

УДК 351.82:332.12

О.С. Лашук, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**О.С. Лашук**, аспірант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**Oksana Lashuk**, graduate student

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

METHODOLOGICAL BASIS OF MECHANISMS OF THE GOVERNMENT REGIONAL DEVELOPMENT REGULATION

У статті розкрито теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття, змісту та сутності регіонального розвитку. З'ясовано, що нині регіони стають новими просторами для побудови політики в якості систем дії і самостійними учасниками глобального порядку. Визначено посилення ролі регулятивної діяльності регіональних інститутів розвитку, до яких відносяться органи влади. Удосконалено методологічні засади управління регіональним розвитком

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, державна регіональна політика, державне управління, регіональне управління, теоретико-методологічні підходи.*

В статье раскрыты теоретико-методологические подходы к пониманию понятия, содержания и сущности регионального развития. Выяснено, что в настоящее время регионы становятся новыми пространствами для построения политики в качестве систем действия и самостоятельными участниками глобального порядка. Определены усиление роли регулятивной деятельности региональных институтов развития, к которым относятся органы власти. Усовершенствована методологические основы управления региональным развитием

Ключевые слова: *регион, региональное развитие, государственная региональная политика, государственное управление, региональное управление, теоретико-методологические подходы.*

The article deals with theoretical and methodological approaches to the understanding of the concept, content and essence of regional development. It has been discovered that now regions are becoming new spaces for building policies as systems of action and independent participants in the global order. The role of regulatory activity of regional development institutes, which includes the authorities, is determined. The methodological principles of regional development management have been improved

Key words: *region, regional development, state regional policy, state administration, regional administration, theoretical and methodological approaches.*

Постановка проблеми. За часи незалежності Україна пройшла складний шлях від планово-адміністративної до ринкової економіки, але непослідовність і суперечливість дій, а також безсистемність у формуванні та реалізації механізмів державного регулювання призвели до негативних соціально-економічних зрушень в країні, спричинили суттєві диспропорції у розвитку регіонів. Для подолання негативних тенденцій у розвитку регіонів України необхідно визначити основні теоретико-методологічні засади державного регулювання та напрямки їх удосконалення з точки зору забезпечення необхідних темпів розвитку регіону та підвищення рівня життя населення.

В умовах реалізації адміністративної реформи в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань державного регулювання розвитку регіонів в свої роботах приділяли, М.Долішній, В.Геєць, З.Герасимчук, Л.Федулова, Б.Данилишин, М.Бутко, Л.Чернюк, С.Шкарлет, З.Варналій, В.Василенко та інші.

Теоретико-методологічними засадами державного регулювання розвитку регіону присвячені праці багатьох науковців, серед яких: В. Воротін, Я. Жаліло, Є Кисельова, М. Коваленко, Н. Кругла, І. Малий, В. Мамонова, Т. Миронова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень державного регулювання розвитку регіонів, актуальність статті обумовлена поглибленого вивчення напрямків удосконалення теоретико-методологічних підходів до державного регулювання розвитку регіону.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні методологічних засад державного регулювання розвитку регіону та напрямків їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Значення державного регулювання регіонального розвитку в умовах трансформації українського суспільства невпинно зростає. Його розвиток і функціонування зумовлюють соціально-економічні та історико-культурні особливості територій нашої держави, загальноєвропейські тенденції регіонального розвитку, полярні тенденції щодо інтеграції та дезінтеграції, загальносвітові процеси. Від того, за допомогою яких механізмів та інструментів здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість і швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому [1, с. 67].

Державне регулювання регіонального розвитку можна представити як цілеспрямовану діяльність держави, що реалізується за допомогою відповідних законодавчих і виконавчих органів, які за посередництвом системи механізмів, методів та інструментів управління забезпечують досягнення поставленої мети і вирішення низки соціально-економічних завдань, які є нагальними для окремого регіону. Дане регулювання є системою, що характеризується певними специфічними аспектами, а саме:

– методологічний, який представляє державне регулювання регіонального розвитку у вигляді сукупності принципів, форм і підходів, які використовуються у процесі регіонального управління;

– організаційний, який забезпечує єдність розгляду соціальних, економічних і екологічних відносин у процесі управління;

– соціально-економічний, який забезпечує управління на основі існуючої соціально-економічної ситуації і перспектив розвитку економічного потенціалу території [0].

