

УДК 354:353:352.07

О. Б. КОРОТИЧ

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ КРАЇНИ

Розглянуто послідовність формування понятійного апарату державного управління регіональним розвитком країни, наведено взаємоузгоджені визначення включених до нього понять.

A sequence is considered of the formation of the conceptual apparatus of State governance of the country regional development; the concerted determinations are resulted and enter in him concepts.

Ключові слова: понятійний апарат, регіональний розвиток країни, державне управління.

Вирішення багатьох життєво важливих проблем, пов'язаних із просторовим розвитком України та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність розроблення комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни та формування його понятійного апарату.

Методології здійснення державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо розвитку регіональних і субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, присвятили свої фундаментальні праці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Керецман, В. Князєв, В. Козбаненко, С. Коломийцев, О. Лазор, Г. Леліков, В. Мамонова, О. Машков, С. Мосов, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, В. Селіванов, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Цвєтков, Ю. Чернецький, Ф. Шамхалов, Ю. Шаров та інші відомі вчені. Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та політик регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці як Е. Алаєв, Г. Балабанов, З. Варналій, З. Герасимчук, А. Голіков, М. Долішній, Л. Зайцева, Б. Кліяненко, В. Кравців, О. Крайник, Н. Кузнецов, Т. Максимова, А. Маршалова, С. Мельник, І. Михасюк, Н. Мікула, Ю. Наврузов, О. Новоселов, В. Нудельман, Н. Павліха, В. Павлов, В. Поповкін, С. Романюк, В. Симоненко, Д. Стеченко, Г. Столбов, Л. Тарангул, С. Тяглов, В. Ходачек, М. Чумаченко, Б. Штульберг, М. Янків та ін. Проте багато проблем щодо теоретико-методологічного забезпечення державного управління регіональним розвитком України лишається невіршеними або недостатньо розробленими.

Головною метою статті є представлення результатів проведеного дослідження щодо формування понятійного апарату державного управління регіональним розвитком країни, для чого на послідовність формування відповідного понятійного апарату та взаємоузгоджені визначення включених до нього понять.

Як зазначають відомі фахівці з державного управління В. Бакуменко, В. Князев та Ю. Сурмін: “Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, яка забезпечує пізнавальну і практичну діяльність [1, с. 12]”. З метою часткового розв’язання однієї з найважливіших проблем методології державного управління, пов’язаної із систематизацією та класифікацією відповідного понятійного апарату, описом широкого спектра концептуально пов’язаних термінів, нижче наведено трактування низки взаємопов’язаних понять, що комплексно розкривають сутність і зміст одного з напрямків державного управління – державного управління регіональним розвитком країни.

Представлена система термінів державного управління регіональним розвитком подається в послідовності, яка дозволяє поступово просуватися від базових понять до більш складних. Так, вихідними поняттями для формування термінології державного управління регіональним розвитком країни та її регіонів є: “держава”, “регіон”, “розвиток”, “управління” та “політика”. В якості похідних понять першого порядку визначено такі терміни, як: “державне управління”, “управління державою”, “державна політика”, “регіональна політика”, “політика регіону”, “регіональне управління”, “управління регіонами”, “розвиток регіонів” і “регіональний розвиток”. До похідних понять державного управління регіональним розвитком другого порядку належать такі: “регіональний розвиток держави”, “регіональна політика держави”, “державна регіональна політика”, “регіональна політика адміністративного регіону”, “державне регіональне управління”, “державне управління регіонами”, “регіональне управління в державі”, “управління регіонами держави” тощо.

Поряд з цим, у процесі комплектації понятійного апарату, що істотно доповнює методологічні засади державного управління регіональним розвитком України, приділено увагу низці понять, що представляють різні види субнаціональних регіонів, механізми, які використовуються для управління державою, визначено суб’єкти та об’єкти державної регіональної політики та політики регіону, а також представлено кілька споріднених термінів державного управління регіональним розвитком. Наведені нижче визначення широкого кола елементів понятійного апарату державного управління регіональним розвитком ґрунтуються на матеріалах дисертаційного дослідження [2], концептуально пов’язані між собою, тому не дублюють підходи до трактування навіть тих термінів і понять, що використовувалися раніше.

Управління – стратегічно орієнтований процес, що функціонально складається з планування, організації, мотивації і контролю, під час здійснення якого має бути забезпечено врахування станів внутрішнього та зовнішнього середовищ системи, цілеспрямований вплив на фактори, що їх визначають, впровадження проактивних змін як у системі, що управляє, так і в системі, яка управляється.

