

# СИСТЕМА КООРДИНАЦІЇ ДІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛИМ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

V. Prodyvus,  
a graduate student of the Academy of Municipal Management

## SYSTEM OF GOVERNMENT REGULATION COORDINATION SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

---

***У статті визначено складові компоненти цілей державного регулювання регіональним розвитком, які запропоновано об'єднати в п'ять блоків. Визначено характеристики регіону як системи, на основі яких запропоновано власний підхід до функцій державного регулювання сталим регіональним розвитком. Наведено трактовки основних понять статті в інтерпретації відомих українських та зарубіжних вчених. Визначено чотири блоки функцій, які виконує державне регулювання регіональним розвитком, згруповано та відображено у таблиці.***

***In the article the components of the purposes of state regulation of regional development, which combine the proposed five blocks. Characteristics of the region as a system on which proposed its own approach to the functions of state regulation of sustainable regional development. An interpretation of the basic concepts in the interpretation of Article famous Ukrainian and foreign scientists. Four blocks defined function that performs state regulation of regional development, are grouped and displayed in the table.***

---

*Ключові слова: функції державного регулювання, сталий розвиток регіону, принципи державного регулювання.*

*Key words: the functions of government regulation, sustainable development of the region, the principles of state regulation.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ, ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Однією з важливих передумов розбудови України як незалежної, демократичної, правової соціально орієнтованої держави, її інтеграції у світове співтовариство є істотне підвищення рівня соціально-економічного розвитку, забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, а також зниження наявної

міжрегіональної диференціації. Вирішення багатьох життєво важливих проблем, пов'язаних із просторовим розвитком Української держави та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність розроблення комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни та формування понятійного апарату, що ґрунтується на єдиному концептуальному підході, який забезпечує взаємоузгодженість наданих визначень.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Методології здійснення державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо розвитку регіональних та субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, присвятили свої фундаментальні праці В.Б. Авер'янов, Б.І. Адамов, Г.В. Атаманчук, В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, С.О. Біла, В.Ю. Керецман, В.М. Князєв, В.А. Козбаненко, С.П. Коломийцев, В.С. Куйбіда, О.Я. Лазор, Г.І. Леліков, В.В. Мамонова, В.М. Мартиненко, О.А. Машков, С.П. Мосов, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Г.С. Одінцова, С.С. 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.

У формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розроблення та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та політик регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів вагомий внесок зробили такі провідні науковці, як Е.Б. Алаєв, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голюков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова та інші.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є представлення системи координації дій державного регулювання сталим регіональним розвитком і науково-прикладних засад удосконалення комплексного механізму його реалізації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Складові компоненти цілей державного регулювання регіональним розвитком доцільно об'єднати в п'ять блоків. Зміст регіонального управління проявляється у виконуваних ним функціях. Функції управління розглядаються дослідниками по-різному. Відштовхуючись від характеристик регіону як системи, запропоновано власний підхід до функцій державного регулювання регіональним розвитком.

Перше. Характеристика регіону "множинність цілей" спричиняє необхідність визначення цільових установок з індикаторами і, відповідно, виділення в самостійний блок функції "цілепокладання" в контексті кожного ідентифікаційного простору з характеристикою "багатомірності". Оскільки відправною точкою розвитку регіону є визначення цільових установок і, з іншого боку, до досягнення цілей прагне весь процес розвитку, необхідно прийняти в якості однієї з функцій "цілепокладання".

Цілепокладання забезпечується застосуванням сукупності методичних прийомів. Складовою частиною того ж цільового блоку функцій і наслідком характеристики "асинхронність" є обов'язкове стратегічне цілепокладання (довгострокове прогнозування) та визначення тенденцій, перспективних напрямків розвитку.

Різна швидкість реакції тих чи інших факторів розвитку вимагає розширення тимчасового діапазону для того, щоб встигнути "імпортувати" чинники із зовнішнього середовища або "виростити" їх у внутрішньому регіональному середовищі [5, с. 265]. З огляду на це, стратегічне цілепокладання, визначення тенденцій, перспективних напрямків — складові цільового блоку. Результати практичного застосування цього блоку функцій відображаються в документах програмно-цільового розвитку.

Друге. Характеристики регіону "багаторівневність", "наявність кордонів", "часткова відкритість" задають двовекторну спрямованість державного регулювання факторами регіонального розвитку.