Необхідність управління соціально-економічним розвитком у регіоні обумовлена, перш за все, потребою в координації діяльності господарюючих суб'єктів різних форм власності, розмірів і масштабів функціонування в ринкових умовах і забезпеченням збалансованості відтворювальних процесів. Разом з тим, необхідність управління регіоном пов'язана з впровадженням державної соціально-економічної політики по всіх територіях країни із всебічним урахуванням специфіки кожного конкретного регіону, особливостей різних місцевостей. Крім цього, регіональне управління покликане пом'якшувати і усувати вади ринку, компенсувати його недоліки, особливо в соціальній сфері. Зазначене характеризує регіональне управління як досить специфічний вид менеджменту, що охоплює різні сфери життєдіяльності регіонального співтовариства: економічну, соціальну, організаційно-структурну, фінансову, інноваційну, суспільно-політичну тощо.

Регіон є складною багатофункціональною і багатоаспектною системою, тому управління регіоном вимагає всеосяжного системного підходу.

Дослідники систем управління звертають увагу на необхідність вивчення об'єктів в єдності взаємозв'язків і взаємозалежностей. Визнані американські фахівці в галузі управління Г. Кунц і С. О'Доннел зазначають: «Системний підхід змушує вчених і практиків у конкретній сфері постійно пам'ятати, що не можна підходити до жодного елемента, явища або проблеми без урахування його наступних взаємодій з іншими елементами» [03, с. 55].

Системний підхід у регіональному управлінні дозволяє не тільки побачити критичні змінні і обмеження в їх взаємозв'язках у процесах функціонування різних структурних

одиниць в регіональному господарстві, але і виробити взаємоприйнятні організаційно-економічні рішення, вигідні як для складових елементів, так і для всієї системи в цілому. Безсистемність загрожує фрагментарністю, напівзаходами, хаотичністю, низькою ефективністю. Можна говорити про те, що без вивірених системних рішень цілісний стабільний і динамічний розвиток регіону важко собі уявити. Саме системність (аналізів, рішень, дій) дала можливість багатьом регіонам країни досягти помітних позитивних зрушень у соціально-економічній ситуації на своїх територіях. У нових умовах суспільного розвитку все більше стверджується визнання того, що системність – найважливіша сучасна закономірність регіонального управління.

Розвиток економічної теорії сучасності виявив необхідність застосування системного та синергетичного підходів до аналізу процесів, що відбуваються при взаємодії економіки, соціального життя, діяльністю людини як суб'єкта соціальної та економічної сфер. Перспективи розвитку сучасності в економічній науці полягають у синтезі еволюційного та неокласичного підходів, які дозволяють об'єднати процеси еволюції та статичні, кількісних і якісних змін, стрибків і розривів, а найголовніше вони обґрунтовують природу перехідних ринкових процесів, що пов'язані в суспільстві з технологічними інноваціями та інституціональними змінами. Тому виникає необхідність застосування нового підходу для дослідження та змін перехідних процесів, що відбуваються в регіонах, з метою їх типізації, виявлення загальних рис і класифікації.

Синергетична концепція визначення та забезпечення структурної стійкості регіональної економіки є елементом теоретико-методологічного рівня синергетичної концепції стратегічного управління економічним розвитком регіонів пояснює не тільки гносеологічне навантаження, але й сутнісне, які підтримує генезу економіки регіону як системи, що самоорганізується, структуроутворення які відбуваються за внутрішніми законами буття у відповідь на зміну зовнішніх чинників, що включають адаптивні (еволюційні) або біфуркаційні (революційні) процеси. Синергетичний підхід, що пояснює самоорганізаційну природу економічного розвитку регіону, є першопочатком, який спрямовує методологічні засади інших підходів на утворення певних характеристик зовнішнього середовища, відповідь на які з боку економічної системи регіону, що само організується, втілюється у формуванні структури, функціонально найбільш ефективної в контрактних умовах [4, с.2].

Принципи і цінності регіонального розвитку є соціально визначеними. Принципи можуть відбивати загальні переконання, незалежні від рівня розвитку демократії, рівності, свободи і справедливості в країні. Вони зазвичай показують стосунки і баланс між органами державної влади, ринком, громадянським суспільством і народом. Вищеназвані учасники стосунків не є повністю незалежними у своїх рішеннях, які стосуються розвитку територій, і повинні враховувати інтереси один одного.