Політика – стратегічна лінія поведінки суб’єкта цієї політики в певній сфері життя, що визначає вибір під час приймання рішень і реалізується через систему дій, орієнтованих на досягнення бажаного результату. За своїм змістом політика може бути представлена через комплекс стратегічно орієнтованих цілей,

доповнених системою принципів, які визначають шляхи їх реалізації. Розроблення та корегування політики здійснюється під час стратегічного планування, а реалізується у процесі самоуправління діяльністю суб'єкта політики. Залежно від того, на фактори якого із середовищ суб'єкта спрямована політика, у ній може бути виділено внутрішню та зовнішню складові.

Держава – соціально-економічна територіальна система з чітко визначеними кордонами, якій притаманні міжнародна правосуб'єктність і власна інституалізована публічна влада. При застосуванні ознаки “державна (-е, -і)” до політики, управління або механізмів управління держава розглядається як спеціальна інституція, що історично сформувалася і діє з метою управління цією системою та в її інтересах. В умовах демократичної держави на перший план виходять інтереси народу, причому пріоритет має надаватися його стратегічним інтересам.

Регіон – великий соціально-економічний територіальний простір, що має певні особливості, за якими він відрізняється від інших територіальних комплексів. За рівнями доцільно виділити регіони, що охоплюють кілька держав або їх складових; регіони, що мають статус держави; а також регіони субнаціонального рівня. Застосування ознаки “регіональний (-е, -а)” до розвитку, управління або політики через багатоваріантність виділення регіонів означає не приналежність конкретній соціально-економічній територіальній системі, а просторове спрямування.

Регіон субнаціонального рівня – конкретний територіальний простір, що відрізняється низкою характеристик та ознак, які дозволяють виділити цю територію як субнаціональну соціально-економічну підсистему держави. Такі регіони можуть бути адміністративними, поєднувати кілька адміністративних регіонів або бути регіонами реалізації державних цільових програм.

Укрупнений субнаціональний регіон – регіон, що створено поєднанням кількох переважно невеликих адміністративних регіонів із наданням статусу адміністративного регіону (при цьому адміністративні регіони, що увійшли до його складу, статус адміністративного регіону втрачають).

Адміністративний регіон – соціально-економічний територіальний простір субнаціонального рівня, який відповідає адміністративно-територіальному поділу країни, має органи державного управління та місцевого самоврядування, характеризується єдністю історичних, економічних, соціальних, природних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій. Йому притаманні комплексність і відносна самостійність у соціально-економічному комплексі країни, певна спеціалізація та внутрішня неоднорідність, дія одного кола нормативно-правової бази, дієспроможність і здатність до саморозвитку.

Розвиток (прогресивний) – незворотні та спрямовані якісні зміни об'єкта, що приводять до його більш досконалого стану. Управління розвитком певної соціально-економічної територіальної системи спрямовується на забезпечення саме прогресивних якісних змін, але у кризових умовах має також запобігати негативним змінам, що уповільнюють або взагалі відтермінують загальноісторичний прогрес.

Регіональний розвиток – розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з просторовим розвитком цілісної

системи також включає комплексний розвиток її соціально-економічних територіальних підсистем.

Регіональний розвиток країни (держави) – розвиток держави як цілісної соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті.

Розвиток регіонів – усебічний розвиток складноорганізованих соціально-економічних територіальних систем, здатних до саморозвитку без стороннього втручання.

Політика регіону – політика регіональної системи будь-якого рівня щодо забезпечення її комплексного розвитку.

Державна політика – політика держави щодо її внутрішнього та зовнішнього середовища, яка формується під час розробки стратегії розвитку держави на основі докладного аналізу ситуації, що склалася в державі та поза її межами, а реалізується через рішення та дії народу (для демократичних держав), органів державної влади й керівництва країни у процесі здійснення державного управління всіма сферами життєдіяльності держави.

Регіональна політика – стратегічна лінія поведінки наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального у вирішенні комплексу питань щодо просторового аспекту їхнього соціально-економічного розвитку. Регіональна політика також може розроблятися та здійснюватися світовими організаціями.

Регіональна політика країни (держави) – складається з державної регіональної політики та комплексних політик її адміністративних регіонів, які мають як внутрішні, так і зовнішні складові. Цілі та принципи державної регіональної політики та політик регіонів визначаються, відповідно, інтересами держави та регіонів, тому розв'язання суперечностей, що існують між ними, повинно спиратися на пошук спільних інтересів щодо підвищення життєвого рівня населення.

