

## РЕГІОНАЛЬНА СИСТЕМА ЯК ОБ'ЄКТ ТА СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

*Розглянено характерні особливості функціонування регіональної системи як об'єкта та суб'єкта управління регіональним розвитком. Представлено та проаналізовано модель складових регіональної системи.*

**Ключові слова:** *регіон, регіональна політика, регіональна економіка, регіональна система, регіональна система, регіональний розвиток.*

Постановка проблеми. Досягнення сталого розвитку регіону вимагає поглибленого вивчення регіональної системи як об'єкта та суб'єкта управління. Дослідження виокремлених складових регіональної системи дозволить деталізувати характерні ознаки функціонування підсистем та виявити особливості, що впливають на соціально-економічний розвиток регіону.

Аналіз останніх досліджень. Розвитку сучасних систем регіону присвячені публікації В.І. Дармограй [1, с. 154], І.Б. Жилиєва [2, с. 7], Н.В. Павліхи [3, с. 98], О.В. Черевко [4, с. 60], І.С. Кондіус [5, с. 176], Т.В. Уманець [6, с. 27] та ін.

Виділення нерозв'язаних раніше частин загальної проблеми. Невирішеними в контексті регіонального розвитку залишаються актуальні питання особливостей функціонування регіональної системи як суб'єкта та об'єкта управління.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей функціонування регіональної системи, яка сприятиме ефективному управлінню регіональним розвитком.

Викладення основного матеріалу дослідження. Негативний досвід планово-директивної системи державного управління в Радянському Союзі не означає, що спрямовуюча та регулююча діяльність держави у принципі зайва шкідлива в управлінні суспільним розвитком. Надії на ринкове саморегулювання завідомо марні. Ніде й ніколи ринок не реалізовував національну економічну політику, це прерогатива держави. Тільки вона здатна та уповноважена втілювати в життя стратегічні суспільні інтереси. Найбільш гостро сьогодні проблема планування державного управління в Україні постає в управлінні регіональним розвитком. У сучасних умовах соціально-економічні процеси багато в чому визначаються особливостями регіонального розвитку, що актуалізує регіональну політику. Для Європейського Союзу регіональна політика - одне з основних напрямів його діяльності та розвитку.

"Регіон" є ключовим поняттям регіональної

економіки і при цьому вживається досить багатозначно. В економічному сенсі виділення структурної одиниці "регіон" розглядається з позицій територіального поділу праці. Інтегративні можливості регіону дозволяють розглядати його як економічний район, суб'єкт держави або іншу адміністративно-територіальну одиницю всередині країни, як будь-яку територіальну інтеграцію, в тому числі міжнародну (транснаціональний регіон).

Усвідомлення системної сутності категорії "регіон" в даний час можна вважати загальноприйнятим. Методи знаходження ефективного управління системою, способи його здійснення і сам результат управління в чималому ступені визначаються тим, яка модель управлінської системи, в якій мірі ця модель відповідає реальній системі. Тенденцією сучасного етапу розвитку світової спільноти поряд з глобалізацією є активна регіоналізація: переміщення центру прийняття деяких рішень на регіональний і локальний рівень, зростання ролі регіонів та їх кооперації в економічному, соціальному, культурному розвитку. Показовий є регіональний досвід Бельгії, Німеччини, Великобританії, Австрії, Іспанії. Оскільки в процесах регіоналізації регіон виступає як універсальна категорія, вважається, що практичну значимість буде мати моделювання регіональної системи без визначення її конкретного виду.

Перш ніж запропонувати власний варіант моделі регіону, варто сказати, що в досліджуваних роботах зустрічаються різні моделі регіональної системи, які, безумовно, перевлітаються між собою, але в той же час виділяють у регіональній системі різні складові. Причин цьому декілька, і неостанньою буде обставина, що побудова змістовної моделі системи - процес творчий.

На рисунку 1 представлена запропонована автором статична модель складу регіональної системи, як типологічної категорії.

