

# ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

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

## CONTENT CHARACTERISTICS STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGIONS

***У статті виділено деякі проблеми державного регулювання регіональним розвитком серед найбільш істотних, які впливають на якість прийнятих рішень. Зазначено, що розвиток регіону розглядається як комплексний процес зміни його екологічної, економічної, соціальної, просторової, політичної, духовної сфер, що приводить до їх якісних перетворень і, в кінцевому рахунку, до змін умов життя людини.***

***The article highlighted some of the problems of state regulation of regional development among the most significant, affecting the quality of decisions. It is noted that the development of the region is seen as a complex process of changing its environmental, economic, social, spatial, political and spiritual spheres, leading to their qualitative transformation and, ultimately, to change the human condition.***

*Ключові слова: державне регулювання, стійкий розвиток регіонів, керування функціонуванням і управління розвитком регіонів, стратегії державного регулювання.*

*Key words: government regulation, sustainable regional development, management and operation of Regional Development, Strategy regulation.*

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

Система державного регулювання має стати стрижнем реалізації внутрішньої політики держави, сприяти здійсненню суспільних реформ на територіях, забезпечити надання якісних послуг населенню та сформуванню підґрунтя для інноваційного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому. Разом з тим сама державне регулювання потребує вдосконалення шляхом запровадження сучасних механізмів та інструментів у діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню регіонального розвитку.

Сучасний стан регіонального розвитку країни характеризується дедалі більшою концентрацією економічної активності на рівні великих міст, значними диспропорціями в розвитку територій, наявністю неефективної системи державного регулювання регіональним розвитком та непрозорого механізму його фінансового забезпечення, обмеженістю ресурсів, застарілими механізмами взаємовідносин центру з регіонами та регіонів

між собою. Значною проблемою є недосконалість системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи. Існуючі зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною на сучасному етапі розвитку, вимагають формування нової державної регіональної політики, яка б відповідала нагальним потребам розвитку регіонів і територіальних громад та базувалася на найкращих вітчизняних і світових теоріях та практиках.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Державне управління регіонами було предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.В. Коваля, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, В.Ф. Сіренка, В.В. Цветкова та багатьох інших науковців. Про значення та важливість державного управління регіонами не одноразово наголошувалось у нормативних актах. Натомість щодо його сутності, видів та особливостей відсутня узгоджена думка серед науковців, як наслідок — має місце різноаспектне його використання у чинному законодавстві.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є викладу результатів досліджень з питань формування змістовної характеристики та чинників, що впливають на державне управління стійким розвитком регіонів.

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

Деякі властивості обумовлюють особливості державного регулювання регіоном, яке представляє собою управління економічними, соціальними, етнодемографічний, техніко-технологічними, екологічними та іншими процесами в межах даної території, спрямовані на ефективне використання наявних ресурсів з метою динамічного розвитку регіону та підвищення добробуту жителів. Суб'єктом управління в межах своїх повноважень виступають органи державної і місцевої влади. Об'єктом управління виступає сам регіон, в особі сукупності господарюючих суб'єктів і населення.

При цьому в системі державного регулювання регіональним розвитком можуть бути виділені дві складові: керування функціонуванням і управління розвитком. Якщо перша складова достатня проста в реалізації, то друга вимагає застосування широкого набору засобів і методів. Управління розвитком передбачає не усунення виникаючих на сьогоднішній день проблем, а формування умов і передумов для досягнення певного рівня в наступні періоди. У зв'язку з цим саме управління розвитком вирішує завдання попередження. До числа застосовуваних методів управління в даній області відноситься розробка програм і стратегій соціально-економічного розвитку регіонів, які представляють собою комплекс індикаторів, що описують бажаний стан системи в майбутньому, і керуючих параметрів, реалізація яких спрямована на досягнення індикативного плану.

Розробка стратегії державного регулювання регіональним розвитком є складним завданням, що зачіпає інтереси багатьох економічних суб'єктів. Ключовим питанням стає визначення їх балансу [6]. Процес розробки кількісних параметрів стратегії соціально-економічного розвитку регіону має на меті визначення індикативного плану на задану перспективу. Виділяється цілий комплекс проблем в тій чи іншій мірі характерний для більшості діючих стратегій регіонів України [2, с. 92]. Одним з найбільш істотних представляється відсутність обґрунтування та зв'язку між показниками соціально-економічного розвитку території. Слід зазначити, що в багатьох подібних документах, в тому числі в Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020", прогнозні оцінки фактично відсутні. Це пов'язано в першу чергу з труднощами узгодження планів і прогнозів у різних сферах. В умовах України регіональний аспект прогнозування відіграє особливу роль, бо без урахування специфіки розвитку регіонів не може бути реалізована жодна довгострокова загальнодержавна програма, неможливе проведення соціальних і економічних реформ [3, с. 89]. Загальна оцінка стану регіонального прогнозування проводилася різними авторами, в тому числі С. Бандурою [7, с. 71].