Перший вектор — пряме (безпосереднє) регулювання контрольованих факторів в кожному ідентифікаційному просторі. Регулювання, що реалізовується в основному в комплексі елементів, що відносяться до власності обласних і місцевих утворень, а також окремих об'єктів державної власності, переданих в управління обласній та місцевій владі.

Другий вектор — непряме (опосередковане) стимулювання і мотивація частково контрольованих факторів в кожному ідентифікаційному просторі. При всій їх схожості, вони мають і суттєві відмінності, тому розмежуємо ці дві функції. Стимулювання, по-перше, засноване на зовнішній підтримці, завдяки якій здійснюється вплив на активність фактора розвитку, прискорення процесів, що відбуваються, і, по-друге, має в своїй основі економічну природу впливу. Наприклад, надання податкових пільг інноваційно-активних підприємствах. Мотивація — зовнішнє або внутрішнє спонукання економічного суб'єкта до діяльності в ім'я досягнення будь-яких цілей, наявність інтересу до такої діяльності і способи його ініціювання, спонукання. Мотивація — це, по-перше, усвідомлене внутрішнє спонукання, прагнення до активності, цілеспрямованої дії, вирішення поставлених завдань, що виявляється тільки тоді, коли вони до кінця зрозумілі суб'єктом, і, по-друге, має в своїй основі соціально-психологічну (фізіологічну, духовну, ціннісну) потреба, після задоволення якої імпульс до дії істотно знижується (наприклад, формування сімейних цінностей через інформацію в ЗМІ; соціальну рекламу, традиції, етику, культуру).

Оскільки до кожного вектору застосовується відмінний від іншого набір методів та інструментів управління, розділимо ці функції на два самостійних блоки: перший блок — пряме регулювання, другий — стимулювання — включає дві функції: стимулювання і мотивацію [2, с. 194].

З функціональної точки зору саме в рамках цих двох блоків — пряме регулювання і стимулювання — це завдання знаходить своє дозволом.

Третє. Характеристики регіону "багатомірність", "структурованість" вимагають координації складної внутрішньої структури (підсистеми, елементна база і зв'язку) і здійснення контролю за всією сукупністю елементів. Контроль включає два генеральних напрямки: оцінка досягнення цільових індикаторів стійкого розвитку і в разі відхилення коригування дій по їх досягненню, в тому числі перегляд і вдосконалення застосовуваних методів та інструментів управління.

Таблиця 1. Функції державного регулювання сталим розвитком регіону

Вихідна характеристика регіону	Постулати, що впливають з характеристик регіону	Зміст функції
Блок функцій - цілепокладання		
Множинність цілей Багатовимірність	Цілі в кожному ідентифікаційному просторі	Цілепокладання, середньо- і короткострокове планування
Асинхронність	Потрібно розширити години, протягом яких того, щоб встигнути «імпортувати» чинники із зовнішнього середовища або «виростити» їх у внутрішньо регіональній середовищі	Тенденцєпокладання, стратегієпокладання (довгострокове прогнозування)
Блок функцій - регулювання		
Багаторівневість, наявність кордонів, динамічність, часткова відкритість, Багатокоштурні управління, багатовимірність	Контрольовані фактори в кожному ідентифікаційному просторі управляються через застосування методів прямого впливу	Регулювання
Блок функцій - стимулювання		
Багаторівневість, наявність кордонів, динамічність, часткова відкритість. Багатокоштурні управління, багатовимірність	Частково контрольовані чинники в кожному ідентифікаційному просторі управляються через застосування методів та інструментів непрямого впливу соціально-психологічного характеру	Стимулювання
	Частково контрольовані чинники в кожному ідентифікаційному просторі управляються через застосування методів та інструментів непрямого впливу соціально-психологічного характеру	Мотивація
Блок функцій - контроль		
Багатовимірність, структурованість, велика кількість підсистем	Координація: - Зв'язків; - Структурних процесів, координація	Координація
	Контроль за всією сукупністю елементів: оцінка поточного стану, коригування індикаторів цілей і застосовуваних методів та інструментів	Контроль

У той же час, тільки контрольної функції мало, оскільки підсистеми регіону внаслідок їх різноманіття вимагають постійного скоординованого розвитку. Тому контрольний блок функцій необхідно розширити функцією координація в двох її проявах: координація зв'язків, координація структурних змін. Координацію як самостійну функцію поряд з функцією контролю ми зустрічаємо в ряді робіт відзначають, що в управлінні складними системами важливим завданням є узгодження рішень окремих об'єктів з інтересами і цілями розвитку галузі, комплексу, народного господарства в цілому. У представленому нами підході узгодження в своїй сутності має природу, тотожну розглянутій нами координації.

