

Олександра ВОЙТИК
*Національна академія державного управління
при Президентіві України
Львівський регіональний інститут державного управління*

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Розглядаються теоретичні засади та особливості державного управління регіональним розвитком. Характеризуються основні школи, у яких досліджуються проблеми регіонального розвитку, аналізуються особливості української школи регіоналістики та її вплив на сучасний етап розвитку територій української держави. Оцінюються закономірності основних теорій регіонального розвитку під авторством вітчизняних та закордонних науковців. Визначається коло суб'єктів, які забезпечують реалізацію державного управління регіональним розвитком, та оцінюється їх вплив на об'єкт, на який спрямовані їхні дії. Виявляються основні особливості такого об'єкта, яким у цьому дослідженні є регіональний соціально-економічний комплекс. З'ясовуються ключові завдання, виконання яких повинна забезпечувати система державного управління регіональним розвитком. Характеризуються закономірності подальшого поліпшення державного управління регіональним розвитком, які набувають стратегічного значення в Україні в напрямі досягнення стабільного збалансованого розвитку територій. Встановлюється, що в період виходу з кризи та посткризовий період для системи державного управління регіональним розвитком в Україні пріоритетного значення набувають стимулювання інноваційних напрямів розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу.

Ключові слова: держава, теорія, політика, школи, суб'єкти, об'єкт.

Oleksandra Voityk. Special features of the state management of the regional development: theoretical aspects

The theoretical fundamentals and special features of the state management of the regional development are considered. The characteristics of the main schools, in which the problems of the regional development are studied, have been given; the peculiarities of the Ukrainian School of Regional Studies and its impact on the current stage of the development of the territories Ukrainian state have been analyzed. The regularities of the major theories of the regional development authored by the domestic and foreign scientists have been assessed and their characteristics have been reviewed. The range of subjects that ensure the implementation to the state management of the regional development has been determined, and their impact on the object to which their actions are directed has been assessed. The basic features of such object have been determined, which in this study acts as the regional socio-economic complex. The key tasks have been found out, which should be provided by the system of the state management of the regional development. The regularities of the further improvement of the state management of the regional development have been characterized, assuming the strategic importance of Ukraine towards achieving the sustainable balanced development of territories. It was established that during the way-out of the crisis and post-crisis period the stimulation of the innovation areas of development of the region, taking into account available locally resource acquire a priority meaning for the system of the state management of the regional development in Ukraine.

Key words: state, theory, policy, school, subject, object.

Регіональний розвиток та процес його ефективного здійснення лежать в основі прогресивного поступу будь-якого суспільства. Для того щоб у державі забезпечувалося зростання показників соціального та економічного розвитку, необхідно, щоб ці перетворення здійснювалися як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Відповідно вирішення багатьох життєво важливих проблем, пов'язаних із розвитком української держави та створенням ефективної системи управління на регіональному рівні, зумовлює необхідність розроблення комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни, адекватних викликам сучасності, які б забезпечували невідпинний прогресивний розвиток окремих територій та українського суспільства загалом.

Проблемами розвитку регіонів та особливостями державного управління регіональним розвитком займаються такі науковці, як В. Б. Авер'янов, Б. І. Адамов, Г. В. Атаманчук, В. М. Бабаєв, В. Д. Бакуменко, С. О. Біла, З. С. Варналій, В. Ю. Керецман, В. М. Князєв, В. А. Козбаненко, С. П. Коломийцев, В. С. Куйбіда, Г. І. Леліков, В. В. Мамонова, В. М. Мартиненко, О. А. Машков, Н. А. Мікула, С. П. Мосов, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Г. С. Одінцева, С. Є. Саханенко, В. М. Селіванов, Ю. П. Сурмін, В. В. Тертичка, В. В. Цветков, Ю. О. Чернецький, Ф. І. Шамхалов, Ю. П. Шаров та інші відомі вчені. Проте залишаються актуальними поглиблені дослідження в заданому напрямі, які стосуються як аналізу теоретичних підходів до особливостей державного управління регіональним розвитком, так і практичних положень щодо пошуку пріоритетів державного управління регіональним розвитком, які набувають стратегічного значення в Україні.

Метою статті є наведення основних теоретичних положень, які стосуються особливостей державного управління регіональним розвитком, та обґрунтування пріоритетних напрямів державного управління регіональним розвитком в Україні.