Незважаючи на наявний досвід, у системі державного регулювання мезо- і макроекономічними системами залишається безліч невирішених проблем і протиріч [5, с. 62]. Нами виділено деякі проблеми державного регулювання регіональним розвитком серед найбільш істотних, які впливають на якість прийнятих рішень, наступні:

### 1. Організаційно-управлінські:

— неузгодженість цілей на різних рівнях державного регулювання. Наявність безлічі керуючих контурів різного рівня (органи влади державного і обласного рівня, органи місцевого самоврядування) вимагає узгодження їх дій. Наявне при цьому "подвійне управління" регіоном, яке характеризується державними функціями регулювання. Також має місце неузгодженість цілей довгострокового розвитку і прийнятих короткострокових рішень, збереження існуючої моделі функціонування регіону без виправлення наявних недоліків;

— недооцінка впливу різних внутрішніх і зовнішніх факторів. Дана проблема полягає в ігноруванні істотних факторів, що призводить до помилкових висновків. Складність обліку полягає в тому, що вплив деяких факторів може бути прихованим або непрямым;

— недостатня якість інформації про функціонування регіональних систем, а також проблеми статистичного обліку, наявності та використання інформації з певних питань призводять до прийняття неефективних рішень;

— відсутність наукового обґрунтування прийнятих рішень. Більшість рішень приймається на основі наявного досвіду і інтуїції. Наслідки багатьох з них не прогнозуються, зокрема, багато програм розвитку територіальних систем не містять науково обґрунтованих прогнозних оцінок;

— відсутність системного характеру економічної політики. Дана проблема обумовлена як зазначеними раніше особливостями управління, так і властивостями самої системи, в якій особа, яка приймає рішення в сфері державного регулювання, не може врахувати всі фактори, що впливають на досліджувані процеси, що пов'язано з динамічністю і взаємозв'язком елементів системи;

— відсутність єдиного критерію оптимальності розвитку. Функціонування в регіональній системі безлічі економічних суб'єктів, цілі яких відрізняються (в ряді випадків суперечать), вимагає врахування потреб усіх елементів регіональної системи та підвищення збалансованості їх розвитку. Перед органами управління ставиться багатокритеріальна задача, яка не має одного певного рішення, багато авторів відзначають, що державне управління також не має формальної цільової функції [4, с. 52];

— неповна керованість. Зміни, що відбуваються в регіональній системі, найчастіше обумовлені не стільки регулюючим впливом системи управління, скільки процесами самоорганізації. Найважливішу роль в механізмі регіонального управління відіграє державно-регулятивний компонент, орієнтований на зміцнення соціально-економічного простору регіону.

### 2. Економічні:

— обмеженість ресурсів регіону. В першу чергу це стосується регіонів-реципієнтів. У цих регіонах край

ускладнено вирішення проблем розвитку, бо кошти йдуть на фінансування поточного функціонування. При цьому дана проблема є фактором пошуку найбільш ефективних шляхів розвитку;

— асиметричний розвиток території. Диспропорції в розвитку спостерігаються як в різних регіонах країни в цілому, так і на рівні окремого регіону.

Багато проблем управління регіональним розвитком взаємозв'язанні і взаємозумовлені. У зв'язку з цим необхідний комплексний підхід для їх вирішення. Потрібно перейти до попереджуючого управління, який дозволяє не усувати наслідки негативних відхилень, а запобігати їх появі. Таким чином, актуалізується проблема інформаційної підтримки управління регіональним розвитком і, зокрема, прогнозування зміни параметрів регіональної системи.

Зростання ролі регіонів в Україні, на тлі нестабільних макроекономічних трендів визначає першорядне значення проблеми сталого регіонального розвитку. Незважаючи на тривалість використання в науковому обігу терміна сталий регіональний розвиток, до сих пір, відсутня єдина думка щодо його змісту, а існуючі підходи до дослідження проблеми стійкості значно обмежують потенціал дослідження, в зв'язку з чим і виникає необхідність розгляду такої проблеми з позиції системної динаміки, і визначення траєкторій сталого розвитку регіону.

Питання забезпечення стійкості, збалансованості регіонального розвитку привертають дедалі більшу увагу науки і практики. Такий інтерес обумовлений зміною ролі регіонів у розвитку країни, прискорення соціально-економічних процесів на тлі їх чутливості до змін у зовнішньому середовищі, протиріч інтересів різних груп, потреб суспільства і обмежених ресурсів, стану навколишнього середовища.