Соціальне визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є історичним процесом і залежить від територіальних особливостей, оскільки уявлення про «розвиток» обумовлюють використання різної кількості ресурсів в економічному, соціальному, екологічному, політичному і культурно-му плані залежно від, наприклад, курсу розвитку – буде він зосереджений на вирішенні соціальних проблем або на виході на міжнародний ринок [5, с. 24].

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів, а саме:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природно-господарських особливостей

кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховувати економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [6].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача. У цьому випадку відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби й на субрегіональному, рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо політики розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проєктів і програм місцевого розвитку, основаних на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [7].

Більш того, результативність регіонального управління в сучасних умовах вже оцінюється як з позицій підвищення конкурентоспроможності регіону у внутрішньоукраїнському просторі, так і з точки зору широти і глибини входження регіону в систему світогосподарських зв'язків і процесів, здійснюваних з багатостороннім урахуванням зовнішніх факторів і умов, підвищення або стійкого збереження конкурентоспроможності регіону (в різних її проявах), оскільки тягне за собою, як відомо, зростання добробуту і якості життя населення регіону. Отже, вимальовується ще одна сучасна закономірність регіонального управління, яку можна сформулювати таким чином: результативність регіонального управління полягає і проявляється в підвищенні і (або) стійкому збереженні конкурентоспроможності регіону.

Таким чином, у сучасних умовах суспільного розвитку найбільш характерними є такі закономірності регіонального управління:

- 1) системність (аналізу, опрацювання, рішень, дій);
- 2) поєднання розвитку системи управління з інтересами мешканців відповідної території;
- 3) урахування і використання специфічного потенціалу регіону;
- 4) результативність управління, яка виражається в тій чи іншій конкурентоспроможності регіону.

Ці закономірності обумовлюють зміст і спрямованість регіонального управління в Україні на сучасному етапі та впливають на формування його найважливіших принципів. До основних принципів регіонального управління деякі науковці відносять такі: децентралізація, партнерство, субсидіарність, мобільність і адаптивність, принцип виділеної компетенції [8, с. 79-80].

Перед сучасною наукою державного управління стоїть завдання розробити механізми, які дозволять забезпечити найбільш ефективне досягнення цілей і завдань регіонального розвитку.

Для того щоб обґрунтувати сутність, зміст і функціонування механізму регіонального управління, необхідно спочатку розкрити і формалізувати поняття «система регіонального управління». На основі узагальнення низки сучасних теоретичних підходів можна сформулювати таке визначення цієї наукової категорії: система регіонального управління – це сукупність елементів, що включає органи управління, стратегічні цілі, принципи, функції, методи, технології та інструменти, тісно взаємопов'язані між собою, які формують механізми впливу на регіональну економіку, її потенціал, соціально-економічні процеси, які в ній відбуваються, з метою підвищення якості життя населення. За умов використання даного визначення, можна говорити про те, що система регіонального управління формує дійові механізми управління, спираючись на використання цілої низки елементів: цілей, завдань, принципів, функцій, організаційних структур, ресурсів, методів, технологій, інструментів управління. З упевненістю можна сказати, що механізм управління не може існувати без цих елементів, і в той же час – без механізму управління важко уявити систему управління, оскільки остання об'єктивно не є статичною, а являє собою високодинамічний об'єкт зі змінними характеристиками.

Принципова модель системи регіонального управління представлена на рис. 1. Дана модель відображає зв'язок і певну залежність системи регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління.

У процесі функціонування сучасна система регіонального управління, забезпечуючи якісні умови життєдіяльності регіонального співтовариства і стійкий хід відтворювальних циклів, практично постійно має справу зі швидкою зміною станів, властивостей, характеристик соціально-економічних процесів. Це обумовлює всебічне врахування вимог внутрішнього і зовнішнього середовища та своєчасну перебудову діяльності економічної ситуації або суспільно-політичної обстановки, яка адекватно складається чи є мінливою.

