

М. І. Сьомич,  
здобувач, Академія муніципального управління

# СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНАМИ

**Обґрунтовано становлення теоретичних підходів в управлінні регіонами. Оцінено економічну ситуацію на загальнодержавному рівні щодо регіональних диспропорцій.**

***It is led to becoming of theoretical approaches in the management by regions. An economic situation is appraised at national level in relation to regional disproportions.***

*Ключові слова: державне регулювання, економічний розвиток, регіональний рівень, теоретичний підхід, управління регіоном.*

## ВСТУП

Вироблення ефективних теоретичних засад державного управління регіональним розвитком вимагає осмислення наукових доробок у цій сфері, які втілені у відповідних наукових концепціях та теоріях. Сьогодні їх загалом можна поділити на економічні та гуманістичні.

Починаючи з XIX ст. й регіон став основною територіальною одиницею господарської діяльності й зберігає цей статус і донині тому, що навіть сучасна глобальна економіка не завжди може врахувати економічну структуру держави. Через те М. Портер (Michael E. Porter), наприклад, вважає, що необхідно змінити теоретичні підходи до аналізу економічного розвитку і замість домінуючого сьогодні державного головним слід визнати регіональний рівень. Це зумовлено існуючими розбіжностями у економічному розвитку окремих регіонів однієї держави. Якщо оцінювання економічної ситуації на загальнодержавному рівні здійснюється на основі середніх арифметичних показників, то за умови існування глибоких регіональних диспропорцій це не лише приховує реальну ситуацію у регіонах, але й спотворює її.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідженню окремих аспектів державного управління регіональним розвитком посприяли праці, авторами яких є: Е. Алаєв, Л. Бальцерович, Р. Бікбов, У. Ванноп, Д. Вітлсі, Гж. Гожеляк, А. Гранберг, А. Ємельянов, О. Лазор, Е. Лібанова, У. Садова, О. Сушинський, Р. Шніпер, К. Мацузато, Г. Моїсеєв, а також роботи Т. Безверхнюк, П. Беленького, З. Варналія, Ю. Гладкого, І. Грицяка, М. Долішнього, В. Керецьмана, Є. Кіш, М. Козоріз, В. Копійки, Є. Кочан, О. Крайник, М. Лендєл, М. Лесечка, С. Максименка, Я. Малика, Г. Мостового, О. Нижник, М. Підмогильного, Я. Побурка, С. Романюка, В. Симоненка, І. Студеннікова, Т. Уманця, А. Чістобаєва, В. Чужикова, О. Шаблія, О. Шниркова, у яких порушуються проблеми європейської інтеграції України.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати становлення теоретичних підходів в управлінні регіонами;

— оцінити економічну ситуацію на загальнодержавному рівні щодо регіональних диспропорцій.

## РЕЗУЛЬТАТИ

В основу аналізу територіальної організації економіки були покладені класичні теорії локалізації, які стали результатом теоретичних досліджень і практичних розробок проблеми існування економічних одиниць у просторі. Першою спробою формулювання теорії локалізації вважається теорія сільськогосподарського використання землі прусського землевласника Йохана Генріха фон Тюнена (Johann Heirigh von Thunen) (1826 р.). За фон Тюненом, відстань від ринку є основною детермінантою способу сільськогосподарського використання землі. Вартість транспортування сільгосппродукції, яка враховує збереження її товарних якостей, набуває вирішального значення. Згідно з прийнятими фон Тюненом припущеннями, така модель має характер концентричних кіл. Навколо міського ринку збуту створюються території, які відрізняються способом використання землі. Бажання мінімізувати кошти транспортування приводить до того, що найменш витривалі продукти виробляються найближче до ринку збуту. Наступний (середній) простір використовується для вирощування великої кількості сільгосппродукції з високою врожайністю на одиницю площі, наприклад, овочів та фруктів, молочної продукції. Території для вирощування легкої у транспортуванні продукції, що вимагає використання великих площ, розташовуються на зовнішньому просторі — найвіддаленішому від ринку збуту. Це — зернові культури, картопля [9, с. 1200].