Налагодження ефективного державного управління регіональним розвитком посідає ключове місце в системі державної регіональної політики. Особливості регіонального розвитку, які визначають управлінський підхід з боку державних органів влади, багато в чому залежать від того, яким чином досліджувалися та досліджуються проблеми розвитку держави на регіональному рівні в розрізі окремих шкіл та наукових напрямів. Загалом можна стверджувати, що на сьогодні час існують такі основні школи, які досліджують проблеми регіонального розвитку:

– англо-американська – враховує вплив економічних, соціальних, політичних, географічних та інших чинників на регіональний розвиток, що в кінцевому підсумку впливає на особливості державного управління на регіональному рівні;

– європейська – аналізує природні зони, регіони за територіально-адміністративним та адміністративно-політичним поділом, економічні регіони (індустріальні, аграрні тощо), соціально-економічні регіональні утворення (прикордонні, транзитні, єврозони тощо), екологічні регіони (біозони) тощо. У такому випадку державне управління враховує цей принцип поділу, на основі чого приймаються управлінські рішення;

– українська – робить спробу поєднання комплексного, міждисциплінарного підходу англо-американської школи і диференційованого відповідно до різних сфер регіонального розвитку підходу європейської традиції регіоналістики. Такий симбіоз дає можливість впроваджувати державно-управлінські підходи обох шкіл та використовувати їх кращі надбання.

Українська школа регіонального розвитку забезпечує проведення досліджень розвитку та розміщення продуктивних сил України, де акцентується увага на особливостях географічного розташування та природно-кліматичних умовах існування регіонів, їх забезпеченості сировиною та корисними копалинами (саме ці чинники розглядаються як об'єктивне, консервативно-традиційне підґрунтя регіонального розвитку). За такого підходу проблема нерівномірності, диференціації регіонального розвитку (як основна перешкода для стабільного, збалансованого регіонального зростання) може бути вирішена шляхом впровадження науково виваженої державної регіональної політики, скорегованої за допомогою збалансованих заходів регіонального управління. Критерієм успішності регіонального управління традиційно називали комплексність та пропорційність у розміщенні продуктивних сил; досягнення оптимального співвідношення територіального та галузевого принципу в процесі стратегічного планування регіонального розвитку [1 – 3; 5; 7].

Для того щоб глибше осягнути суть поняття регіонального розвитку та детальніше пізнати його особливості і необхідність державного управління процесами розвитку регіонів, варто звернутися до загальноновизнаних теорій регіонального розвитку та їх еволюції і на основі їх аналізу зробити висновки щодо

Theory and history of Public Administration

подальшого поступу в цьому напрямі в українських реаліях. Розглянемо основні теорії регіонального розвитку (таблиця) [4].

Огляд основних теорій регіонального розвитку

Теорія	Характеристика
1	2
Теорія розміщення сільського господарства (Й. Тюнен)	Основна увага приділяється трьом головним факторам та їх взаємозв'язкам: відстані від господарства до ринку збуту – міста, що перебуває в центрі; цінам на різні види аграрної продукції; земельній ренті
Теорія промислових районів (А. Маршалл)	Передбачається виділення промислових районів малих і середніх підприємств як альтернатива великим вертикально інтегрованим виробничим комплексам
Теорія оптимального місцерозташування підприємства (А. Вебер)	Розміщення промисловості визначається трьома «орієнтаціями»: транспортною, робочою, агломераційною
Теорія центральних місць (В. Кристаллер)	Передбачає, що за умов подібного ідеального економічного простору неодмінно виникають фокуси різного рівня ієрархії, які притягують поселення нижчих рівнів
Теорія просторової економічної рівноваги (А. Льош)	Запропоновано «конус попиту», який дозволяє визначити оптимальні межі формування економічних районів
Теорія «полюсів зростання» (Ф. Перру)	Розвиток виробництва в ринкових умовах не є рівномірним у всіх галузях, завжди можна виділити галузі, які стимулюють розвиток усієї економіки
Теорія «дифузії нововведень» (Г. Хегерstrand)	Зміни в більшості випадків не настають одночасно скрізь, а звичайно вони починаються у певних місцях, від яких поширюються до інших об'єктів за принципом хвилі
«Адаптаційна» теорія (автор У. Ізард)	Передбачає адаптацію методів макроекономіки для досліджень регіонів і міжрегіональних зв'язків, розробку моделі просторової рівноваги, формування промислових комплексів, дослідження суперечностей у регіональних системах
Теорія кумулятивного зростання (Г. Мюрдаль)	Передбачає аналіз ефектів від концентрації
Теорія «центр – периферія» (Дж. Фрідман)	Стратегія економічного розвитку регіонів включає два основні напрями: стимулювання розвитку нових опорних регіонів на периферії; підтримка міграції населення з найбільш депресивних територій в опорні регіони
Теорія саморозвитку регіонів (П. Ромер)	Вивчає забезпечення самодостатності регіонів на основі наявного соціально-економічного потенціалу територій
Теорія сталого розвитку (В. Вернадський)	Передбачає, що вирішення сьогоденних проблем не повинно створювати загрозу для наступних поколінь щодо задоволення їхніх інтересів