Вивчення теоретичних основ і практичного функціонування сучасної системи регіонального управління в ряді регіонів України дає змогу виділити ряд її характерних ознак, зокрема, таких як: гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

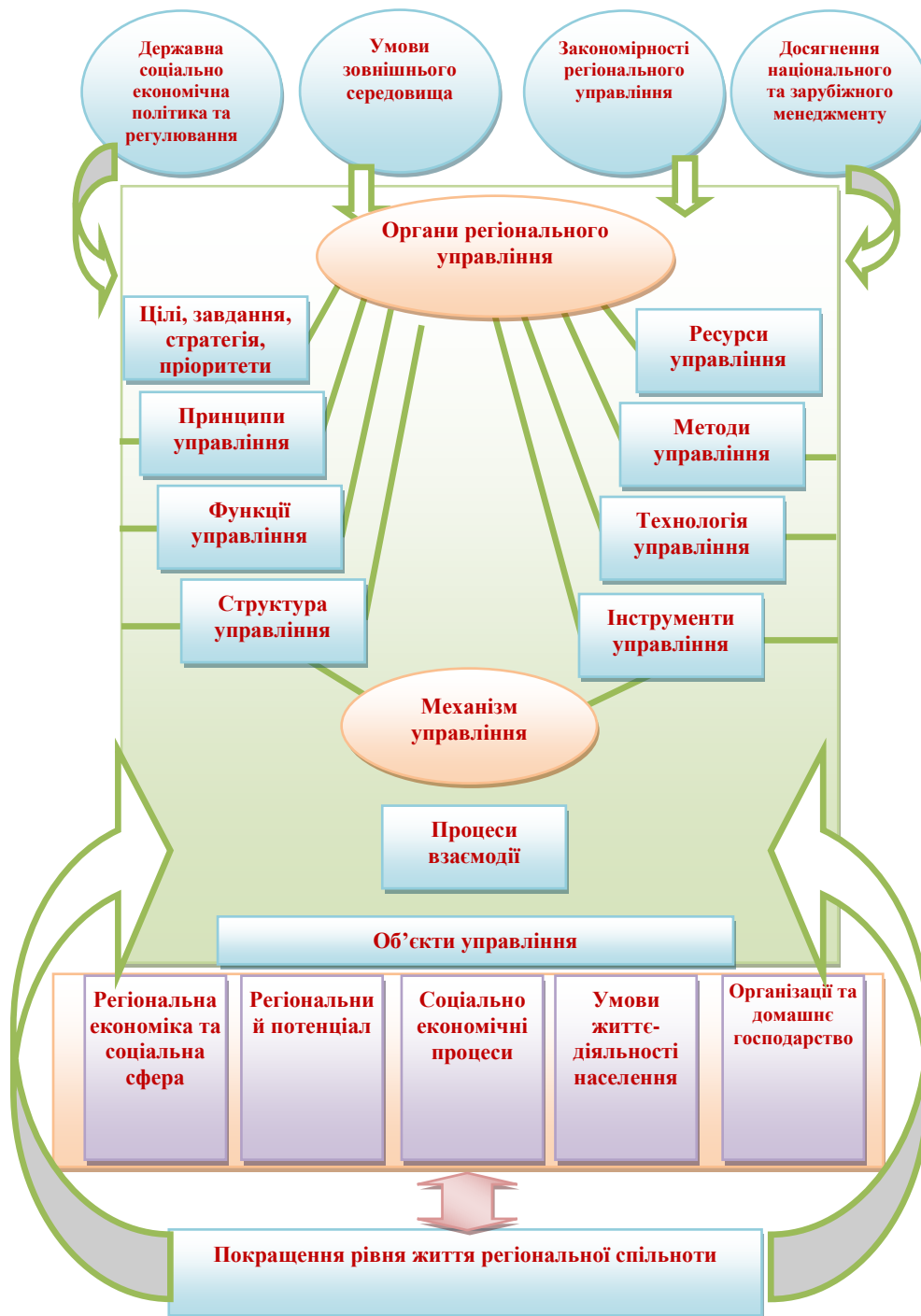


Рис. 1. Принципова модель системи регіонального управління

Описані раніше особливі закономірності і принципи регіонального управління, а також розроблена модель і позначені вище ознаки складають певну теоретичну базу, виходячи з якої, сучасна система регіонального управління має відповідати таким вимогам:

- здійснювати науково обґрунтоване цілепокладання, стимулювання і регулювання розвитку регіону згідно з загальнодержавною соціально-економічною політикою і ринковими умовами господарювання;
- забезпечувати системність, цілісність, збалансованість, внутрішню консолідацію регіонального господарства;
- формувати гнучкість, адаптивність регіонального господарства та ефективну реалізацію власного специфічного потенціалу;

- оптимізувати комбінацію факторів розширення суспільного відтворення на всіх стадіях;
- координувати процеси структурної перебудови регіонального господарства;
- брати участь у формуванні інноваційної моделі регіональної економіки;
- інтегрувати різні соціально-економічні інтереси різних категорій регіонального співтовариства на благо розвитку регіону;
- індукувати, стимулювати і підтримувати креативність у всіх сферах життєдіяльності регіонального співтовариства;
- створювати стратегічне бачення розвитку регіону та організовувати реалізацію стратегічних планів;
- налагоджувати взаємовигідне міжрегіональне співробітництво;
- підвищувати конкурентоспроможність регіону і активно впроваджуватися в систему міжнародних економічних зв'язків.

