

УДК 352

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-57-66>

Латинін Микола Анатолійович доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків, просп. Московський, 75, 61001, Україна тел.: (057) 732-30-42, e-mail.: general.kbuara.kharkov@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7917-4518

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Анотація. В статті визначено, що проблема збалансованого розвитку регіонів України є актуальною та потребує використання підходів сталого розвитку, особливо зважаючи на складні суспільні процеси, що характерні для нашої держави в умовах реалій сьогодення. Автором виокремлено основні завдання регіональної соціально-економічної політики держави, серед основних можна виокремити: пошук компромісу з питань економічної свободи регіонів; запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримання депресивних територій; стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів; зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого самоврядування; активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері.

Обґрунтовано, що питання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України є вкрай актуальними, адже його вирішення сприятиме економічному зростанню, підвищенню рівня і якості життя населення та стане передумовою забезпечення стабільності в нашій державі. При цьому в сучасних умовах все більшої актуальності в питаннях управління розвитком регіонів набуває використання підходів сталого розвитку, особливо зважаючи на складні суспільні процеси, що характерні для нашої держави в останній період. Відзначено, що у переважній більшості розвинутих країн, регіональна політика змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу та вплив не на окремі, насамперед слаборозвинуті, території, а на всі регіони, зосереджуючись на забезпеченні ендогенних регіональних та місцевих чинників розвитку.

Поряд з цим автор наголошує на тому, що основою сучасного державного управління регіональним розвитком має бути дотримання принципів

комплексності і системності при реформуванні існуючої системи регіонального управління та формуванні і реалізації державної регіональної політики.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічний розвиток регіонів, державне управління регіональним розвитком.

Latinin Nikolay Anatoliyovych Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Economic Policy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, avenue. Moskovsky, 75, 61001, Ukraine tel .: (057) 732-30-42, e-mail: general.kbuapa.kharkov@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7917-4518

THEORETICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY REGIONAL DEVELOPMENT

Annotation. The article states that the problem of balanced development of the regions of Ukraine is relevant and requires the use of sustainable development approaches, especially in view of the complex social processes that are characteristic of our state in today's present-day realities. The actor identifies the main tasks of the regional socio-economic policy of the state, among which the main ones can be singled out: the search for a compromise on the issues of economic freedom of the regions; introduction of mechanisms for overcoming the asymmetry of the development of regions and the maintenance of depressed territories; stimulating innovation and investment development on the basis of effective use of the potential of regions; strengthening of the material base of territorial communities through the transition to the relationship of the state budget directly with the budgets of local self-government; intensifying the development of cross-border cooperation in the economic sphere.

It is substantiated that the issues of balanced socio-economic development of the regions of Ukraine are extremely relevant, since its solution will promote economic growth, increase the level and quality of life of the population and become a prerequisite for ensuring stability in our country. At the same time, in today's conditions, the use of sustainable development approaches is becoming more and more relevant in the issues of regional development management, especially given the complex social processes that are characteristic of our country in the last period. It is noted that in the overwhelming majority of developed countries, regional policy changes content content, focusing attention and influence not on individual, primarily

underdeveloped, territories, but in all regions, focusing on the provision of endogenous regional and local development factors. As a result, the author emphasizes that the basis of modern state management of regional development should be the observance of the principles of complexity and systemicity in the reform of the existing system of regional governance and the formation and implementation of state regional policy.

Key words: state administration, socio-economic development of regions, state management of regional development.

Постановка проблеми. Головною передумовою розбудови будь-якої країни 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 проблем, пов'язаних із просторовим розвитком країни та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність формування комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни.