Державна регіональна політика – державна політика у сфері регіонального розвитку цілісного соціально-економічного територіального комплексу країни та кожного з її регіонів або регіональна політика, що розробляється і втілюється від імені і в інтересах держави та всього народу цієї держави (для демократичних країн) щодо просторового аспекту розвитку держави та комплексного розвитку її регіонів.

Суб'єкти державної регіональної політики – народ усієї країни (у демократичній державі), державні органи законодавчої та виконавчої влади центрального та регіонального рівнів, а також президент цієї держави. В умовах України суб'єктами державної регіональної політики є народ, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також регіональні органи виконавчої влади (обласні державні адміністрації, державні адміністрації міст Києва та Севастополя, Рада міністрів Автономної Республіки Крим).

Об'єкти державної регіональної політики – регіони держави (разом з їх органами місцевого самоврядування), територіальний соціально-економічний простір країни в цілому, а також регіони, що знаходяться поза межами держави, але потрапляють до сфери її інтересів.

Регіональна політика адміністративного регіону – регіональна політика, що виходить з інтересів адміністративного регіону та громади цього регіону і стосується

як забезпечення комплексного розвитку соціально-економічної територіальної системи адміністративного регіону, так і регіональних систем районного рівня, що входять до його складу.

Суб'єкти політики адміністративного регіону – громада цього адміністративного регіону та органи місцевого самоврядування регіонального рівня.

Об'єкти внутрішньої політики адміністративного регіону – його соціально-економічний територіальний простір.

Об'єкти зовнішньої політики адміністративного регіону – органи державної влади та інші регіони, як у країні, так і поза її межами.

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

Регіональне управління в державі – регіональне управління або управління регіональним розвитком, що здійснюється в конкретній державі. Воно охоплює державне регіональне управління та самоврядування адміністративних регіонів.

Управління регіонами – управління розвитком регіонів різних рівнів (наднаціонального, державного, субнаціонального), яке базується на їх самоврядуванні (крім управління регіонами, що не відповідають адміністративному поділу країни або світу) та допускає можливість управління ними регіональними системами вищих рівнів або світовими організаціями.

Управління регіонами країни (держави) – управління розвитком регіонів конкретної держави, яке передбачає управління адміністративними регіонами та управління регіонами реалізації певних цільових програм.

Управління адміністративними регіонами – управління комплексним розвитком адміністративних регіонів, яке здійснюється через їх самоврядування та державне управління адміністративними регіонами країни.

Самоврядування адміністративного регіону – управління комплексним розвитком конкретного адміністративного регіону, що здійснюється громадою та органами місцевого самоврядування регіонального рівня, ґрунтується на інтересах адміністративного регіону як цілісного соціально-економічного територіального комплексу (інтересах громади адміністративного регіону), але враховує інтереси районів цього адміністративного регіону, інтереси інших адміністративних регіонів (інтереси відповідних територіальних громад) та інтереси держави (народу всієї країни).

Управління регіонами реалізації цільових програм – складається з управління розвитком соціально-економічних територіальних систем централізації недержавних цільових програм через органи місцевого самоврядування, громади та суспільні організації, а також державне управління регіонами реалізації державних цільових програм.

Державне управління – цілеспрямована діяльність з управління соціально-економічним територіальним комплексом країни та її регіонами, яка у демократичній державі має свідомо та узгоджено здійснюватися усіма органами державної влади (законодавчої, виконавчої та судової) від імені та в інтересах народу цієї держави.

Суб'єкти державного управління – народ та державні органи влади.

Об'єкти державного управління – народ та інші складові соціально-економічного територіального комплексу держави.

З метою розмежування та визначення низки понять, пов'язаних із забезпеченням здійснення державного управління, доцільно додатково ввести такий допоміжний термін, як “механізми управління”, що має досить широке та різнопланове значення, застосовується щодо управління організацією, галуззю, державою або іншою соціально-економічною територіальною системою та використовується кожним дослідником у тому сенсі, який відповідає обраному напрямку досліджень. Запропоноване нижче визначення терміна “механізми управління” охоплює всі підходи до його розуміння та відокремлює самі механізми від застосування методів, здійснення процесів, а також розроблення та функціонування систем, тобто від діяльності, здійснення якої вони мають забезпечити.

Механізми управління є засобами для забезпечення досягнення конкретної мети управління, здійснення певного управлінського процесу або створення та функціонування тієї чи іншої управлінської системи.

