

## РОЗВИТОК ВЕЛИКИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ СИСТЕМ

*Досліджено регіональний розвиток в Україні. Визначено поняття "регіональне управління", яке показує його спрямування на цілісний територіальний комплекс державного рівня.*

*Studied regional development in Ukraine. Definitions of "regional governance", which shows its holistic focus on territorial complex state level.*

*Ключові слова: державне управління, механізм, регіональний розвиток, соціально-економічний стан, територіальна система.*

### ВСТУП

Головною передумовою розбудови України як незалежної, демократичної, правової соціально орієнтованої держави, її інтеграції у світове співтовариство є істотне підвищення рівня соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, а також зниження наявної міжрегіональної диференціації. Вирішення багатьох проблем, пов'язаних із просторовим розвитком України та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність формування комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни та розроблення конкретних пропозицій щодо удосконалення його механізмів.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

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.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голіков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, А.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, М.Г. Чумаченко, Б.М. Штульберг, М.Д. Янків та інші.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— дослідження регіонального розвитку в Україні;  
— визначення поняття "регіональне управління", яке показує його спрямування на цілісний територіальний комплекс державного рівня.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Регіональний розвиток треба трактувати як незворотні та спрямовані якісні зміни соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з її просторовим розвитком також включає комплексний розвиток соціально-економічних територіальних підсистем. Якщо регіональний розвиток є головною ціллю управління регіональними системами" [6, с. 18]. На нашу думку, розвиток сам по собі без конкретизації його цілей не може бути метою управління регіональними системами, тому скоріше треба говорити про використання управління регіональним розвитком у якості засобу досягнення певних стратегічних та тактичних цілей розвитку регіональної системи. Тим більше, що регіональний розвиток є таким багатогранним поняттям, що дозволяє зробити його розгорнуту класифікацію за такими ознаками, як: сфера прояву (економічний, соціальний, інноваційний, політичний); характер стабіль-

ності (безупинний, циклічний, дискретний); напрям удосконалення (прогресивний, регресивний); просторове поширення (повсюдний, локальний); еволюційність (необмежений, обмежений, еволюційний, революційний); рівень управління (внутрішньорегіональний, макрорегіональний); реакційна здатність (гнучкий, стійкий) [6, с. 20].

Вихідними для управління регіональним розвитком країни, в тому числі державного, поряд із регіональним розвитком, є такі поняття, як "управління регіоном" й "регіональне управління", які іноді використовуються як тотожні. Наприклад, В.Ю. Керецман зазначає таке: "...регіон як частина території держави був і залишається об'єктом державного управління, тому виправданими є терміни "управління регіоном" та "регіональне управління" [4, с. 111]. Проте регіональне управління є більш широким поняттям, бо, крім управління конкретним регіоном країни (як з боку держави, так і з боку системи місцевого самоврядування від громад до обласних рад), включає управління територіальним розвитком держави в цілому, до якого відносяться збалансування між собою розвитку всіх субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць та впровадження цільових програм, що охоплюють територію (або частки території) кількох регіонів.

Таке визначення поняття "регіональне управління", яке показує його спрямування на цілісний територіальний комплекс державного рівня, використовується В.І. Артемовим, С.І. Галузою, Д.В. Тороповим та І.В. Чорнобровкою. Вони зазначають, що регіональне управління являє собою частину загальнодержавного управління, орієнтованого на раціональне поєднання територіальних, галузевих та загальнодержавних аспектів, яке досягається у процесі взаємодії відповідних органів управління шляхом цілеспрямованого їхнього впливу на все суспільне життя підвідомчої території" [9, с. 20—21]. Слід звернути увагу, що у цьому визначенні використовується термін "загальнодержавне управління", який, крім державного управління, на нашу думку, включає також місцеве самоврядування. Крім того, автори застосовують термін "органи управління", що підтверджує достатню широту наданого визначення, єдиним обмеженням якого є територія держави.

Тим не менше, у наукових публікаціях іноді зустрічається такий підхід, коли регіональне управління зводиться лише до управління, яке здійснюється державою. Так, Л.М. Зайцева зазначає, що регіональне управління здійснюється державними територіальними органами через систему їх правової, економічної, управлінської, планової та контрольної діяльності у відповідності із законодавством, яке діє [3, с. 32]. Тут ще треба звернути увагу на те, що згідно цієї тези регіональне управління існує лише на територіальному рівні, бо здійснюється державними органами відповідного рівня.