Питанням побудови ефективної системи соціально-економічного розвитку регіонів в нашій державі, хоча б на теоретичному рівні, завжди приділялась досить велика увага. Проте в дійсності ефективність такого регулювання досягнута не була і навіть до наростання кризових явищ в нашій країні існувала значна кількість проблем регіонального розвитку, зокрема незбалансованість у розвитку регіонів, відсутність у регіонів достатньої самостійності для вирішення проблем власного розвитку, недосконале нормативно-правове регулювання управління регіональним розвитком тощо [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основним методологічним підґрунтям дослідження державного управління розвитком регіонів безперечно виступають наукові доробки провідних вітчизняних та зарубіжних учених таких, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Корженко, П. Надолішній, В. Малиновський, А. Мельник, О. Оболенський, Г. Одинцова та інші, які істотно збагатили теорію державного управління шляхом виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій та розробки на їх основі підходів, моделей, методів і технологій здійснення державно-управлінської діяльності [2].

У сучасній науковій літературі вивченню питань регіонального управління, соціально-економічного розвитку регіонів та сталого розвитку приділяється значна увага, зокрема, ним присвячені праці З. Варналія, В. Воротіна, В. Бодрова, Б. Данилишина, З. Герасимчука, М. Долішнього,

Я. Жаліла, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Мартиненко, А. Садовенко, Л. Шевчука та ін. [1].

Побудова багаторівневого управління націленого на зміцнення координуючих основ регіонального розвитку, визначення ефективних інструментів територіального впливу підвищення конкурентоспроможності регіонів свідчить про складність та актуальність даної проблеми.

Формулювання цілей статті. Головною метою статті є аналіз та узагальнення підходів учених щодо визначення сутності державного управління регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія свідчить, що наука про управління економічними об'єктами стала виділятися із загальних політико економічних концепцій у відносно самостійну галузь знань тільки наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст., при ініційованому промисловою революцією переході до індустріального суспільства. Для усвідомлення сутності управління та його практичного використання велике значення мали економічні дослідження, оскільки саме зусиллями насамперед економістів було закладено менеджмент як теорію управління бізнесом, підприємництвом, виробництвом, послугами. Синтез економічних і технологічних знань, що був здійснений Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Емерсоном, А. Файолем та іншими відомими фахівцями, сприяв становленню тієї системи знань, яка є основою теорії управління. Родоначальником науки управління небезпідставно вважається відомий американський інженер Ф. Тейлор, який представляв школу наукового управління (1885— 1920 рр.). Після опублікування його праці «Принципи наукового управління» (1911 р.) відбулося визнання управління наукою і самостійною галуззю дослідження. У той же час аналіз вказаних «принципів» у цілому показує, що їх основу складає трактовка робочого як простого інструмента, купленого власником і спрямованого управлінням для виконання визначеного виробничого завдання. Значний внесок у розвиток теорії управління вніс видатний представник наукового менеджменту, французький адміністратор і підприємець А. Файоль, який був основоположником класичної (адміністративної) школи (1920—1950 рр.) та сформулював 14 принципів управління, серед яких: розподіл праці; влада і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність напрямку; централізація; ієрархічність; підпорядкованість особистих інтересів загальним; справедливість; винагорода персоналу; стабільність робочого місця для персоналу; ініціатива; порядок; корпоративний дух [3].

Головна заслуга А. Файоля полягає в тому, що він розглядав управління як універсальний процес і сформулював його основні функції: планування,

організація, надання розпоряджень, координація, контроль; а також охарактеризував особливості управлінської діяльності на всіх рівнях ієрархії. Побудовою системи державного управління, що поєднує державну владу з управлінським знанням, відзначився «новий курс» Ф. Рузвельта.