Вважаємо, що формування сучасної системи регіонального управління з врахуванням зазначених вимог дасть змогу конкретному регіону України ефективно використовувати свій механізм управління, вписатися в глобальні процеси суспільного розвитку і забезпечити зростання якості життя населення.

Висновки і пропозиції. Отже, за сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання територіального розвитку стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, такі як: відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання; низька інституційна та фінансова спроможність органів влади; відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів; незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні. Ці проблеми зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. Для вирішення зазначених питань необхідно запровадити заходи з удосконалення державного регулювання територіального розвитку, пов'язані з впровадженням інструментів стратегічного планування розвитку території, державною підтримкою депресивних регіонів, розбудовою інфраструктури регіону, адаптацією законодавства до міжнародних норм та стандартів, системою моніторингу та контролю регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. - К. : Знання України, 2005. - 498 с.
2. Запоточний І В., Захарченко В.І. Державне регулювання регіональної економіки / І.В. Запоточний, В.І. Захарченко. – Х. : Одиссей, 2003. – 600 с.
3. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннел ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1, 2.
4. Шкрабак І.В. Синергетична концепція стратегічного управління економічним розвитком територіальних утворень / І.В. Шкрабак // Ефективна економіка. – 2011. – № 11.
5. Ковальчук В.Г. Теоретико-методологічні ідходи до забезпечення регіонального розвитку / В. Г. Ковальчук // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 20-27.
6. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М.А. Коваленко, Н.А. Кругла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб. – Херсон : “Олді-плюс”, 2004. – 304 с.

7. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практич. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін. ; за ред. І. Санжаровського. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
8. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление : учеб. пос. для вузов / А. И. Гаврилов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.

References

1. Rehiony Ukrainy: problemy ta priorityty sotsialno-ekonomichnoho rozvytku : monohrafiia / za red. Z. S. Varnaliia. - K. : Znannia Ukrainy, 2005. - 498 s.
2. Zapotochnyi I V., Zakharchenko V.I. Derzhavne rehuliuвання rehionalnoi ekonomiky / I.V. Zapotochnyi, V.I. Zakharchenko. – Kh. : Odissei, 2003. – 600 s.
3. Kunts H. Upravlyenye: systemnyi y sytuatsyonnyi analiz upravlencheskykh funktsyi / H. Kunts, S. ODonnel ; per. s anhl. – M. : Prohress, 1981. – T. 1, 2.
4. Shkrabak I.V. Synerhetychna kontsepsiia stratehichnoho upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorialnykh utvoren / I.V. Shkrabak // Efektyvna ekonomika. – 2011. – № 11.
5. Kovalchuk V.H. Teoretyko-metodolohichni idkhody do zabezpechennia rehionalnoho rozvytku / V. H. Kovalchuk // Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriiia : Derzhavne upravlinnia. – 2015. – Vyp. 2. – S. 20-27.
6. Rehionalnyi menedzhment : navch. posib. / M.A. Kovalenko, N.A. Kruhla, L.M. Radvanska, H.M. Shvorob. – Kherson : “Oldi-plius”, 2004. – 304 s.
7. Rozroblennia ta vprovadzhennia stratehichnoho planu rozvytku rehionu: praktych. posib. / B. Bovron, A. Vihoda, H. Devidson ta in. ; za red. I. Sanzharovskoho. – K. : Vyd-vo K.I.S., 2008. – 214 s.
8. Havrylov A. Y. Rehyonalnaia ekonomyka y upravlyenye : ucheb. pos. dlia vuzov / A. Y. Havrylov. – M. : YuNYTY-DANA, 2002. – 239 s.

Лашук Оксана Сергіївна – аспірант кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Лашук Оксана Сергеевна – аспірант кафедри менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Lashuk Oksana – graduate student Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenka St., 14027 Chernihiv, Ukraine).