Аналогічно до цього, поняття регіональне управління трактується у словнику-довіднику за редакцією В.М. Князева та В.Д. Бакуменка, де воно визначається як "державне управління, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (областей, губерній, країв, федеральних земель тощо) у межах їх компетенції" [2, с. 168]. Таке визначення істотно обмежує сферу регіонального управління, бо, по-перше, крім державного управління до нього слід також віднести систему місцевого самоврядування, що має розробляти та реалізовувати власну політику регіону; по-друге, поряд із діяльністю органів державної влади

регіонального рівня воно включає в себе діяльність центральних органів державної влади щодо вирішення проблем управління державою в цілому та її регіонами у просторовому аспекті, державних органів влади на субрегіональному (районному) рівні, а також всебічний вплив всієї системи органів державної влади на розвиток міст, сіл та селищ.

Обмеження сфери регіонального управління спостерігається також у дослідженнях В.В. Мамонової, яка вважає, що воно "являє собою управління територіальним розвитком, що стосується одного різновиду територіальної системи — регіону", що є утвореною у законодавчому порядку адміністративно-територіальною одиницею субнаціонального рівня [7, с. 16—17]. Якщо навіть зважити на те, що авторка комплексний просторовий розвиток позначає як територіальний, а територіальне управління розглядає як "управління областю (регіоном), сільським районом, містом, селищем, селом" [7, с. 20, 17], то все одно за його межами лишаються проблеми управління просторовим розвитком регіонів, що складаються з кількох країн, транскордонних регіонів, а також управління у просторовому аспекті країною як цілісною соціально-економічною територіальною системою. А це вже принциповий момент з точки зору дослідження та вдосконалення державного управління регіональним розвитком України.

В.І. Павлов та Н.В. Павліха надають таке визначення: "Управління сталим просторовим розвитком виступає на прямом регіональній політиці держави. Це діяльність суб'єктів управління щодо просторової конкретизації та реалізації стратегії збалансованого соціально-економічного та екобезпечного розвитку відповідної просторової системи" [8, с. 120]. Незважаючи на використання терміна "сталій", автори під просторовим розвитком розуміють збалансований екобезпечний соціально-економічний розвиток просторової системи, і це є позитивом у представленому підході. Проте істотним недоліком цього визначення є те, що з управління регіональним розвитком виключається процес розроблення стратегії цього розвитку, тобто функції планування звужується лише до напрацювання конкретних планів, що сприятимуть реалізації заздалегідь підготовленої стратегії певної просторової системи. Крім того, таке визначення містить ще два положення, з якими не можна погодитись. По-перше, управління просторовим розвитком розглядається як напрям регіональної політики, тоді як управління є комплексним багатофункціональним процесом, що значно ширше від політики (хоча треба визнати, що управління розвитком будь якої системи є однією з складових управління цією системою). По-друге, управління просторовим розвитком віднесено лише до сфери діяльності держави, у той час коли воно здійснюється також через самоврядування просторових систем різних рівнів.

Регіональне управління, що здійснюється у державі, доцільно розглядати як діалектичне поєднання державного регіонального управління та самоврядування кожного з регіонів країни, яке реалізується через систему місцевого самоврядування. У свою чергу, державне регіональне управління включає державне управління цілісним соціально-економічним територіальним комплексом держави у просторовому аспекті, до якого відносяться збалансування розвитку всіх регіонів та впровадження цільових програм, що охоплюють територію (або частки території) кількох регіонів, та державне управління кожним окремим регіоном.

Виходячи з того, що соціально-економічні територіальні системи постійно розвиваються (незважаючи на те, як змінюється їх загальний стан: на гірше чи на краще), управління ними недоцільно ділити на управління функціонуванням та управління розвитком, тому замість поняття "регіональне управління" як рівнозначне може використовуватися поняття "управління регіональним розвитком". При цьому державне регіональне управління по праву може мати назву "державне управління регіональним розвитком", що, за аналогією до попереднього виділення складових, включає державне управління регіональним розвитком усієї країни та державне управління розвитком її регіонів. Що стосується самоврядування регіонів, то йому відповідає поняття "самоуправління регіонів щодо забезпечення власного розвитку", яке разом з державним управлінням розвитком регіонів входить до складу управління розвитком регіонів. Таким чином, при структуруванні регіонального управління та управління регіональним розвитком за територіальним принципом, у їх складі можна виділити державне регіональне управління усією країною та управління регіонами (або державне управління регіональним розвитком країни та управління розвитком регіонів).