Так, проявом дії закону єдності і боротьби протилежностей є те положення справ, при якому органи державної влади і органи місцевого самоврядування наближені до людей у районах і на місцях, а не у Верховній Раді й Кабінеті Міністрів, у той же час саме Кабінетом Міністрів притягаються кошти в бюджет і перерозподіляються за регіонами і рівнями влади. Даний закон виявляється через потреби і характер їх походження, через взаємодію загальнодержавних, колективних та індивідуальних інтересів, тим самим розкриваючи категорії одиничного, особливого і загального. Наявність внутрішніх протиріч усередині управлінської системи між категоріями форми й змісту призводить до дерегуляції системи. Це впливає на структури, які змінюються під час адміністративної реформи, і функції системи управління при незмінних суті, змісті та методах управлінських дій. Ці процеси підтверджують чинність закону заперечення, обумовлюють зв'язок, спадкоємність між його категоріями, унаслідок чого діалектичне заперечення виступає як умова розвитку, що утримує і зберігає в собі позитивний зміст попередніх стадій, який повторює на вищій основі деякі риси вихідних ступенів і взагалі має поступальний характер. Будь-яка складна соціально-економічна система не може ефективно функціонувати, з одного боку, без єдиного центру, що виконує функції цілепокладання і координації для всієї системи, а з іншого — без самоврядування на місцях, наділеного достатніми повноваженнями і матеріальними можливостями для оперативного маневру і гнучкого регулювання своєї діяльності з урахуванням місцевих особливостей регіонів і локальних змін економічної і соціальної обстановки. Будь-яка спроба сполучити їх функції веде до перевантаження однієї підсистеми й ослаблення іншої, що негативно позначається на якості й ефективності всієї системи в цілому [3].

Якщо загальнодержавною системою охоплюється вирішення значних науково-технічних, економічних і соціальних питань, що виражають загальні інтереси всіх членів суспільства, то місцева система управління припускає достатньо широку самостійність регіонів — саморегулювання, самофінансування, самоврядування, у тому числі й у питаннях налагодження стійких зв'язків з іншими регіонами, а також прийняття рішень з багатьох економічних і соціальних питань. Для державного управління важливо, виходячи з конкретних цілей і спираючись на ринкові відносини, які формуються, забезпечити максимально повний збіг інтересів суспільства й окремих його членів. Причому варто мати на

увазі, що інтереси суспільства — це не просто сума інтересів окремих його членів. За інтересами приховані об'єктивні, відособлені потреби розвитку окремої людини, регіону, усього суспільства. Велику роль в узгодженні інтересів відіграє організаторська робота з кадрами. Кожна соціально-економічна система повинна мати чіткий механізм об'єктивної оцінки і добору управлінських кадрів за їх реальними можливостями, що виражається в кінцевих результатах праці. Дія такого механізму нерозривно пов'язана з конкурсним вибором і висуванням самою економічною системою кращих робітників на керівні посади. Закон змагальності кадрів управління виражає залежність ефективності їх діяльності від соціально-економічної обстановки в регіоні. Як показують дослідження, у переважній більшості розвинутих країн, регіональна політика змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу та вплив не на окремі, насамперед слаборозвинуті, території, а на всі регіони, зосереджуючись на забезпеченні ендогенних регіональних та місцевих чинників розвитку. Домінуючим стає так званий територіально спрямований підхід, що будується на принципі синергетичності всіх факторів, залучених у регіональний процес — державних та місцевих органів, самоврядування, бізнесу та населення.

Теоретичні уявлення про сутність, чинники, характер, форми регіонального розвитку постійно розширюються та урізноманітнюються. Загально визнаною основою регіональної економіки вважаються теорії та моделі, які беруть свій початок від фундаментальної праці І. Тюнена "Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства і національної економіки", від різних ідей фундаторів теорії розміщення та економістів — класиків, таких як В. Лаунхардт, А. Вебер, В. Кристаллер, А. Льош, А. Маршалл. Теорія розміщення, слугуючи класичною базою регіональної економіки, дала останній науково-дисциплінарну ідентифікацію, а також визначила її теоретико-методологічну основу: регіональна економіка є сферою економічної науки, яка вводить вимір "простір" в аналіз функціонування ринку. Це робиться через включення простору в логічні схеми, теорії та моделі, які регулюють та інтерпретують формування цін, попиту, виробничих потужностей, рівнів випуску та розвитку, зростання тарифів, а також розподіл доходу в умовах нерівного регіонального розподілу ресурсів. Регіональна економіка розглядає простір як економічний ресурс і як незалежний виробничий фактор. Теорія розміщення аналізувала також економічні й просторові механізми появи диспропорцій у просторовому розподілі діяльності, що дозволяло інтерпретацію територіальної нестійкості та ієрархічностей. Її розвиток пов'язаний із теоретичним обґрунтуванням моделей територіальної організації виробництва, основоположниками яких є А. Льош, У. Айзард,