Основними характеристиками регіональної системи є еколого-географічна, соціальна, економічна і політико-правова підсистеми, які

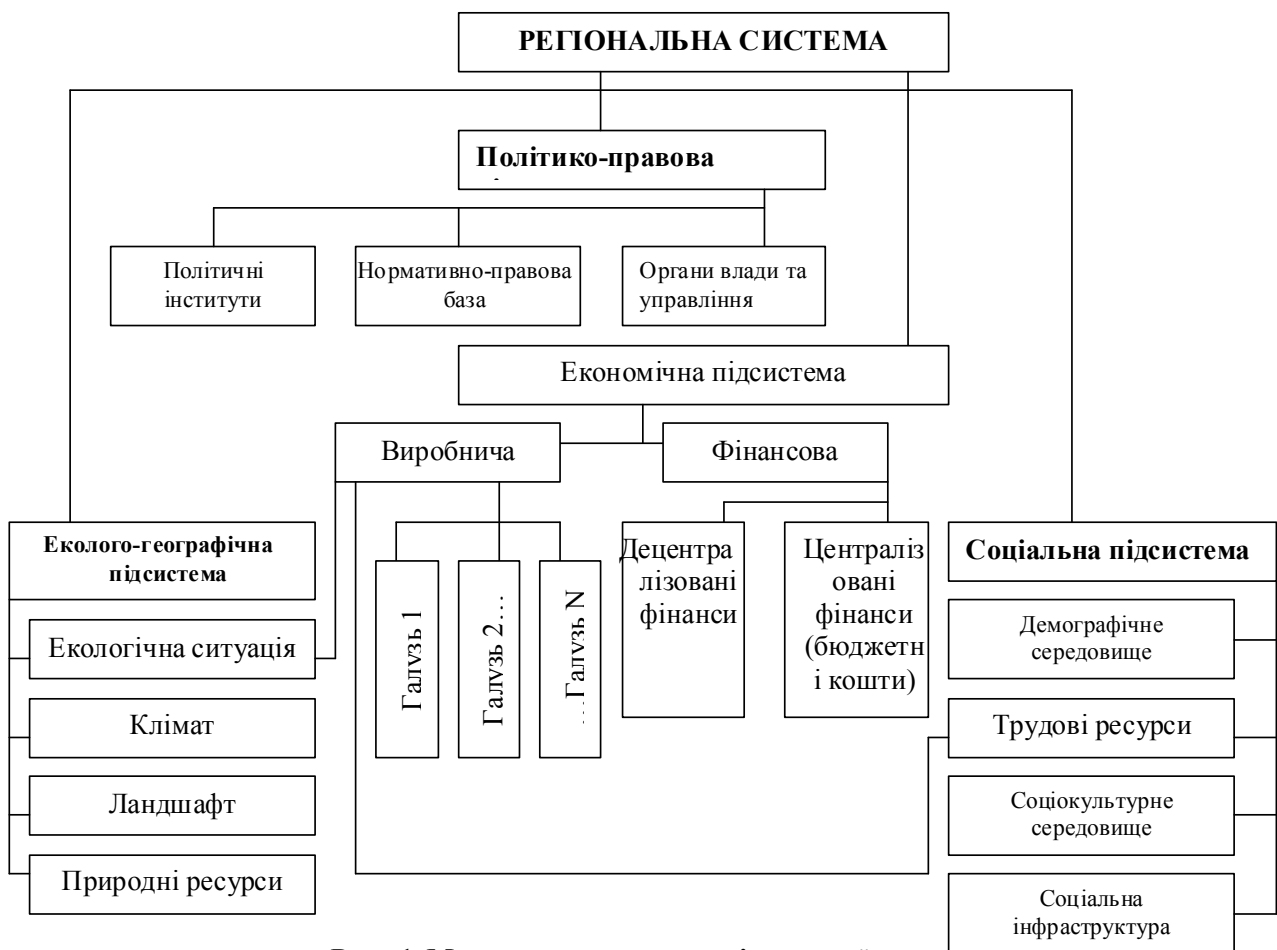


Рис. 1 Модель складових регіональної системи

об'єктивно можуть вважатися підсистемами першого рівня системи "регіон". Однак у запропонованій моделі зроблено відступ від ідеальної ієрархічної структури. Субординація підсистем організована залежно від їх цілеспрямованого "внеску" в соціально-економічне становище регіону.