Розглядаючи взаємозв'язок між складовими управління регіональним розвитком у межах країни, необхідно зупинитись на проблемі застосування певної термінології для відображення впливу, що його здійснює держава на просторовий розвиток усієї країни та на розвиток її регіонів. У наукових публікаціях представлені різні підходи до розуміння процесів впливу державних органів влади на розвиток регіонів України та просторового розвитку країни в цілому. Так, О.Ю. Амосов, досліджуючи механізми регіонального розвитку, робить висновок, що "на рівні регіонів ефект реформ буде досягнутий, якщо вдасться перетворити механізми управління на механізми регулювання ..." [1, с. 16], таким чином протиставляючи процеси управління та регулювання, хоча такий підхід є правомірним лише щодо управління, яке базується на жорстких адміністративних методах, що створюють правові обмеження та передбачають використання відносин влади-підпорядкування, тиску зверху, за допомогою примушення, контролю над розподілом матеріальних благ тощо. А от висловлене О.Ю. Амосовим зауваження щодо того, що "сучасний механізм регулювання на регіональному рівні повинен спиратися на мотиваційний механізм, тобто включати систему стимулів та спонукальних мотивів ..." [1, с. 15] є беззаперечним.

Частина науковців відстоює позицію, згідно якої до регіонального розвитку слід застосовувати виключно поняття "державне регулювання", бо, за їх думкою, цей термін відображає більш "м'яке" суб'єктивне втручання або "ліберальне управління" [5, с. 162]. Проте, регулювання є лише однією з управлінських функцій, що, як абсолютно точно стверджують самі прибічники застосування терміна "державне регулювання", передає "усунення неузгодженостей між бажаним та запланованим станом об'єкта управління". При цьому функції прогнозування, планування, організації, координації, мотивації, обліку, аналізу та контролю є поза межами регулювання, хоча воно, дійсно, тісно пов'язане з ними.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, стає цілком зрозумілим, що вплив держави як на регіональний розвиток країни, так і на розвиток регіонів здійснюється саме через процес управління, ще точніше державного управління, який не може бути зведений лише до функції регулювання (або державного регулювання), навіть за умов істотного зниження частки використання адміністративних методів, бо є значно ширшим за усунення відхилень від запланованих або запрограмованих результатів розвитку територіальних соціально-економічних систем та охоплює усі управлінські функції.

## Література:

- Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.: У 2 ч. / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одіної. — Х.: ХарПІ УАДУ, 2008. — Вип. 2. — С. 10—16.
- Державне управління: Слов.-довід. / [За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
- Зайцева Л. Оцінка сталості розвитку економіки регіону / Л. Зайцева // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1 — 3 (1). — С. 31—36.
- Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теор. аспекти: [монографія] / В.Ю. Керецман. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 188 с.
- Корженко В.В. Інноваційний підхід до впорядкування складних соціально-економічних об'єктів / В.В. Корженко, А.О. Кузнецов // Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади: [монографія] / За заг. ред. Н.М. Мельтюхової. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magistr", 2007. — 158 — 166 с.
- Максимова Т.С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування): [монографія] / Т.С. Максимова. — Луганськ: Вид-во СНУ ім В. Даля, 2003. — 304 с.
- Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: [монографія] / В.В. Мамонова. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magistr", 2006. — 196 с.
- Павлов В.І. Концептуальні засади управління сталим просторовим розвитком / В.І. Павлов, Н.В. Павліха // Вісник економічної науки України. Науковий журнал. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2007. — № 1(11) — С. 119—124.
- Территориальная производственно-финансовая интеграция / [Артемов В.И., Галуза С.Г., Торопов Д.В., Чернобровка И.В.]. — Х.: Вид-во ХНУ им. В.Н. Каразина, 2000. — 134 с.

Стаття надійшла до редакції 28.10.2011 р.