У найзагальнішому сенсі, розвиток — це "необоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних, ідеальних об'єктів".

Незворотність характеризує така зміна об'єкта, при якому кожний його стан унікальний, відповідно, оборотність відрізняє режим відтворення стану системи, між тим як спрямованість властива для послідовної зміни в напрямку бажаного образу, а ось порушення цієї властивості можна спостерігати, наприклад, в хаотичних процесах. У свою чергу, закономірність зміни проявляється у взаємозв'язку і взаємозумовленості процесів якісного перетворення об'єкта.

Нами визначено, що розвиток регіону розглядається як комплексний процес зміни його екологічної, економічної, соціальної, просторової, політичної, духовної сфер, що приводить до їх якісних перетворень і, у кінцевому рахунку, до змін умов життя людини. Вектор розвитку заданий в напрямі суспільного прогресу, який виражається в удосконаленні умов життєдіяльності суспільства. Таким чином, розвиток регіону — це багатовимірний процес досягнення соціально-економічних цілей.

Дослідники все частіше відзначають стійкість як необхідну умову розвитку. Регіональний розвиток — це режим функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечену стійким відтворен-

ням соціального, господарського, ресурсного і екологічного потенціалів території.

Термін сталий розвиток з'явився в зарубіжній літературі і був використаний, в матеріалах комісії ООН з навколишнього середовища і розвитку. Вперше концепція сталого розвитку (sustainable development) була сформульована на конференції з проблем екології в 1992 році в Ріо-де-Жанейро.

До найбільш небезпечних загроз людству віднесені:

1. Екологічні проблеми: деградація компонентів навколишнього природного середовища, внаслідок антропогенного впливу, яке перевищила всі допустимі межі. Під деградацією розуміється забруднення гідросфери, атмосфери і літосфери; зменшення різноманітності об'єктів тваринного і рослинного світу; виснаження озонового шару; генетичні захворювання та відхилення; поява нових захворювань; виснаження природних ресурсів планети та тощо.

2. Соціальні проблеми: зростання населення в країнах з низьким рівнем життя; збільшення диспропорцій в рівні життя населення; зріст захворюваності; збільшення чисельності бідного населення; поширення голоду; міжнаціональні та міжетнічні конфлікти та тощо.

3. Економічні проблеми: в світі пріоритетним є тільки грошове збагачення і зростання економічного прибутку без урахування впливу на навколишнє середовище та інтересів майбутніх поколінь; використання неефективних ресурсозберігаючих технологій; збільшення диспропорцій в рівні соціально-економічного розвитку країн; відсутність критеріїв оцінки допустимості впливу на навколишнє середовище та ін.

Залежно від контексту, слово "sustainable" перекладається як підтримуючий, стійкий, безперервний. Незважаючи на тривалість використання терміна, в науковій літературі до цих пір не існує його загальноприйнятого значення.

Останнім часом серед вимог до регіонального розвитку називається збалансованість. Під збалансованістю в найширшому сенсі розуміється врівноваженість, а збалансованість економічної системи, яка розглядається як стан, що характеризується рівністю попиту і пропозиції на ринках товарів, факторів виробництва. Нами запропоновано для забезпечення збалансованого державного регулювання розвитку регіонів виділити наступні ключові аспекти:

1. Бюджетна збалансованість, яка характеризується рівністю доходів, витрат обласних бюджетів, що забезпечує стабільне фінансування програм відтворення і розвитку регіональних процесів.

2. Економічна збалансованість, яка характеризується виваженістю пропорцій суспільного відтворення, відповідністю результатів процесів виробництва, розподілу, обміну, споживання.

3. Соціальна збалансованість характеризує рівновагу інтересів різних груп населення, справедливий розподіл національного багатства.

4. Політична стабільність проявляється у зваженій позиції, представлених в регіоні політичних сил.

Відносно спільного застосування вимог стійкості та збалансованості. У спеціальній літературі поширюється термін сталий збалансований розвиток. Така умова видається некоректним. Умова збалансованості силь-



ніше, тобто кожна збалансована система стійка, і не кожна стійка система збалансована.

Стійкість — фундаментальне властивість регіону як складної соціально-економічної системи, що характеризує здатність зберегти ключові властивості, витримати заданий режим функціонування. Нами зазначається, що регіональний характер державного управління, загострення соціально-економічних протиріч на тлі світової економічної кризи, переводять проблему сталого регіонального розвитку в число ключових проблем модернізації України, визначають необхідність розробки концепцій, моделей які дозволять зрозуміти механізми державного регулювання, розвитку проблеми, сформулювати ефективні заходи її рішення.