В основі моделі розташовані еколого-географічна і соціальна підсистеми, які утворюють ресурсний потенціал регіону. Складові еколого-географічної підсистеми не потребують додаткових коментаріїв. Скажемо лише, що в компонента "екологічна ситуація" подвійне підпорядкування, оскільки вона не тільки є складовою еколого-географічної підсистеми, а й складається в результаті впливу на природне середовище господарюючих суб'єктів регіону. Базисом соціальної підсистеми регіону є населення, його різні характеристики складають дві підсистеми нижчого рівня - "демографічну" та "трудові ресурси". У компонента "трудові ресурси", що відображає участь населення в економічній підсистемі, також є подвійне підпорядкування: виступаючи як ресурс для виробничої підсистеми, вона зазнає змін під її впливом. Характерне для

регіону особливе співтовариство людей з певними національним складом, традиціями і способом життя створюють ще одну підсистему - "соціокультурне середовище". Оскільки якість життя населення регіону визначається соціальною інфраструктурою (це житловий фонд, об'єкти соціальної сфери, торгівлі, комунального господарства, транспорту), вона також виділена підсистемою наступного рівня.

Центральне місце в моделі регіону займає економічна підсистема, це основа життєдіяльності регіону. Вона містить два великих блоки: виробничий і фінансовий. Виробнича підсистема розглядається як сукупність господарюючих суб'єктів різних галузей економіки регіону та економічних зв'язків між ними, тут відбувається виробництво реального доходу регіону (ВНП, ВВП, національного доходу, ВРП). Звичайно, фінанси пронизують всю структуру регіональної системи, але в моделі фінансовий блок включений до складу економічної підсистеми. Зроблено це за формальною ознакою - фінанси об'єктивно є економічною категорією, будучи вираженням сфери розподільчих відносин. Оскільки регіон поки розглядається як універсальна категорія

(наприклад, країна або міжрегіональна кооперація), точно визначити фінансову підсистему регіону складно, в кожному конкретному випадку буде свій набір елементів. Тому декомпозиція фінансової підсистеми регіону має спрощений вигляд.

Верховенство в розглянутій моделі регіону займає політико-правова підсистема, яка включає наступні підсистеми більш низького рівня: органи влади і управління, політичні об'єднання та інші політичні інститути, а також нормативну правову базу, що забезпечує правове регулювання кожної сфери життєдіяльності регіону. Політико-правова підсистема містить управляючу систему, яка виробляє внутрішнє управління регіоном. Ми вважаємо, що це є вагомою підставою її лідерства серед базових підсистем регіону. Згадаймо, що будь-яка програма розвитку - це, перш за все, інституціональний проект. Крім того, практика показує, що наявність сильного адміністративного початку багато в чому визначає стійкість і життєздатність регіональної системи.

Об'єктом подальшого розгляду визначимо такий тип регіональних систем, як суб'єкт держави. Згідно з одним з головних принципів держави про поділ влади по вертикалі, регіональні системи найчастіше збігаються з поняттям суб'єкта держави. Є ще одна важлива причина того, чому в якості регіонів переважно розглядаються суб'єкти держави - саме субнаціональні влади у державах мають досить широкий набір повноважень, що дозволяє говорити про власну економічну і соціальну політику регіональної влади. Іншими словами, регіон може розглядатися не тільки як об'єкт державної регіональної політики, але і як просто суб'єкт.

Запропонована вище модель складу регіональної системи, зрозуміло, актуальна для суб'єкта держави. Однак, будучи соціально-економічною територіальною системою, регіон має характерні ознаки. У цьому випадку регіон має конституційно закріплені предмети ведення та повноваження. Дана регіональна система є структурним елементом у системі адміністративно-територіального устрою влади. Управляюча система регіону включає в себе законодавчий і виконавчий органи державної влади. Регіон має власний бюджет, що затверджується законодавчо на регіональному рівні.

