, 2010. — 288 с.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"