

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.7.56](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.7.56)

УДК 332.13

М. Р. Ковальський,
к. держ. упр., Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції
(м. Хмельницький), заступник начальника, м. Житомир
ORCID ID: 0000-0002-3273-7985

ЦІЛІ І ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

М. Kovalskyi,
PhD in Public Administration, Central-Western Interregional Department of the Ministry of
Justice (Khmelnyskyi), Deputy Head, Zhytomyr

GOALS AND BASIC PRINCIPLES OF PUBLIC REGULATION AND MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Проаналізовано основні принципи публічного регулювання і управління територіальним розвитком. Зазначено, що ефективність державного регулювання, як правило, визначається зіставленням рівня досягаються громадських цілей і затраченими на це громадськими ресурсами, причому успіх в одній області може бути з лишком перекрито невдачами в інших, що істотно ускладнює інтегральну оцінку. Підпорядкованість функції регулювання зумовлює періодичну корекцію застосовуваних інструментів, пристосовуючи їх, по-перше, до поточних змін суспільних цінностей і цілей, по-друге, до динаміки цін факторів виробництва, а також до переоцінки прийнятих в даний період часу форм розподілу ресурсів в країні. Визначено, що поділ прав і відповідальності між різними рівнями державного регулювання є своєрідним тестом на ефективність державного устрою. Воно закріплюється Конституцією та Законами України і реалізується в бюджетному процесі, за допомогою якого, крім того, в якійсь мірі вирівнюються умови життязабезпечення різних територій.

The basic principles of public regulation and management of territorial development are analyzed. It is noted that the effectiveness of state regulation is usually determined by comparing the level of achieved public goals and public resources spent on it, and success in one area can be more than offset by failures in others, which significantly complicates the integrated assessment. The subordination of the regulatory function determines the periodic adjustment of the instruments used, adapting them, first, to current changes in social values and goals, and secondly, to the dynamics of prices of factors of production, as well as to reassess the forms of resource allocation in the country. It is determined that the division of rights and responsibilities between different levels of state regulation is a kind of test for the effectiveness of the state system. It is enshrined in the Constitution and Laws of Ukraine and is implemented in the budget process, through which, in addition, to some extent equalize the living conditions of different territories. It is noted that the market distribution of resources and labor results reduces the state's concerns about the regulation of economic practices, but does not reduce its responsibility for the fate of the population of the regions. Naturally, within the limits dictated by the Constitution. Economic development of specific territories, welfare growth and social protection of the population mostly fall within the scope of territorial regulation,

but in most cases the framework conditions of the latter are established and guaranteed by public administration. In this regard, we can say that the general system of regulation of territorial development consists of two components. The first majority of experts is called state regulation, and the second - regional regulation. As market conditions have replaced administrative instructions with the formation and maintenance of certain conditions, the authorities are forced to take systematic actions, which can rightly be called policy. Thus, economic policy aimed at regional development, developed and implemented by the central government, should be called public administration, and the authorities - regional.

Ключові слова: державне регулювання, механізми управління, територіальний розвиток, публічність, механізми, концепція державного контролю.

Key words: social: state regulation, management mechanisms, territorial development, publicity, mechanisms, the concept of state control.

Постановка проблеми. Державне регулювання, використовуючи специфічні механізми управління і спираючись на сформульовані пріоритети, призначене створювати кращі умови для соціально-економічного розвитку. У загальному випадку мета регулювання економіки - упорядкування та стимулювання діяльності господарюючих суб'єктів в деякому заданому напрямку. Стосовно до регіональної економіки методи і прийомні механізми регулювання повинні сприяти:

- створення умов, які наближують об'єкт регулювання до досягнення стратегічних цілей;
- чіткої артикуляції і подальшої реалізації концепції державного контролю над належним виконанням встановлених регулюючих процедур;
- розробці та застосуванню механізмів, автоматично компенсують відхилення системи від траєкторії, що задається в даному часовому інтервалі;
- довгострокової мінімізації суспільних витрат на одиницю приросту ефективності суспільного багатства.