Хотілося б приділити деяку увагу управлінню функціонуванням та розвитком регіональної багаторівневої системи, під якою будемо розуміти суб'єкт держави, і специфіці такого управління. Як показує міжнародний досвід, управління регіональним розвитком в умовах держави, неможливе без використання системного підходу,

тобто без урахування багатофакторності розвитку регіонів, вибору різних методів регулювання на різних територіальних рівнях, різноманітності фіналів управління [7, с. 55].

Концепція управління регіональним розвитком має потрійну основу. По-перше, регіональна система - це об'єкт управління, коли держава реалізує загальнонаціональні інтереси щодо регіонів. Зовнішнє управління визначає державну стратегію територіального розвитку країни, що дає регіонам необхідні орієнтири щодо панівних тенденцій, ефективних кількісних параметрів соціально-економічного розвитку, свого місця у міжрегіональному поділі праці [7, с.89]. Регіональна політика державного центру, яка повинна будуватися на балансі інтересів держави і регіонів, покликана забезпечити дієздатність регіональної політики на місцях.

По-друге, регіональна система - це суб'єкт управління, коли регіон, як провідник і повноправний учасник державної регіональної політики, реалізує власні регіональні інтереси, узгоджені із загальнодержавною стратегією розвитку.

По-третє, регіональна система - це ще і суб'єкт самоврядування, коли, крім реалізації загальноекономічного, загальносоціального й іншого загального потенціалу регіону як елемента глобальної системи "держава", відбувається реалізація внутрішньорегіонального потенціалу. Невипадково окремим напрямком сучасних регіональних досліджень виділяється інституційний підхід до характеристики регіонального розвитку. Велика увага в ньому приділяється політиці регіональних органів як одному з найважливіших факторів економічного розвитку регіону. У сучасних теоріях, концепціях регіональної суб'єктності регіон виступає як суб'єкт економічних відносин, носій особливих економічних інтересів. Найбільшого поширення набули чотири парадигми регіону: регіон - квазідержава, регіон - квазікорпорація, регіон - ринок, регіон - соціум.

В Україні ситуація з реалізацією регіональної політики виглядає, можна сказати, оригінально. Будучи прерогативою, в першу чергу, державного центру, фактично регіональна політика донедавна була винятковим обов'язком регіональної влади. Багато регіонів уже прийняли довгострокові стратегії соціально-економічного розвитку своїх територій. Завдяки зусиллям регіонів за останнє десятиліття створено значний інструментарій розробки стратегій територіального розвитку

Доцільно розглянути регіональну систему з погляду можливостей реалізації ефективного управління регіоном. Одним з основних інструментів, що дозволяють державі в ринковій

економіці здійснювати економічне та соціальне регулювання, є бюджетна система. Кожен з бюджетів бюджетної системи являє собою фінансове вираження економічної та соціальної політики відповідного органу публічної влади і, крім того, є найважливішим інструментом реалізації стратегічних пріоритетів.

На рівні регіону бюджетна система представлена консолідованим бюджетом суб'єкта держави, який об'єднує власне регіональний бюджет і сукупність місцевих бюджетів. Слід нагадати, що основою бюджетного господарства у державі з місцевим самоврядуванням є бюджетна автономія регіональних і місцевих бюджетів. Тому консолідований бюджет суб'єкта держави не підлягає затвердженню будь-яким нормативним правовим актом. Звід бюджетів - це розрахунковий документ, що відображає з'єднання всіх характеристик об'єднаних бюджетів та дозволяє отримати повне уявлення про доходи та витрати в регіоні. Модель бюджетної системи регіону (консолідованого бюджету) у державі з дворівневою системою місцевого самоврядування має ідеальну ієрархічну багаторівневу структуру з відносинами підпорядкованості зверху вниз. Побудова такої моделі, хоч і є трансляцією законодавства, але й має практичну значимість, оскільки дана модель є "калькою" системи управління (прийняття рішень) в регіоні. Рівні ієрархії відображають не відносини директивної підпорядкованості нижчестоящих бюджетів вищестоящому, а включення в систему більш високого порядку системи більш низького порядку (підсистеми).