Концепцією, спрямованою на впорядкування просторового господарства, стала розроблена німецьким вченим Вальтером Крісталером (Walter Christaller) теорія центральних місць. Він вивчав фактори, які впливають на розвиток регіонів південної Німеччини, і у 1934 р. видав працю "Центральні місця південної Німеччини" ("Die zentralen Orte in Suddeutschland"). Крісталер намагався знайти відповідь на питання про те, чи існують закономірності щодо кількості, величини і розміщення міст. У цьому випадку ринок виступав головним чинником фор-

мування просторових структур. Відповідно до цієї теорії, виробники послуг або благ та споживачі під час прийняття рішень щодо локалізації і переміщення у просторі намагаються мінімізувати витрати і максимізувати прибутки. Опираючись на це припущення, Крісталер сформулював поняття центральних благ та послуг, які виробляються і надаються у небагатьох центральних пунктах, а використовуються у багатьох розпорошених місцях. Існують центральні блага вищого ряду, які виробляються і надаються лише у центральних місцях вищого ряду, а також центральні блага нижчого ряду, які створюються і пропонуються як у місцях нижчого ряду, так і в осередках вищого ряду. Якщо, наприклад, центральне місто першого ряду характеризується наявністю продуктового магазину, то місто другого ряду має ще й ковбасну фабрику, а місто третього ряду — ще й магазин з інструментами.

Ієрархія центральних благ та послуг пояснює ієрархію місць усіх центральних рядів. Крісталер виділив сім ступенів ієрархії таких місць. Кожне центральне благо охоплює притаманний йому простір. Верхня межа цього простору визначається віддаленістю від центрального осередку, за межами якого дане благо вже не пропонується, або через віддаленість, яка викликає згасання попиту, або у зв'язку з існуванням можливості дешевшого придбання цього блага у іншому центральному місці. Нижня межа доступності центрального блага визначається простором, на якому існує мінімальний попит, котрий гарантує рентабельність його виробництва. Таким чином, формуються доповнення центральних місць, у яких є гарантований попит та пропозиція центральних благ та послуг кожного ряду.

Сформульована Крісталером структура центральних місць і областей, які їх доповнюють, має форму шестикутних полів. Вони, взаємно перекриваючись, накривають усю територію регіону [5, с. 7]. Ця система опирається на ринкову економіку.

У своїх теоретичних конструкціях Крісталер визначив ще два важливих додаткових фактори, що впливають на структуру центральних місць і областей. Транспортний фактор передбачає мінімізацію довжини доріг необхідних для сполучення відповідних пар центральних осередків. Адміністративний фактор має на меті досягнення рівноваги у розміщенні центральних осередків, забезпечує здійснення планово-адміністративної діяльності й рівномірне охоплення нею регіону.

Така діяльність сприяє виникненню адміністративних округів з подібною просторовою структурою і кількістю мешканців, з центром у вигляді міста вищого рангу, з межами, які проходять по територіях з нижчою густиною населення.

Крісталер пропагував планову економіку, а під час Другої світової війни працював у комісії СС над реорганізацією окупованих територій СРСР, в тому числі й України. Загалом наукові розробки Крісталера суттєво вплинули на розвиток декількох галузей наук, зокрема економічної географії, регіональної науки, формування школи просторового аналізу, а його адміністративний принцип — це розвиток науки державного управління в частині управління регіональним розвитком. Теорія центральних місць стала основою реформи адміністративно-територіального устрою у Швеції.