А. Маршалл. Саме останньому належить теоретична модель промислового району, що пояснювала концентрацію промислових підприємств, які використовували зовнішню економію від масштабу виробництва. У подальшому була розроблена низка кластерних моделей промислового та регіонального розвитку. Іншою групою теорій, пов'язаних із регіональною економікою, є неокласичні теорії регіонального зростання (розвитку), що базуються на макроекономічних підходах політичної економії і враховують міжрегіональну мобільність факторів виробництва, міжрегіональну торгівлю, транспортні видатки.

Еволюція нерівномірності розвитку всередині країни досліджувалася Вільямсоном, пізніше Річардсоном. За їх твердженням, розвиток на ранніх стадіях концентрується і поляризується в центральних регіонах країни, і тільки згодом він поширюється на більш периферійні території. Наслідком цього різношвидкісного руху в розвитку є поширення і поглиблення міжрегіональних нерівностей на початку розвитку країни, які зменшуються з моменту досягнення країною певного рівня виробництва. Причини збільшення диспропорцій між сильними та слабкими регіонами на ранніх стадіях розвитку дослідники пов'язували із наслідками ефекту витіснення, який сприяє більш розвинутим регіонам через:

- міграцію до них кваліфікованої робочої сили з відсталих регіонів, рух капіталу до більш розвинутих територій завдяки підвищеному попиту;
- доступ до розвинутої інфраструктури, послуг та потенційного ринку і кращих умов роботи бізнесу;
- розподіл більшої частини державних ресурсів на користь сильних регіонів;
- обмеженість внутрішньо-регіональної торгівлі ресурсами.

Тому на ранніх стадіях розвитку розвинуті регіони не генерують ефект тяжіння до себе менш розвинутих. Протягом певного часу ці процеси загострюють регіональні диспропорції всередині країни до тих пір, поки не починається зворотний процес розосередження економічної активності: створення робочих місць у відсталих регіонах, через яке скорочується чи припиняється взагалі вплив робочої сили; зменшення норми прибутку для бізнесу, сконцентрованого в розвинутих територіях, зростання державних інвестицій у соціальну сферу слаборозвинутих територій, економічна інтеграція сильних та відсталих регіонів.

Суттєвим теоретичним внеском у розуміння рушійних сил регіонального розвитку стали наукові праці П. Ромера та Р. Лукаса — засновників нової теорії економічного зростання, яку називають ще теорією ендогенного розвитку, згідно з якою основними факторами економічного зростання є збільшення

капіталовкладень у науково-дослідницьку та конструкторську діяльність та інвестиції в людський капітал. Один з висновків цих учених полягає в тому, що економіка, яка базується на розвинутій науці та людському капіталі, має у довгостроковій перспективі кращі умови зростання, ніж за відсутності цих двох складових розвитку.

Державне управління розвитком регіонів є різновидом управління в соціальних системах, класичною моделлю якого є модель циклу управління «суб'єкт управління => управлінські впливи (механізми реалізації) => об'єкт управління => моніторинг (механізми спостереження)». Кожен з представлених основних елементів циклу управління, у свою чергу, може розкриватися у вигляді сукупності моделей, що формуються шляхом розкриття та деталізації представленого циклу і, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів, специфіка яких зумовлюється особливостями та сутнісними характеристиками об'єкта державного управління [2].

Держава як сукупний суб'єкт державного управління є великою системою, яка має свої характеристики, складається з численних елементарних систем, що об'єднуються в підсистеми, створюють ієрархію, тобто багаторівневу впорядкованість управлінських структур різних рівнів. Виявлення (створення) ієрархії підсистем у великій системі дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компонентів. Як правило, система управління містить три управлінських рівні: центральний як «головний керівний вузол держави», регіональний, який охоплює території окремих областей, та місцевий, що містить районний рівень виконавчої влади й органи місцевого самоврядування [2].