Далі пропонується перелік основних специфічних особливостей управління функціонуванням та розвитком регіону. Представляється, що дана специфіка актуальна для кожного рівня трійної концепції управління. Перелік не претендує на повноту і остаточність, але, на думку автора, в нього включені особливості управління, зумовлені найбільш характерними для регіональної системи ознаками і особливо значущими для її соціально-економічного розвитку. У числі таких ознак: ознака "індивідуальності" регіону, ознака "неповного управління" регіону, ознака "системної колізії" взаємодії з середовищем, ознака "функціональної узгодженості" регіону. Розглянемо їх вплив на організацію внутрішнього управління, коли регіональна система є суб'єктом управління та самоврядування.

1. Ознака "індивідуальності" регіону відображає комплексну характеристику системи "регіон" і базується на відмінностях регіонів за своїм соціально-економічним становищем. На

основі сукупності "вихідних даних" підсистем визначаються ресурси регіональної системи, наявні в розпорядженні для управління функціонуванням регіону. Мета управління полягає у виборі порядку і механізмів використання ресурсів, суть функціонування - в простому відтворенні системи життєдіяльності регіону. У результаті кожна регіональна система володіє характерною виробничою та відповідною їй соціальною інфраструктурою. На основі заданих конкретних зв'язків між конкретними підсистемами і елементами виникає, як прояв емерджентності, індивідуальність регіону. З індивідуальності відбувається різниця між регіонами у величині валового регіонального продукту, динаміці нових робочих місць та зайнятості, рівні добробуту населення, у формуванні доходів регіону, стан регіонального бюджету. Для України відмінності соціально-економічного становища регіонів дуже актуальні.

Варто погодитися, що не може існувати уніфікованої стратегії соціально-економічного розвитку для всіх регіонів - у кожному конкретному випадку визначальними будуть значущі індивідуальні особливості регіональної системи. Для регіону сформувавши довгостроковий документ комплексного розвитку території - значить визначитися з власними позиціонуванням, потенціалами, залежностями і ризиками.

2. Ознака "неповного управління" регіону характеризує рівень складності регіональної системи та пов'язаний зі своєрідним "униканням", повного і адекватного знання про себе. Як уже відзначалося, важливу роль у соціосистемах, до числа яких належить регіон, відіграють суб'єктивні цілі людей і їх діяльність, спрямовані на здійснення цих цілей. Не можна не враховувати, що в реальних системах присутні різні, часто протилежні, погляди на світ індивідуумів і їх груп, що є причиною конфліктів. У методології прикладного системного аналізу вихідним пунктом є визнання того факту, що "соціальна система є суперпозиція індивідуальних її видів кожним учасником соціуму".

Дані обставини впливають на результати прогнозування поведінки регіональної системи. Навіть якщо, за аналогією з управлінням штучними системами, будуть точно зафіксовані початкові умови, й особа, яка приймає рішення, цілком визначиться щодо своїх майбутніх дій, у інших людей, що входять у систему, завжди залишається певна свобода діяти по-різному в різні моменти часу. У результаті події перестають бути детермінованими. Актуальним прикладом зазначеної позиції системних аналітиків є взаємини органів публічної влади та професійних спілок, а також вплив поведінки останніх на прийнятті

рішення з питань трудової та соціальної політики. Невизначеність і несподіванка, що присутні в регіональній системі, дозволяють охарактеризувати її як імовірнісну (стохастичну).

В результаті цілі управління регіональним функціонуванням і розвитком полягають у виділенні в регіоні управлінських і неуправлінських "речей", а також в правильній організації перших (управлінськими будемо вважати об'єкти, інформації про яких достатньо для бажаної якості управління ними). Йдеться про пошук ключових точок, куди слід направляти наявні в регіоні ресурси, щоб забезпечити просте (функціонування) або розширене (розвиток) відтворення системи життєдіяльності регіону.

3. Ознака "системної колізії" взаємодії з середовищем характеризує регіональну систему "область" з точки зору складової частини системи більш високого рівня "держава", демонструє роль і функції регіону в цій глобальній системі. Американський професор Р. Макінтайр назвав "системною колізією" ту ситуацію, коли центральний уряд намагається слідувати ліберально-монетарним курсом, а регіони і муніципальні структури, піклуючись про своє населення, продовжують, навпаки, працювати в руслі концепцій "соціальної держави" і захисту навколишнього середовища [7, с. 67].