І. Коліушко звертає увагу на дисфункціональність, з одного боку, елементів регіону як економічної системи, з іншого боку, зв'язків між елементами [1, с. 124]. При цьому вона визначає дисфункцію в державного регулювання регіональним розвитком як "істотне порушення стабільності процесу розвитку, що надає негативний вплив на соціально-економічну систему регіону". Ми згодні з І. Коліушко, однак вважаємо за необхідне розширити уявлення про дисфункціональність елементів. На наш погляд, для повномасштабного державного регулювання сталим регіональним розвитком необхідно координувати елементи кожного ідентифікаційного простору через виявлення "вузьких місць" системи, де ситуація складається найбільш несприятливим чином, і доведення їх до необхідного системою стану.

У регіоні як у складній системі координація дій державного регулювання регіональним розвитком здійснюється за двома напрямками:

— Перше — координація зв'язків, що виявляється у взаємообумовлених вплив одних елементів і факторів системи на інші; переміщення елементів і чинників регіонального розвитку в рамках кожного ідентифікаційного простору, між різними ідентифікаційними просторами, внутрішнім і зовнішнім середовищем регіону.

— Друге — координація структурних процесів: комплексність територіального розвитку, оптимізація галузевого розвитку, збалансованість ринків, узгодженість дій влади і інтересів суспільства.

Маючи явні відмінні риси, ці дві функції — контроль і координація — можуть бути об'єднані в один блок функцій — контрольний, бо мають схожу економічну природу контрольної-координуючої спрямованості.

З урахуванням вищесказаного, нами визначені чотири блоки функцій, які виконують державне регулювання регіональним розвитком, представлені в таблиці 1.

У структурі державного регулювання регіональним розвитком важливу роль відіграють його принципи. Вся існуюча сукупність принципів управління підрозділяється на дві основні групи. Загальні принципи державного регулювання регіональним розвитком мають універсальний характер і поширюють свою дію на всі сфери управління і галузі економіки. Приватні принципи державного регулювання регіональним розвитком мають локальний характер і регулюють окремі управлінські процеси, галузі, організації та підрозділи [3, с. 168]. Для цілей цього дослідження особливий інтерес представляють приватні принципи державного регулювання регіональним розвитком.

С. Мосов, Н. Нижник до діючих базових принципів відносять: 1) принцип комплексності державного управ-

ління; 2) принцип централізації процесу держуправління; 3) принцип делегування повноважень в ієрархії держуправління; 4) принцип автономності регіональної системи державного управління; 5) принцип вертикальної інтеграції в структурі державного управління [5, с. 98]. На наш погляд, ці принципи мають місце і діють як зовнішньо системі що характеризують управління взаємовідносинами регіону як системи з зовнішнім середовищем, іншими словами державного і регіонального управління. Разом з тим, дослідження регіону як системи, що має поряд з зовнішнім середовищем також і внутрішнє середовище, вимагає формування поряд із зовнішніми принципами принципів внутрісистемного розвитку.

Г. Одіцова вважає, що державного регулювання регіональним розвитком має виходити з таких принципів: створення умов для збереження і раціонального використання соціальних ресурсів кожного регіону та країни в цілому; визначення пріоритетних напрямків, що имагають значних капітальних вкладень; пошук альтернативних некапіталомістких або малокапіталоємних варіантів підтримки окремих (найбільш пріоритетних, які потребують) сфер. У даному підході принципи підміняються інструментами державного регулювання, перспективними напрямками регіонального розвитку, напрямами дозволів протиріч між розвитком і стійкістю, причому лише точково без урахування всіх ідентифікаційних ознак регіону.

Частково контрольовані чинники в кожному ідентифікаційному просторі управляються через застосування методів та інструментів непрямого впливу економічного характеру В. Токовенко наводить таку класифікацію принципів: 1) загальні (об'єктивність, конкретність, ефективність, поєднання централізації і децентралізації, законність і дисципліна); 2) організаційні (територіальний, галузевий, лінійний, функціональний, принцип подвійного підпорядкування, раціональний розподіл повноважень між суб'єктами виконавчої діяльності, відповідальність суб'єктів виконавчої діяльності за результати роботи, поєднання єдиначальності та колегіальності). Дане формулювання містить різні рівні абстракції: територіальний, галузевий — підсистеми регіону, а не принципи управління; законність і дисципліна — невід'ємне і обов'язкова умова діяльності будь-якого суб'єкта господарювання, а не принципи управління; розподіл повноважень і децентралізація — принципи управління в зовнішньо системному аспекті. Внутрішньо системні принципи в даному підході не відображені.