Необхідно враховувати, що в будь-якій державі кожна зміна цілей або інструментів територіального регулювання повинно виходити з взаємозв'язку і одноразовості розвитку безлічі територій, тобто базуватися на концепції національного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям статті слугували наукові праці, в яких досліджуються різноманітні аспекти стратегічного управління в цілому та публічного регулювання і управління територіальним розвитком зокрема. На особливу увагу заслуговують наукові доробки О. Берданової, В. Вакулєнко, В. Олуйка, С. Серьогіна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін. Водночас, незважаючи на значний інтерес науковців до багатьох проблем у цій сфері, відчувається потреба в подальших комплексних дослідженнях питань публічного управління територіальним розвитком в умовах децентралізації влади в Україні.

Мета дослідження. Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення цілей і основних принципів публічного регулювання і управління територіальним розвитком.

Виклад основного матеріалу. Ефективність державного регулювання, як правило, визначається зіставленням рівня досягання громадських цілей і затраченими на це громадськими ресурсами, причому успіх в одній області може бути з лишком перекрито невдачами в інших, що істотно ускладнює інтегральну оцінку. Підпорядкованість функції регулювання зумовлює періодичну корекцію застосовуваних інструментів, пристосовуючи їх, по-перше, до поточних змін суспільних цінностей і цілей, по-друге, до динаміки цін факторів виробництва, а також до переоцінки прийнятих в даний період часу форм розподілу ресурсів в країні. Результативність безлічі застосовуваних механізмів регулювання завжди залежить від довіри населення до влади і артикульованих цілей розвитку [1, с. 32]. Регулювання має бути системним, оскільки в іншому випадку неминуче порушення збалансованості складових народногосподарського комплексу. Останнє веде до порушення його цілісності, раціональних пропорцій складових, що має наслідком зниження системної ефективності управлінських рішень.

Конституція фіксує загальні права, відповідальність, принципи взаємодії, процедури формування органів влади, розподіл прав і зобов'язань між суб'єктами права, умови та регламент обмеження прав і внесення змін в канонічний текст документа. Вона структурує правовий простір країни, але для практичного регулювання не менше значення мають механізми, виконавчі структури і підзаконні акти, його (простір) організують.

Цей процес почався з перебудовою, проте було б великою помилкою вважати, що він близький до завершення. "Справжнє, системно організоване регулювання територіального розвитку в сучасній Україні, - відзначають фахівці, - тільки ще починається" [2, с. 49]. Побудова управлінської системи, пов'язаної з суспільним середовищем, де завжди діє безліч факторів, засноване на узагальненні та систематизації накопичується досвіду. Чим динамічніше розвивається регульована середу, тим з більшою частотою модернізуються регулюючі інструменти.

Ринкове розподіл ресурсів і результатів праці зменшує турботи держави з приводу регулювання господарської практики, але не знижує його відповідальності за долю населення регіонів. Природно, в межах, що диктуються Конституцією. Господарське же розвиток конкретних територій, зростання добробуту і соціальний захист населення здебільшого підпадають в сферу територіального регулювання, проте в більшості випадків рамкові умови останнього

встановлюються і гарантуються державним управлінням.

Поділ прав і відповідальності між різними рівнями державного регулювання є своєрідним тестом на ефективність державного устрою. Воно закріплюється Конституцією та Законами України і реалізується в бюджетному процесі, за допомогою якого, крім того, в якійсь мірі вирівнюються умови життєзабезпечення різних територій [3, с.47].

У той же час не слід забувати, що бюджетне відтворення, основне при централізованому розподілі ресурсів, недостатньо підкріплене універсалами сучасної економіки, що знижує його ефективність, і в умовах ринку ускладнює вирішення основного завдання соціально орієнтованої держави, що лягає в державі першу чергу на території, - поліпшення якості життя.

Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» узаконив міжнародні критерії оцінки соціальної політики. При вирівнюванні базових умови життєдіяльності оперує бюджетними можливостями, оскільки логіка централізованого розподілу передбачає концентрацію в єдиному центрі інформації про земельні ресурси і про претензії на них - запити територій. Тут зручніше і доцільніше розробити і застосувати механізми оцінки потреби і розподілу ресурсів, а також здійснити і проконтролювати пов'язані з цим процеси.

У зв'язку з цим можна сказати, що загальна система регулювання територіального розвитку складається з двох складових (рис. 1.). Першу більшість фахівців називають державним регулюванням, а другу - регіональним регулюванням. Оскільки ринкові умови замінили адміністративні вказівки формуванням і підтриманням певних умов, органи влади змушені вживати системні дії, які правомірно називати політикою. Отже, економічну політику, спрямовану на розвиток регіонів, що розробляється і здійснювану центральним урядом, доцільно називати державне управління, а органами влади - регіональної.