Теорії Лаундхардта, центральних місць Крісталера та

локалізації промисловості Вебера модифікував Август Льош (August Losch). Його пропозиції стосувалися наближення положень усіх цих теорій до реальної практики. Застосування теорій завжди викликало складнощі і вимагало їх модифікацій з метою пристосування до конкретного місця і періоду. Льош вперше запропонував теорію розташування виробництва у ринкових умовах і головну роль відвів зниженню витрат на сировину та транспортування з метою підвищення прибутку. Окрім того, він розробив концепцію економічного ландшафту, головним чинником у якому вважав зони пропозиції підприємств різного рівня, які утворюють мережі економічних районів з осередками у містах. Ідеальною формою такої мережі є шестикутна, хоча зустрічалися трикутна, чотирикутна тощо [3, с. 30]. Відмінність шестикутників Льоша від шестикутників Крісталлера полягала у тому, що пропонувалася модель ринкової рівноваги, а не планова модель, тобто фактично модель територіальної самоорганізації суспільства і його економічного життя.

Головні тенденції соціальних та економічних змін ХХ ст. сприяли осмисленню економічного регіону як єдиної істотної форми у різноманітті просторового світу. Одночасно регіональне різноманіття трактувалося як перехідний етап до глобалізації у ступенях та типах господарювання на великих територіях, охоплених економічною активністю людини. Технологічна революція у засобах транспортування та розвиток комунікацій, становлення світової системи ринкової економіки, інтенсифікація процесів урбанізації, пов'язана з поступом індустріалізації господарської діяльності, централізація управління та процесів прийняття рішень, соціальне та економічне планування на засадах раціональності — стали свідченням правильності такого підходу. Результатом розвитку цих тенденцій було нівелювання регіональних диспропорцій. Нині регіональні дослідження спрямовані на вивчення процесів, систем, структур, які виникають, перетворюються і зникають у однорідному та однотипному просторі.

У неокласичних теоріях, як і у сформованих на їх основі положеннях регіональної науки, домінуючою засадою пояснення просторових змін була мінімізація витрат і просторовий контроль ринків. Таке пояснення просторової будови апіорі утверджувало логіку діяльності раціонального homo oeconomicus. Поширений методологічний індивідуалізм у неокласичній економіці фактично не припускав інших вирішень, аніж мотивація т. зв. раціонального вибору. Однак неокласичні теорії не витримали критики, що зумовило виникнення біхевіористичного підходу. Виходячи з головного методологічного положення індивідуалізму про те, що усі просторові структури виникають у результаті людської активності і є семантичним результатом поведінки окремих просторових одиниць, часто ключем до пояснення цих структур виступає пізнання, яке лежить в основі прийняття рішень. Наступним логічним кроком стало визнання того, що осмислення індивідуальної поведінки і процесів прийняття рішень вимагає пізнання суб'єктивних способів сприйняття, трансформації та розуміння людьми того, що їх оточує у просторі. Тому багаторічна традиція, яка передбачала раціональну поведінку "людини економічної" була замінена біхевіористичним підходом, що відображав набагато складніший, суб'єктивний процес прийняття рішень.

Поступово модель "людини економічної" — основа

пояснення людської поведінки у неокласичних економічних теоріях — була піддана поетапній реструктуризації та пом'якшенню. Наступні моделі, які формувалися у рамках біхевіористичного підходу, усе більше вважали людину нерациональною та непередбачуваною. Наприклад, основним у концепції т. зв. "оптимальної людини" вважалось те, що людина приймає оптимальне рішення після проведення аналізу усіх можливих варіантів, а концепція т. зв. "людини задоволеної" базувалась на тому, що людина не аналізує варіанти, а зупиняється на першому ж рішенні, яке її задовольняє. У результаті досліджень просторових уявлень, поглядів та преференцій, які проводилися на базі регіональних біхевіористичних інтерпретацій, у 1955 р. виникла концепція ментальних карт (mental maps) Петера Гоулда (Peter Gould) [5, с. 8]. Ментальна карта — це абстрактне суб'єктивне відображення людиною оточуючого світу. Пізніше, у 1966 р., Кевіном Лінчем (Kevin Lynch) була запропонована концепція уявних карт (cognitive maps) [3, с. 173]. Когнітивна карта (лат. *cognitio* — знання, пізнання) — це образ знайомого просторового оточення. Ці праці сприяли розширенню наукових уявлень щодо сприйняття оточуючої дійсності і подолання локальних проблем.