Ю. Чернецький до основних принципів державного регулювання сталим регіональним розвитком відносить принцип комплексності, варіантності, примату економічної безпеки, подолання кризи та інше. Відштовхуючись від уявленнями про принципи як основні положення управління сталим розвитком регіону, вважаємо, що подолання кризи за своїм економічним змістом не може бути принципом, воно здатне лише виступати як напрям діяльності регіональної влади та тільки за часів криз. Слід враховувати, що принципи є основними положеннями, що мають місце в усі часи. Економічна безпека має відношення до участі регіону у виконанні загальнонаціональних функцій. Варіантність — складова части-

на функціонального блоку "ціле покладання" стосовно довго- і середньострокового планування. Комплексність як принцип може виступати, проте, на наш погляд, більш доречно було б говорити про принцип цілісності, який передбачає узгодження цілей розвитку в кожному ідентифікаційному просторі.

Найбільш широкий підхід до досліджуваного питання простежується в роботах Ю. Шаров. Вона зазначає, що до числа основних принципів державного регулювання регіональним розвитком можна віднести наступні: системності, відповідності, пріоритету, ланцюгової зв'язку; орієнтації будь-якої діяльності на споживача, конкуренції, узгодженого функціонування, забезпечення згоди, гармонійності, вирішення конфліктів.

Дослідження питання про принципи державного регулювання регіональним розвитком, вважаємо, не буде повним без відображення думки, який знайшов найбільш широке поширення в сучасній економічній літературі. Більшість дослідників державного регулювання регіональним розвитком стверджують, що до основних принципів сучасного державного регулювання регіональним розвитком відносяться принципи децентралізації, партнерства, субсидіарності, мобільності і адаптивності, виділеної компетенції. Необхідно відзначити, що в даному підході в більшій мірі відображені лише принципи внутрісистемного розвитку регіону, а саме — сукупність принципів цілеспрямованого впливу на соціально-економічні процеси, що протікають в регіоні. Виняток становить принцип виділеної компетенції.

В. Бакуменко та С. Саханенко допрацьовують цей перелік, і виділяють наступні базові принципи: збалансованого поєднання централізації і децентралізації; наукової обґрунтованості; стратегічності; інноваційності; державно-приватного партнерства і співробітництва; мобільності та адаптованості; субсидіарності; ресурсного забезпечення закріпленої компетенції. На наш погляд, стратегічність — не принципи, а складова частина функції управління "цілепокладання"; виділяти принцип державно-приватного партнерства і співпраці не доцільно, так як це форма співпраці держави і бізнесу, інноваційність-одне з перспективних напрямків розвитку регіонів.

Базова характеристика регіону — багаторівневність — у сукупності впливають з неї наявність кордонів, що відокремлюють внутрішнє середовище регіону від зовнішнього середовища, вимагають поділу принципів державного регулювання регіональним розвитком на два самостійних напрямки: внутрішньо-системні принципи — принципи управління розвитком внутрішньо регіонального середовища; зовнішньо системні принципи — принципи узгодженості управління розвитком внутрішнього середовища регіону з розвитком зовнішнього середовища з різних векторах (цілям, факторів та ін.).

## ВИСНОВОК

Нами узагальнюючи, визначено, що механізм державного регулювання регіональним розвитком є сукупність послідовних дій оператора (регіональної влади, бізнесу, суспільства), спрямованих на контрольовані і частково контрольовані чинники регіонального розвитку в зовнішньому і у внутрішньому середовищі для до-

сягнення цільового стану, що визначається індикаторами цілей в кожному ідентифікаційному просторі, що забезпечують координацію зв'язків між елементами, структурними процесами, способами вирішення протиріч в просторовому, тимчасовому і функціональному аспектах.

У складі цілей державного регулювання регіональним розвитком нами визначено:

1) розв'язання суперечностей між: внутрішнім і зовнішнім середовищем регіону, цілями розвитку регіону в кожному ідентифікаційному просторі, "стійкістю" і "розвитком";

2) досягнення цілей розвитку регіону в рамках кожного з шести ідентифікаційних просторів: територіального, адміністративного, економічного, інституційного, організаційного, демографічного за допомогою реалізації методів та інструментів і з урахуванням тенденцій і перспективних напрямів регіонального розвитку;

3) координація зв'язків, що виявляються в: взаємобумовлених вплив одних елементів і факторів системи на інші; переміщенні факторів регіонального розвитку між: підсистемами в рамках кожного ідентифікаційного простору, внутрішнім і зовнішнім середовищем;

4) координація структурних процесів: комплексність територіального розвитку, оптимізація галузевого розвитку, збалансованість ринків, узгодженість дій влади і інтересів суспільства;

5) координація розвитку регіону як системи з розвитком системи вищого порядку (країною).