Державні механізми управління – механізми управління, через які реалізується державна влада. До їх складу входять цільові державні механізми управління та механізми державного управління, які, у свою чергу, складаються з механізмів здійснення процесу державного управління та механізмів формування і взаємодії складових системи державного управління.

Цільовий державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення цілком конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку з додержанням низки визначальних принципів.

Механізми державного управління – механізми управління, які дозволяють цілісно представити систему державного управління та процеси, що дозволяють здійснювати державно-управлінський вплив на соціально-економічний територіальний комплекс держави.

Механізми процесу державного управління – механізми управління, які відображають процеси здійснення державного управління різними органами державної влади.

Механізми системи державного управління – механізми, які відображають внутрішню структуру та взаємодію окремих елементів систем державного управління, що існують у різних країнах світу, а також дозволяють дослідити в історичному аспекті послідовну зміну систем державного управління кожної країни.

Управління державою – управління соціально-економічним територіальним комплексом країни, що здійснюється органами державної влади всіх рівнів та системою місцевого самоврядування, виходячи з державних інтересів (у демократичній державі – загальнонаціональних, загальнонародних інтересів) й інтересів громад різних рівнів, а також безпосередньо партіями, рухами, профспілками, громадськими організаціями, великими корпораціями тощо, виходячи з відповідних інтересів.

Суб'єкти управління державою – народ, державні органи влади, громади різних рівнів, органи місцевого самоврядування, партії, рухи, профспілки, громадські організації, великі корпорації тощо.

Об'єкти управління державою (такі ж, як об'єкти державного управління) – народ та інші складові соціально-економічного територіального комплексу держави.

Механізми управління державою – механізми, через які різні суб'єкти управління державою впливають на її розвиток. Ці механізми можна поділити на державні механізми управління, недержавні механізми управління державою та механізми взаємодії суб'єктів управління державою.

Недержавні механізми управління державою – механізми, за допомогою яких народ, громади різних рівнів, органи місцевого самоврядування, партії, рухи, профспілки, громадські організації, корпорації тощо здійснюють управління державою.

Механізми взаємодії суб'єктів управління державою – механізми, за допомогою яких народ, державні органи влади, громади різних рівнів, органи місцевого самоврядування, партії, рухи, профспілки, громадські організації, корпорації тощо взаємодіють у процесі здійснення управління державою.

Державне регіональне управління – державне управління регіональним розвитком, яке здійснюється в певній країні, або регіональне управління, що здійснюється державними органами влади в інтересах держави та народу цієї держави. Поряд з державним регіональним управлінням усією країною державне регіональне управління включає державне управління всіма її регіонами.

Державне регіональне управління країною – державне управління регіональним розвитком країни (держави) як цілісною соціально-економічною територіальною системою у просторовому аспекті, спрямовується на збалансування пропорцій між регіонами країни та створення єдиних правил їх розвитку, передбачає врахування просторового розміщення всіх видів ресурсів та вирішення питань розміщення різноманітних виробництв, розвитку соціальної, ринкової й виробничої інфраструктури, охоплює впровадження загальнонаціональних і таких, що стосуються кількох регіонів, програм розвитку.

Державне управління регіонами – державне управління розвитком регіонів країни (субнаціональних регіонів), яке включає державне управління адміністративними регіонами та державне управління регіонами реалізації державних цільових програм, а також може передбачати державне управління регіонами, що поєднують кілька адміністративних регіонів.

Державне управління адміністративними регіонами – безперервне державне управління комплексним розвитком кожного з адміністративних регіонів країни, яке має бути узгоджено із самоврядуванням адміністративних регіонів, ґрунтується на державних інтересах (інтересах народу всієї країни), але враховує інтереси конкретних адміністративних регіонів (інтереси громад цих адміністративних регіонів).

Державне управління регіонами реалізації державних цільових програм – державне управління розвитком низки соціально-економічних територіальних систем, в яких реалізуються державні цільові програми, що не поширюються на всю країну та не спрямовані на окремі адміністративні регіони. Передбачає вирішення конкретних проблем та діє на період, зазначений у певній державній цільовій програмі.

Слід зазначити, що разом представлено визначення 49 понять та 60 термінів, які сприяють забезпеченню узгодженим понятійним апаратом методології державного управління регіональним розвитком країни. Подальші дослідження в цьому напрямку будуть спрямовані на розширення понятійного апарату державного управління регіональним розвитком шляхом доповнення термінами, що можуть використовуватися під час дослідження цього суспільного явища або під час розробки більш досконалих механізмів його реалізації.

Література:

1. *Бакуменко В.* Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.
2. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.

Надійшла до редколегії 16.03.2009 р.