Перша формує законодавчо-нормативний каркас довгострокових відносин центру і територій і фіксує рамки легітимних відносин територій між собою. В силу циклічності економічного розвитку її стратегічна спрямованість регулярно зазнає корекції, коли відповідно до оперативними можливостями змінюється поточний розподіл національних ресурсів та національні соціальні стандарти. Державна політика щодо регіонів базується на конституційному розумінні їх рівності щодо дотримання базових стандартів життя. Проте, сутнісна і домінуюча завдання регіональної політики - не прагнути до дотримання рівності, перерозподіляючи національні ресурси на користь нужденних, а в заохоченні розвитку кожного, що має визначати вибір не на користь збереження "рівний бідності", а в заохоченні проєктів, здатних вивести конкретну територію в розряд більш забезпечених [4]. Крім того, державне управління відповідно до Конституції має право передавати територіям частина власних повноважень, що також - один з потенційних інструментів державної економічної політики.

Друга розробляється і здійснюється територіальним управлінням, проте, в рамках національного законодавства і під контролем національних інститутів. Її контури задаються національним законодавством, а уточнення, пристосовуватися до місцевих умов, - нормативно-правовими актами регіонами [5, с.24]. Регіональна економічна політика в першу чергу націлена на вирішення соціальних проблем територій.