Нами запропоновано структурування функціональних блоків державного регулювання регіональним розвитком, які включають:

1) блок "цілепокладання" представлено сукупністю дій суб'єкта регіонального управління (оператора) з формування цілей сталого розвитку і визначенням їх індикаторів в кожному з шести ідентифікаційних просторів. Реалізується за допомогою: вивчення тенденцій і перспективних напрямків регіонального розвитку; формування довго-, середньо- і короткострокових прогнозів і цілей;

2) блок регулювання полягає в прямому (безпосередньому) регулюванні контрольованих факторів у кожному ідентифікаційному просторі;

3) блок стимулювання полягає в непрямому (опосередкованому) стимулюванні і мотивації частково контрольованих факторів у кожному ідентифікаційному просторі;

4) блок контроль представлений координацією складною внутрішньою структури і здійсненням контролю за всією сукупністю підсистем, елементів. Контроль включає два генеральних напрямки: оцінка досягнення цільових індикаторів стійкого розвитку і, в разі відхилення, коригування дій по їх досягненню, в тому числі перегляд і вдосконалення застосовуваних методів та інструментів управління. Координація в регіоні як у складній системі здійснюється за двома напрямками:

1) перше — координація зв'язків:

— взаємобумовлений вплив одних елементів і факторів системи на інші;

— переміщення елементів і чинників регіонального розвитку: в рамках кожного ідентифікаційного простору,

між різними ідентифікаційними просторами, внутрішнім і зовнішнім середовищем регіону;

2) друге — координація структурних процесів: комплексність територіального розвитку, оптимізація галузевого розвитку, збалансованість ринків, узгодженість дій влади і інтересів суспільства.

Сформовано принципи державного регулювання регіональним розвитком, які базуються на дозволі внутрішньосистемних суперечностей і діляться на дві групи: перша група — внутрішньосистемні принципи: принцип цілісності; принцип сумісності елементів цілого; друга група — зовні системні принципи: принцип відповідності; принцип узгодженості; принцип розмежування повноважень.

## Література:

1. Державне управління в Україні [Текст] / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. — 260 с.

2. Бакуменко В. Сучасні моделі підходи управління суспільним розвитком [Текст] / В. Бакуменко, А. Михненко, С. Борисович // Наук. вісн. акад. муніцип. упр. Сер. "Управління". Вип. 1 Сучасні проблеми та підходи у муніципальному управлінні / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видав. поліграф. Центр Акад. муніцип. упр., 2007. — С. 193—195.

3. Дорофійенко В.В. Проблемы регионального управления социально экономическим развитием и процессы регионализации [Текст] / В.В. Дорофійенко. — Х.: Основа, 1999. — 187 с.

4. Державне управління [Текст]: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання, 2009. — 582 с.

5. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування [Текст]: дис. за здоб. наук. ступ. доктора наук з держ. управління: за спец. 25.00.02 — "Механізми державного управління" / Людмила Приходченко; ОРІДУ-НАДУ при Президентіві України. — Запоріжжя, 2010. — 456 с.

## References:

1. Averianov, V. B. (1999), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini* [Public Administration in Ukraine], V.M. Koretsky Institute of State and Law, Kyiv, Ukraine.

2. Bakumenko, V. Myhnenko, A. And Borysovyh, S. (2007), "Upto date model approaches of social development management", *Scientific Mercury of Academical and municipal government. Series "Management"*, vol. 1, pp. 193—195.

3. Dorofienko, V. V. (1999), *Problemy rehional'noho upravleniya sotsial'no ekonomycheskym razvytyem y protsessy rehyonalyzatsyy* [The problems of regional management of social and economic development and the process of regionalization], Basis, Kharkov, Ukraine.

4. Melnyk, A. F. Obolenskii, O. Yu. and Vasina, A. Yu. (2009), *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration], Knowledge, Kyiv, Ukraine.

5. Pryhodchenko, L. L. (2010), "Performance assurance of government at the measures of democratic management", *Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Zaporizhzhya, Ukraine.*

*Стаття надійшла до редакції 25.03.2016 р.*