Загалом, існуюча система державного управління соціально-економічним розвитком регіонів є недосконалою й вимагає суттєвих змін в чому згодні переважна більшість вчених. Зокрема О.В. Іванченко, аналізуючи її стан виділяє такі основні недоліки: нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в політичний орган; невизначеність статусу міністрів і неефективна діяльність міністерств; надмірна централізація влади; недосконала організація публічної влади на регіональному рівні; недорозвиненість системи місцевого самоврядування; нераціональна побудова системи адміністративно-територіального устрою; низька ефективність функціонування інститутів державної та муніципальної служби; відсутність партнерських засад у відносинах особи з органами публічної влади. Заходи, що здійснювалися для подолання проблем в цій сфері, внаслідок відсутності системності, належного наукового обґрунтування, достатньої підтримки необхідних реформ, відповідного ресурсного забезпечення їх здійснення, не дозволили в належній мірі вирішити

питання формування та реалізації ефективної системи державного управління регіональним розвитком [1].

Вчені та практики в сфері державного управління регіональним розвитком відзначають, що першочерговими завданнями регіональної соціально-економічної політики є такі:

- пошук компромісу з питань економічної свободи регіонів;
- реалізація принципу розширення міжрегіональної економічної взаємодії;
- запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримання депресивних територій;
- стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів;
- зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого самоврядування;
- активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері [1].

Висновки. Основними напрямками державного управління регіональним розвитком, здійснюваного з урахуванням засад концепції сталого розвитку та особливостей сучасного стану та проблем регіонального розвитку в нашій державі мають бути: активна гуманітарна, соціальна й культурна політика держави; забезпечення збалансованості регіонального розвитку та зниження міжрегіональних диспропорцій; міжрегіональна інтеграція; підвищення рівня самостійності регіонів в управлінні питаннями власного розвитку; подолання економічного спаду; активне залучення місцевих громад, інститутів громадянського суспільства до вирішення стратегічних та поточних питань регіонального розвитку тощо [1].

При цьому основою сучасного державного управління регіональним розвитком має бути дотримання принципів комплексності і системності при реформуванні існуючої системи регіонального управління та формуванні і реалізації державної регіональної політики.

Згадані теорії складають основу наукової бази регіональної економіки. Аналіз та узагальнення сучасних напрацювань теорії державного управління та досліджень теоретичних і прикладних проблем державно-управлінського впливу на реальність дає можливість визначити сутнісні характеристики та суттєві особливості державного управління розвитком регіонів.

Розглянувши сучасний стан та основні проблеми регіонального розвитку в нашій державі, теоретичні та практичні підходи до визначення основних завдань в управлінні регіональним розвитком можна сказати, що в державному управлінні

регіональним розвитком на сьогодні існує значний ряд гострих проблем, вирішення яких має стати одним із чинників стабілізації ситуації в нашій державі та формування умов для подальшого розвитку регіонів та країни в цілому.

Література:

1. Чухно І. А. Основні напрями державного управління регіональним розвитком на засадах сталості. Інвестиції: практика та досвід : журнал. 2015. - № 6. С. 136-140. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_6_30.
2. Мельничук Л. М. Концептуальні основи державного управління соціальним розвитком регіонів. Інвестиції: практика та досвід : журнал. 2016. № 17. С. 86-91. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_17_16.
3. Нечипуренко А. В. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком. Економіка та держава : журнал. 2016. № 2. С. 101-104. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2016_2_24.

References:

1. Chukhno, I. A. (2015). Osnovni napriamy derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom na zasadakh stalosti [Main directions of state management of regional development on the basis of sustainability]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 6, 136-140. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_6_30 [in Ukrainian].
2. Melnychuk, L. M. (2016). Kontseptualni osnovy derzhavnoho upravlinnia sotsialnym rozvytkom rehioniv [Conceptual foundations of state management of social development of regions]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 17, 86-91. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_17_16 [in Ukrainian].
3. Nechypurenko, A. V. (2016). Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom [The Theoretical Foundations of Public Governance in Regional Development]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 2, 101-104. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2016_2_24 [in Ukrainian].