Отже, у рамках біхевіористичних досліджень процесам прийняття рішень (decision-making) було присвячено багато теоретичних розробок. У них принципового значення набуло твердження про те, що у реальних відносинах локалізаційні рішення, як і сама поведінка споживачів, рідко отримують оптимальний характер з погляду максимізації прибутків і мінімізації витрат, що в економіці виражається відповідними формулами.

Розвиток теоретичних досліджень процесів прийняття локальних рішень в умовах неясності й ризику підвели науковців до необхідності осмислення теорії ігор та теорії організації. Їх особливе наукове значення підтверджує те, що у 2005 р. Нобелівська премія за досягнення у економіці була присуджена Роберту Ауманну (Robert J. Aumann) та Томасу Шеллінгу (Thomas C. Schelling) за праці з використанням теорії ігор у моделюванні економічних процесів прийняття рішень, які враховують взаємозалежність між державами, організація і людьми [1, с. 567].

У системі наукових поглядів на управління регіонами особливе місце займають теорії поляризованого розвитку. Франсуа Перру (Francois Perroux) запропонував парадигму економічного розвитку "центр — периферія", яка заперечує традиційну тезу про рівноправ'я учасників ринку і доводить, що усі суб'єкти економічної діяльності є нерівноправними, взаємопов'язані один з одним стосунками підлеглості, які формуються у процесі економічної діяльності. Розроблена ним у 1955 р. теорія полюсів росту передбачала застосування такого підходу й до окремих держав та регіонів [8, с. 44]. Перру вважав, що полюси росту, які є центрами прийняття рішень та накопичення прибутку, у ході свого розвитку здійснюють позитивний вплив на периферію. Тому він сформулював головне завдання державного управління економікою регіону, яке є не макроекономічним стимулюванням, а політикою, спрямованою на створення і підтримку "полюсів росту", розширення зони їх впливу. Ідеї цього вченого мали важливе прикладне значення: вони широко використовувалися урядом Франції у 1950—1980-х рр.

У 1966 р. теорію Перру з позицій суто економічних

рішень у просторовому контексті розвинув Жак Будвіль (Jacques Raoul Boudeville) [4, с. 273]. Опираючись на принцип вигоди від агломерації, він показав, що завданням державного регулювання економічного розвитку є не макроекономічне стимулювання, а спрямована на створення і підтримку полюсів росту та збільшення сфери їх впливу діяльність. Динамічний, значно інтегрований промисловий комплекс (кластер), що розвивається і формує полюс росту завдяки множинному ефектові та поширенню мережі коопераційних зв'язків, в стані регенерувати економічний ріст цілого регіону. Простота положень, динамічний характер і можливість зв'язувати проблеми секторного росту з внутрішньо- та зовнішньорегіональним плануванням зробили цю концепцію дуже популярною та забезпечили їй широке практичне застосування. Однак ряд експериментів з локалізації полюсів росту у бідних регіонах Латинської Америки та Африки не мали успіху і призвели до поглиблення економічного занепаду цих територій. Обмеження у застосуванні концепції полюсу росту зумовлюється тим, що її результативність у поживленні економіки регіону залежить від того, наскільки він відповідає продуктивним та репродуктивним можливостям суспільства загалом.

Модель регіонального росту в автономних економічних плюсах (динамічних локалізованих зонах: євро регіони, кластери (філь'єри), технопарки) в умовах диверсифікації виробництва досліджував В. І. Чужиков. Їх перевага полягає, з одного боку, у значних масштабах залучення інвестицій, а з іншого — у значній автономізації, що забезпечує економічну безпеку держави [2, с. 115].