Перехід до інноваційної моделі регіонального розвитку передбачає розробку алгоритмів сталого прогресу регіональних соціально-економічних систем. Вирішення цього завдання можливе лише з позиції системного підходу, із застосуванням відповідного апарату диференціальних рівнянь. Представлена нами позиція, дозволить знаходити стійкі рівноважні траєкторії регіональних систем, а також проводити аналіз чутливості траєкторій регіонального розвитку щодо варіації параметрів зовнішнього, внутрішнього середовища, а отже, буде сприяти кращому державному регулюванню сталого регіонального розвитку збільшуючи ефективність її рішень.

Загальновизнано, що стійке і динамічний розвиток регіоні України залежить від налагодження між ними ефективної взаємодії і кооперації, їх включеності в глобальні і міжрегіональні ринки.

Застосування системного підходу до дослідження закономірностей регіонального розвитку дозволяє його трактувати як сукупність перманентних змін співвідношень між підсистемами мезоекономічних системи, а також співвідношень між даними регіональне утворення та іншими регіональними утвореннями як складовими національної економічної системи. Подібний підхід заснований на визнанні того, що складові економічної системи характеризуються різними типами і темпами змін, ініціювали і що реалізуються в регіональному розвитку. Це обумовлює залежність типу регіональних змін від характеру економічної динаміки, що відбуваються в динаміці окремих агрегованих показників. Для ідентифікації типу регіональних змін і визначення рівня їх інтенсивності представляється необхідним аналіз динаміки сукупності подібних показників.

Традиційне виділення асиметричного типу регіональних змін, що характеризується поглибленням розриву між показниками відносних переваг окремих регіональних (субрегіональних) утворень; симетричного типу регіональних змін, характеризується подоланням розриву між показниками відносних переваг окремих регіональних (субрегіональних) утворень; нейтрального типу регіональних змін, характеризується збереженням співвідношення між відносними перевагами окремих регіональних (субрегіональних) утворень, дозволяє уточнити синтетичну класифікацію регіонів. Це знаходить вираз у тому, що виділення в їх складі високорозвинених, середньорозвинених і менш розвинених регіонів доповнюється характеристикою типу їх розвитку. Тим самим, синтетична класифікація регіонів набуває

ознак класифікації за характером внутрішніх динамічних процесів. Подібний підхід до аналізу закономірностей регіонального розвитку заперечує обґрунтованість оцінки процесів диференціації або згладжування економічного простору як однозначно позитивних чи негативних. Доцільним видається розробка сукупності порогових значень показників співвідношення регіональних (субрегіональних) утворень, перевищення яких свідчить про диспропорційність регіонального розвитку, наявності ризикоутворюючих факторів і необхідності їх нейтралізації. У зв'язку з цим ризики регіонального розвитку можуть трактуватися як ймовірність порушення пропорцій регіонального розвитку, що обумовлює несприятливу динаміку макро- і мезоекономічних індикаторів. Таким чином, стратегічним орієнтиром регіонального розвитку виступає формування (підтримання) певного співвідношення між темпами змін стану підсистем регіональної і національної економічних систем.

У рамках реалізації стратегічних цілей державного регулювання регіонального розвитку з урахуванням тимчасових і ресурсних обмежень в умовах високо турбулентного зовнішнього середовища органи державного управління і підприємницькі структури вирішують ряд взаємовигідних завдань з урахуванням інтересів місцевої громади, що обумовлює необхідність координації змісту інструментів управлінського впливу на економічні процеси з потребами поступальної динаміки. Це передбачає використання регіональними органами виконавчої влади інструментів проектного управління в системі стратегічного планування, які дозволяють підвищити обґрунтованість прийнятих ними управлінських рішень, забезпечити ефективність взаємодії між органами державного управління, місцевого самоврядування та підрядними організаціями на основі застосування єдиних підходів до вирішення поставлених завдань, реалізувати істотні і термінові зміни в регіональній економіці щодо поточного стану.

## ВИСНОВОК

Процес оцінки і відбору проектів регіонального розвитку виступає в якості ключового елемента стратегічної діяльності. При цьому принципи проектного управління адаптуються до особливостей об'єкта і суб'єкта управління, в якості якого відповідно виступає регіональна економіка як складна динамічна відкрита система і регіональні органи влади. Принцип цілісності передбачає інтеграцію управлінських рішень, що приймаються органами державного управління різного рівня, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, що обумовлює синергетичний ефект реалізації проектів і наявність позитивних екстерналій — локальних та загальнонаціональних, коротко- і довгострокових.