Конституційно закріплений принцип соціальної держави в багатьох країнах світу та існуюче внутрішньодержавне розмежування предметів ведення і повноважень поклало повсякденні турботи з облаштування територій та з поліпшення "людського капіталу" переважно на органи регіональної та муніципальної влади. Тож існує певний резонанс економічної та соціальної ефективності. З урахуванням викладеного стає зрозумілою, що вирішальний внесок у реалізацію парадигми сталого розвитку країни регіональна ланка вносить саме по соціальній лінії - за допомогою формування, підтримки і розвитку міського та сільського середовища як найважливішого чинника відтворення населення і трудових ресурсів. Цю думку поділяють багато економістів.

4. Ознака "функціональної узгодженості" регіону відображає його системну сутність і передбачає узгодженість роботи функціонуючих у регіональній системі підсистем. Увага дослідників до гармонійності функціональної взаємодії частин системи має важливі наслідки для менеджменту систем. Кібернетик У. Ешбі показав, що у системи тим більше можливостей у виборі поведінки, чим сильніше ступінь узгодженості поведінки її частин.

Висновки. Узагальнюючи сказане, зазначимо, що підвищення ефективності управління

функціонуванням та розвитком регіону вимагає управління не діями частин окремо, а взаємодіями між ними. Функціональна узгодженість як управлінських об'єктів, так і самих суб'єктів управління є обов'язковим елементом процесу соціально-економічного розвитку регіональної системи. Беручи до уваги першопричину ознаки "неповного управління" регіону, розробка довгострокового документа регіонального розвитку повинна націлюватися на формування загальнорегіонального консенсусу щодо пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону, спиратися на систематичне партнерство регіональної, місцевої влади та бізнесу, а також на роботу інститутів соціального партнерства в регіоні.

### Список літератури

1. Дармограй В.І. Стан та тенденції соціально-економічного розвитку регіону / В.І. Дармограй // зб. наук. праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. - Черкаси: ЧДТУ, 2006. - Вип. 16. - С. 152-159.
2. Жилиєв І.Б. Визначення історичного часу завершення трансформації соціально-економічної системи України / І. Б. Жилиєв // Економіка та держава. - 2007. - № 6. - С. 5-8.
3. Павліха Н. В. Проблематичність та оптимізація функціонування регіональної еколого-соціально-економічної системи в умовах переходу до ринкових відносин / Н. В. Павліха // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми : зб. наук. пр. - Львів, 1998. - С. 97-100.
4. Черевко О.В. Методичні основи системного дослідження соціально-економічних процесів в регіоні / О. В. Черевко // Зб. наук. пр. Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. - Черкаси : ЧДТУ, 2005. - Вип. 13. - С. 59-62.
5. Кондіус І.С. Методика аналізу та оцінки соціальної складової стійкого розвитку регіону / І.С. Кондіус // Економічні науки. Серія: Регіональна економіка : [зб. наук. пр. / під ред. проф. З.В. Герасимчук]. - Луцьк : ЛНТУ, 2007. - Вип.4(13), Ч. 1. - С. 170-182.
6. Уманець Т.В. Методологічні аспекти управління економічним розвитком регіону / Т. В. Уманець // Регіональна економіка : науково-практичний журнал. - Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2006. - № 1 (39). - С. 22-35.
7. Сergygin С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С.М. Сergygin. - Д.: ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. - 456 с.

---

**Аннотация**

Светлана Гребень

**РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

*Рассмотрены характерные особенности функционирования региональной системы как объекта и субъекта управления региональным развитием. Представлены и проанализированы модель составных региональной системы.*

**Ключевые слова:** регион, региональная политика, региональная экономика, региональная система, региональная система, региональное развитие.

**Summary**

Svetlana Hreben

**REGIONAL SYSTEM AS OBJECTS AND SUBJECTS OF REGIONAL DEVELOPMENT**

*The paper considers the characteristics of the functioning of the regional system as object and subject of regional development. Presents and analyzes the model components of the regional system.*

**Keywords:** region, regional policy, regional economics, regional system, the regional system, regional development.