Управлінські та економічні можливості різних адміністративних рівнів активно досліджуються уже протягом тривалого часу. Це зумовлено тим, що саме завдяки їм центр і домінує над слабшою та залежною периферією. Динаміка нерівномірного розвитку посилює міграцію та відплив капіталу з периферії до центру. Ще у 1991 р. Пауль Кругман (Paul Robin Krugman) — дослідник моделей торгівлі і проблем економічної географії, який у 2008 р. отримав за це Нобелівську премію у галузі економіки — підкреслював, що вигода від агломерації поглиблює диспропорцію "центр — периферія". Однак не виключений й інший розвиток ситуації, у результаті чого можуть виникати нові центри, які руйнуватимуть попередню структуру. Прикладом цього може служити процес занепаду регіону Рур на користь Баварії, причинами якого більшою мірою стало утворення нової просторової структури виробництва, і меншою — привабливість розташування та навколишнє середовище регіону, а також наявність мобільного капіталу та робочої сили [7, с. 33].

Обґрунтована критика неокласичних теорій економічного регіону, розвиток біхевіористських теорій показали, що регіони необхідно інтерпретувати як суспільні феномени. Це створило передумови для виникнення гуманістичних концепцій. Дедалі частіше у інтерпретації економічного розвитку регіону почав використовуватися суспільний контекст. Зокрема, у 1997 р. М. Сторпер (Michael Storper) у своїй праці, присвяченій регіональному розвитку, трактує господарство як стосунки, а економічні процеси — як взаємну координацію економічних суб'єктів (одиночних та групових учасників). Критика класичної моделі регіональної науки зумовила формування суспільно заангажованого підходу. З. Хойніцький (Zbyszko Chojnicki), наприклад, показав, що цей підхід

базується на регіональній політиці, яка, у свою чергу, опирається на систему суспільних цінностей [4, с. 303].

Існування регіонів спричинене домінуванням у територіальних структурах певних суспільних груп. Якщо існує настільки сильна суспільна група, щоб викликати специфічне формування у даний час і на даній території, то результатом цього є поява регіону. Причому його відмінність від інших регіонів прямо пропорційно залежить від ступеня внутрішнього гуртування. Якщо ж суспільні групи занадто слабкі, щоб викликати достатнє внутрішнє гуртування, то їх поглинають інші групи, які домінують на інших просторових рівнях, а специфіка регіону поступово втрачається. Тому внутрішнє наповнення регіону рівною мірою залежить як від сили зазначених суспільних груп, здатних нав'язати більшості свою систему цінностей та норм, так і від культурної солідарності усіх мешканців, яка необхідна для виділення даної території з числа інших. Наприклад, в усіх дослідженнях, які інтерпретують явища у регіональному контексті, українська Волинь виразно й однозначно ідентифікується як регіон. Разом з тим, її кордони, специфіка або фізично-географічна ізоляція не настільки сильні, щоб причини регіональної відмінності шукати саме в них. Також в ході територіального поділу неодноразово мінялась адміністративна система цього регіону. Загалом же регіоналізм волинян має виразний суспільний аспект. Це впливає з того, що мешканці самі хочуть ідентифікуватися з цим регіоном.

Поглиблений аналіз суспільних явищ у контексті державного управління регіональним розвитком приводить до висновку про важливість культурного аспекту в інтерпретації регіонів. Д. Ландерс (David Landers), наприклад, наголошує, що Вебер мав рацію, коли говорив про значно більшу роль культурної формації у створенні суспільного капіталу, ніж рівень знарядь та рівень технологічного розвитку суспільства [8, с. 47]. Відмінність та згуртованість регіону впливають з свідомого відчуття культурної спільності його мешканців. Локальні культури стають ключем до розуміння проблем на національному і навіть глобальному рівнях. У цьому контексті однією з головних дослідницьких проблем виступає регіональна ідентифікація. Тому з'явилися численні дослідження регіонального самоусвідомлення, спроби знайти те, що його визначає чи змінює. Культурний аспект у розумінні регіону дає можливість об'єднати об'єктивний світ соціально-економічного розвитку з суб'єктивною дійсністю культурного самоусвідомлення.