<i>1</i>	<i>2</i>
Теорія «меж зростання» (Д. Форрестер, Д. Медоуз)	Доводить, що при збереженні тенденцій зростання світового населення, зростання післявоєнного промислового виробництва і, як наслідок, експоненціального збільшення забруднення навколишнього середовища й виснаження природного потенціалу планети настане так звана глобальна катастрофа
Теорія регіональних інноваційних систем (Б. Асхайм та А. Ізаксен)	Аналіз та розгляд промислових районів як джерела інновацій і їх суттєвого потенціалу до розвитку
Теорія нової економічної географії (П. Кругман)	Вивчає закономірність виникнення регіональної агломерації

З огляду на основні теорії регіонального розвитку можна стверджувати, що для забезпечення процвітання кожна держава має віднайти власну, ефективну саме для неї модель регіонального розвитку, постійно визначати адекватні інструменти та успішно їх використовувати. При цьому теорії регіонального розвитку є основою для таких пошуків, адже вони відображають не лише уявлення вчених про явища і процеси стосовно регіонів, а й закономірності функціонування і розвитку регіонів. Це надає можливість розробляти на практиці конструктивні та обґрунтовані управлінські рішення, які враховують досвід минулого та сприяють якісному моделюванню майбутнього регіонального розвитку.

Важливу роль у процесі регіонального розвитку відіграє державне управління, яке здійснюється такими суб'єктами:

1. Органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади).

2. Органи місцевої влади (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування).

На вищому рівні державного управління здійснюються такі дії:

- визначаються основні напрями державної політики (та її складника – внутрішньої регіональної політики);
- створюється нормативно-правове поле регіонального розвитку;
- розробляється комплексне бачення соціально-економічного розвитку регіонів та цільове спрямування процесів його реалізації;
- визначаються основні пріоритети регіонального розвитку;
- відбувається прогнозування практичного застосування інструментів та механізмів регіонального розвитку.

На рівні органів місцевої влади застосовуються інструменти та механізми регіонального розвитку, визначені державою на основі місцевої ініціативи та комплексного використання наявних на місцевому рівні ресурсів, залучаються інструменти та механізми місцевого самоврядування тощо, відбувається стимулювання регіонального розвитку з урахуванням інтересів територіальних громад відповідно до вимог забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання.

Метою діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання якісних та доступних публічних послуг, розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку на місцевому, локальному регіональному рівнях. Для реалізації державної регіональної політики система регіонального управління застосовує механізми та інструменти цільового впливу (державного регулювання) розвитку регіонів (насамперед ідеться про соціально-економічний розвиток регіонів).

Будь-які суб'єкти управління спрямовують свої зусилля та управлінські дії на об'єкт, яким у цьому дослідженні є регіональний соціально-економічний комплекс, особливостями існування якого є:

- наявність певних територіальних меж;
- певна консервативність соціально-економічного розвитку, викликана спеціалізацією виробництва;
- наявність інфраструктурного забезпечення (дороги, комунікації, житлово-комунальні мережі тощо).

Регіональний комплекс характеризується багатофункціональністю, багатоієрархічністю та чутливістю до впливу ризиків як внутрішнього, так і зовнішнього походження. У середньо- та довгостроковій перспективі це викликає потребу модифікації державної регіональної політики та системи регіонального управління з метою їх адаптації до викликів, які супроводжують розвиток регіональних комплексів країни.

Система державного управління регіональним розвитком передбачає реалізацію таких ключових завдань:

- розробку та прийняття правових норм, які забезпечують регіональний розвиток (інституційно-правове забезпечення функціонування системи державного управління регіональним розвитком);

- визначення стратегічних пріоритетів довгострокового розвитку регіонів та визначення місця і ролі регіону в розбудові національної економіки;

- координацію державної регіональної політики, що передбачає чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання в процесі прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку;

- здійснення регулярного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку;

- державне регулювання регіонального розвитку;

- державний контроль за виконанням рішень системи державного управління регіональним розвитком;

- урахування змін, що спостерігаються на регіональному рівні в процесі розробки та впровадження державної соціально-економічної політики в цілому [6].

У період виходу з кризи та посткризовий період для системи державного управління регіональним розвитком в Україні пріоритетного значення набувають стимулювання інноваційних напрямів розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального та загальнонаціонального) ринку, стимулювання міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук «точок зростання» на регіональному рівні, залучення дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання саморозвитку регіональних соціально-економічних систем (комплексів).