При цьому державне регулювання розвитком регіонів може трактуватися як управління програмами і проектами (національними, регіональними, місцевими, відомчими цільовими програмами), спрямованими на розвиток різних секторів економіки регіону, узгодженими з ресурсами, термінів відповідно до визначених пріоритетів і здійснюваними регіональними органами влади за участю інтересів окремих і агрегованих еконо-

мічних агентів [1]. Реалізація принципу цілісності забезпечує формування (збереження) пропорцій регіонального розвитку з урахуванням критичного значення показників диференціації. Принцип ефективності управління проектами передбачає використання стандартизованих процесів, включення в процес розробки управлінських рішень регіональних органів державної влади етапів визначення та структурування проблеми, пошуку інформації, генерування альтернатив і їх упорядкування відповідно до системи цілей, а також наявність зворотних зв'язків. Принцип гнучкості реалізується в тому, що впроваджуються в рамках проектів управлінські рішення можуть адаптуватися до діяльності регіональних органів влади в мінімальні терміни з урахуванням невизначеності зовнішнього середовища.

## Література:

1. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів".
2. Артеменко В.Б. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів // Регіональна економіка. — 2009. — №2. — С. 90—98.
3. Веселовська О.Є. Проблеми стратегічного планування інвестиційного розвитку старопромислових регіонів // Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів та впровадження стратегії інноваційно-інвестиційного розвитку в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. У трьох частинах. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — Ч. 3. — С. 87—90.
4. Мартиненко В. Формування державного механізму управління інвестиційним процесом в Україні: проблеми невизначеності та методи їх злиття // Економіка України. — 2008. — № 8. — С. 50—56.
5. Марцин В.С. Стратегія розвитку інвестиційної діяльності в економіці України // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 9. — С. 57—65.
6. Стратегічні виклики ХХІ століття суспільству та економіці України / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. — К.: Фенікс, 2007. — УЗ-х томах.
7. Шаповалов О.В. Роль місцевих органів влади у створенні сприятливого інвестиційного клімату в Україні // Фінанси України. — 2008. — № 7. — С. 68—74.

## References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Law "On Stimulating the Development of Regions", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BC%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D1%96%D0%B2> (Accessed 10 April 2016).
2. Artemenko, V.B. (2009), "Indicators for sustainable socio-economic development of regions", *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 90—98.
3. Veselov's'ka, O.Ye. (2008) "Problems of strategic planning investment of old industrial regions", *Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Pro-

ceedings of the international scientific and practical conference], *Makroekonomichne rehulivannia investytsijnykh protsesiv ta vprovadzhenia stratehii innovatsijno-investytsijnogo rozvytku v Ukraini* [Macroeconomic management investment processes and implementation strategies of innovation and investment in Ukraine ] RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine, vol. 3. pp. 87—90.

4. Martynenko, V. (2008), "The formation mechanism of state government investment process in Ukraine: problems of uncertainty and methods of their merge", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 8, pp. 50—56.

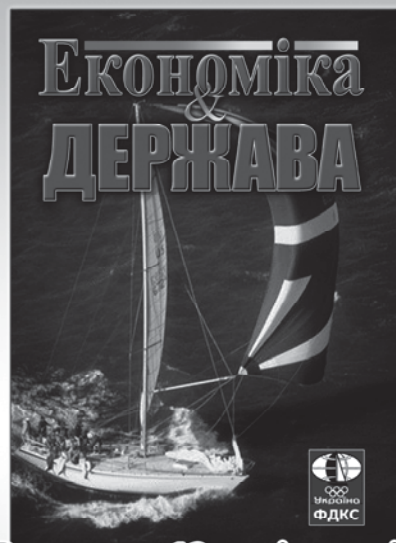
5. Martsyn, V.S. (2007), "Strategy of development of investment activity in the economy of Ukraine", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 9, pp. 57—65.

6. Hejts, V.M., Semynozhenko, V.P. and Kvasniuk B.Ye. (2007), *Stratehichni vyklyky XXI stolittia suspil'stvu ta ekonomitsi Ukrainy* [Strategic challenges of the XXI century society and economy in Ukraine], Feniks, Kyiv, Ukraine.

7. Shapovalov, O.V. (2008), "The role of local government in creating a favorable investment climate in Ukraine", *Finansy Ukrainy*, vol. 7, pp. 68—74.

*Стаття надійшла до редакції 05.04.2016 р.*

## Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

**Виходить 12 разів на рік**

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ

[www.economy.in.ua](http://www.economy.in.ua)

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73