Дискусійність теоретичної проблеми місця полягає у тому, наскільки правомірно трактувати регіон, власне, як категорію місця, оскільки рівень регіону є набагато вищим, аніж рівень місця. Категорію місця не можна розглядати у відриві від суб'єктивного досвіду, від пізнання середовища суспільством. Місце не має конкретного просторового виміру. Ним, наприклад, може бути простір кімнати, регіон, країна, континент. Для того щоб говорити про місце, недостатньо специфічно організувати простір, надавши йому певної внутрішньої структури, рівня та характеру економіки, ступеня відкритості господарських зв'язків та суспільних відносин. Це зовсім не означає, що усі ці риси не є істотними у процесі формування місця. Для його появи необхідні ще й наявність емоційного ставлення людей до певного фрагмента простору зі специфічною економікою, їх ментальне сприйняття.

Немає місця без людей, як і немає людей без місця. Саме тому вивчення регіональної ідентифікації — це фактично вивчення регіону як місця. Природні умови середовища також відіграють важливу роль у процесі формування місця та регіону. Вони, з одного боку, виступають матеріальною базою виробництва, а з іншого — є демонстрацією символічних і естетичних цінностей у формі пейзажу — матеріального виразу стосунків людей і середовища, праці та її локалізації.

## ВИСНОВКИ

Отже, формування концепцій та теорій управління регіонами відбувалось шляхом виявлення і врахування суттєвих факторів, які, власне, й визначають сутність регіону. Однак спільним в усіх концепціях розвитку регіону виступає те, що жодна з них повністю не відкидає теоретичних положень попередніх, а опирається на те, що у певний період розвитку суспільства вважає найважливішим. Сприйняття окремого чинника як головного не означає заперечення впливу інших. Вони продовжують враховуватись у такому значенні і тією мірою, які відведені у теоретичних конструкціях дослідників.

## Література:

1. Алексеров Ф. Т. Роберт Ауман и Томас Шеллинг — Нобелевские лауреаты по экономике 2005 г. / Ф. Т. Алексеров // Экономический журнал ВШЭ. — 2005. — № 4. — С. 566—572.
  2. Чужиков В. И. Методологическая проблема современной регионализации: взаимодействие внутренних и международных таксонов / В.И. Чужиков // Региональная экономика и механизмы управления её развитием: всеукр. межвуз. науч.-практ. конф. (6—7 апреля 2001 г., г. Симферополь). Симферополь: Крымская академия природоохранного и курортного строительства, 2001. — С. 114—115.
  3. Шнирков О. І. Україна — Європейський Союз: економіка, політика, право: монографія / О.І. Шнирков, В.В. Копійка, В. І. Муравйов; Київський Нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. — К.: ВПЦ "Київський ун-т", 2006. — 268 с.
  4. Chojnicki Z. Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii / Zbyszko Chojnicki. — Poznan: Boguckie Wydawnictwo Naukowe, 1999. — 447 s.
  5. Churski P. Obszary problemowe w Polityce Regionalnej Unii Europejskiej w latach 2000—2006 / Dr. Pawel Churski // Promocje Kujawsko-Pomorskie. — Bydgoszcz: Fundacja Promocje Pomorskie, 2003. — № 1—2 (122). — 2003. — s. 5—8.
  6. Halizak Edward. Polityka zagraniczna i wewnetrzna panstwa w procesie integracji europejskiej / Edward Halizak. — Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta. — 2004. — 407 s.
  7. Krugman Paul. Geography and Trade / P. Krugman; Leuven University. — Cambridge: MIT Press, 1991. — 142 p.
  8. Landers D. Kultura przysadza prawie o wszystkim / David Landers // Kultura ma znaczenie. Jak wartosci wplywa na rozwoj spoleczenstw; red. Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington; przelozył Slawomir Dymczyk. — Poznan: Zysk I S-ka Wydawnictwo, 2003. — S. 42—58.
  9. Thomas Daniel C. Constitutionalization Through Enlargement: The Contested Origins of the EU's Democratic Identity / Daniel C. Thomas // Journal of European Public Policy. — 2006. — Vol. 13. — No. 8. — P. 1190—1210.
- Стаття надійшла до редакції 19.04.2010 р.*