Для того щоб досягти стабільного збалансованого регіонального розвитку, серед пріоритетів державного управління регіональним розвитком в Україні стратегічного значення набувають:

- розвиток міжрегіонального співробітництва, що спрямовує систему державного управління регіональним розвитком на оптимізацію використання наявних у регіонах ресурсів на розширення ємності внутрішнього ринку, сприяння створенню нових робочих місць та вирішення спільних для регіонів проблем;

- досягнення рівномірного та інтегрованого просторового розвитку, що передбачає від системи державного управління регіональним розвитком залучення низки заходів для зміцнення ролі міст та центрів економічного зростання в регіонах; формування «точок зростання» та «ареалів регіонального розвитку», залучення до цих процесів прилеглих територій, що позитивно позначиться на їх соціально-економічному розвитку;

- досягнення регіональної та локальної доступності, що орієнтує систему державного управління регіональним розвитком на забезпечення кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них територіями через дорожнє та транспортне будівництво; активізацію будівництва інфраструктури енергетичних зв'язків; удосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій;

- формування «точок зростання» та «ареалів економічного розвитку», що

формують мультиплікативний ефект регіонального розвитку та активізують місцеву економічну ініціативу;

– підвищення дієздатності агентств регіонального розвитку, які на сьогодні є інститутами самоорганізації громадянського суспільства, здатні на місцях узгодити і синтезувати інтереси бізнесу, влади та громади; врахувати економічні, екологічні, соціальні та інші складники комплексного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіону; сприяти формуванню позитивного іміджу регіону як у межах України, так і за кордоном [6].

Урахування новітніх тенденцій регіонального розвитку та удосконалення системи державного управління регіональним розвитком – вимога часу, виклик посткризового періоду, що постає перед сучасною Україною. Від практичного втілення реформування системи державного управління регіональним розвитком залежить конкурентоспроможність регіонів та України у XXI ст.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна дійти висновку, що державне управління регіональним розвитком – це складна система, яка включає велику кількість взаємопов'язаних елементів. Ключову роль при цьому відіграють суб'єкти, які, діючи на об'єкт, приймають управлінські рішення, здатні забезпечити ефективний розвиток регіонів. Ураховуючи надбання світової і вітчизняної науки, які мають свій вияв у школах та теоріях регіонального розвитку, слід упроваджувати в життя кращі здобутки науковців та розробляти в Україні ефективно діючу стратегію регіонального розвитку, основою якої мають бути результативні управлінські дії державних органів влади вищого рівня та органів влади і місцевого самоврядування в кожній адміністративно-територіальній одиниці.

Список використаних джерел / List of references

1. **Данилишин Б. М.** Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка : навч. посіб. / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пепа ; за наук. ред. Б. М. Данилишина. – Ніжин : Аспект – Поліграф, 2007. – 688 с. [Danylyshyn B. M. Rozvytok produktyvnykh syl i rehionalna ekonomika : navch. posib. / B. M. Danylyshyn, D. V. Klynovyi, T. V. Pepa ; za nauk. red. B. M. Danylyshyna. – Nizhyn : Aspekt – Polihraf, 2007. – 688 s.]
2. **Долішній М. І.** Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети / М. І. Долішній ; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Київ : Наук. думка, 2006. – 512 с. [Dolishnii M. I. Rehionalna polityka na rubezhi KhKh – KhKhI stolit: novi priorityty / M. I. Dolishnii ; NAN Ukrainy, In-t rehion. doslidzh. – Kyiv : Nauk. dumka, 2006. – 512 s.]
3. **Концепція і стратегія розвитку та розміщення продуктивних сил України.** – Київ : РВПС України НАН України, 2003. – 284 с. [Kontseptsii i stratehii rozvytku ta rozmishchennia produktyvnykh syl Ukrainy. – Kyiv : RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, 2003. – 284 s.]
4. **Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого.** – Київ : НАДУ, 2014. – 512 с. [Rehionalne upravlinnia : pidruchnyk / za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, V. M. Vakulenko, M. K. Orlatoho. – Kyiv : NADU, 2014. – 512 s.]
5. **Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку :** монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ : Знання України, 2005. – 498 с. [Rehiony Ukrainy: problemy ta priorityty sotsialno-ekonomichnoho rozvytku : monohrafiia / za red. Z. S. Varnaliiia. – Kyiv : Znannia Ukrainy, 2005. – 498 s.]
6. **Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи : аналіт. доп. / Біла С. О. [та ін.].** – Київ : НІСД, 2012. – 56 с. [Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom: stan, problemy, perspektyvy : analit. dop. / Bila S. O. [ta in.]. – Kyiv : NISD, 2012. – 56 s.]
7. **Черевко О. В.** Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України : монографія / О. В. Черевко. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 424 с. [Cherevko O. V. Stratehiiia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy : monohrafiia / O. V. Cherevko. – Cherkasy : Brama-Ukraina, 2006. – 424 s.]

Надійшла до редколегії 15.11.16