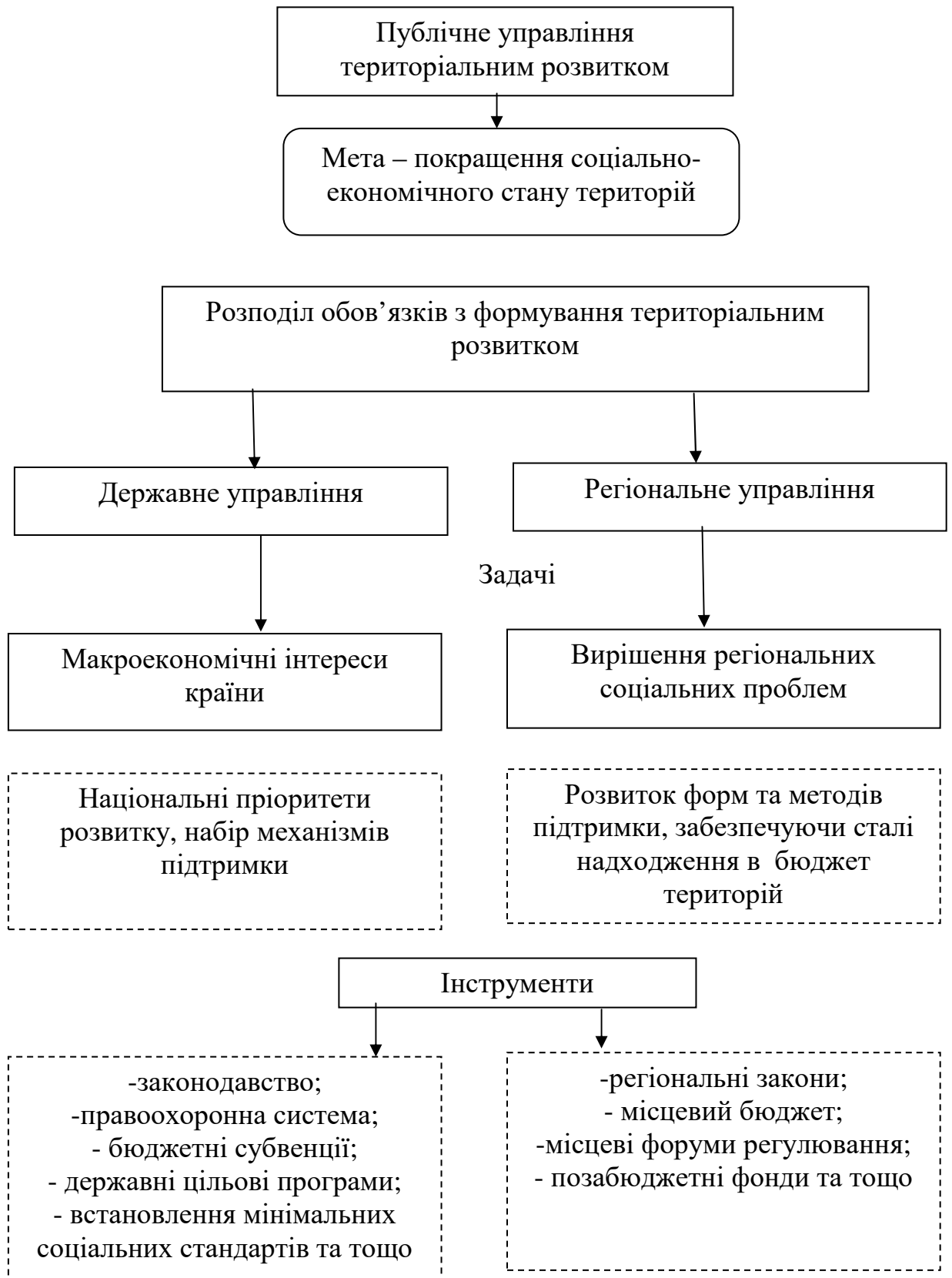


Рис. 1. Елементи публічного управління територіальним розвитком

Джерело: розроблено автором

Економічні агенти, що функціонують на даній території, зареєстровані (резиденти) і незареєстровані (нерезиденти), надають місцевій владі необхідні для цього кошти. Відповідно, території доцільніше захищати інтереси тих, хто приносить регіональну казну більше грошей. Однак тут виникає конфлікт інтересів, так як філії багатьох національних корпорацій (нерезиденти), які сплачують податки на іншій території, заробітну плату все ж виплачують на місці, де вона і витрачається, опосередковано, по-перше, поповнюючи місцеву казну, по-друге, надаючи засоби існування населенню даної території [6, с.3].

Спостерігається роз'єднаність у формуванні та здійсненні економічної політики або в підготовці нових законодавчих

актів і державних програм не йде країні на користь. В кінцевому рахунку, економічна політика на території завжди і, в першу чергу, відбивається на рівні життя населення.

Формування державної політики регулювання регіонального розвитку передбачає вибір методів і заходів впливу на суб'єкти господарювання та врахування інтересів останніх в рамках реалізації великих державних проєктів. Процес опрацювання положень з метою створення цілісної регіональної політики має базуватися на ряді основоположних принципів, виконання яких забезпечує досягнення необхідного добробуту території і рівня життя її населення.

Обмеження чинним законодавством права регіональних влад на пряме втручання в оперативне і, тим більше, перспективне управління економічними агентами визначає значимість вибору форм регулювання, які будуються більше на формуванні умов, які заохочують і/або обмежують певну лінію поведінки господарюючих суб'єктів і громадян [7, с. 37]. Даний процес прийнято називати соціально-економічною політикою. Вона передбачає комплекс взаємопов'язаних і несуперечливих механізмів (політичних, правових, економічних та організаційних), збудованих на послідовності дій, стратегічна мета яких - досягнення певних параметрів якості життя.

У ситуації, що склалася відсутність артикульованої політики ускладнює мобілізацію територіальних ресурсів, в тому числі і коштів бюджету, для вирішення пріоритетних завдань. Це дає переваги господарюючим суб'єктам, які мають засобами тиску на регіональні і державні влади з метою отримання преференцій.

Розробка такої політики включає аналіз попереднього розвитку, формування концепції розвитку, обґрунтування інституційно-правового забезпечення та доступного набору регулюючих механізмів. Основним призначенням етапу аналізу є визначення проблемних точок і формулювання базових умов концепції розвитку регіону. В останній на базі стратегії національного розвитку враховуються геополітичні та економічні перспективи території, на які поширюється ситуація з розвитком міжрегіонального обміну, наприклад, діяльність природних монополій, правила митного і валютного контролю, лібералізація зовнішньої торгівлі або туристичного обміну.

Процес формування соціально-економічної політики повинен здійснюватися на державному і регіональному рівнях. Перший формує, по-перше, національні пріоритети розвитку, по-друге, набір механізмів підтримки, одна частина яких спирається на преференції (наприклад, з бюджету або спеціальних фондів, податкові пільги або фінансові гарантії уряду та тощо), а інша - на інституційні перетворення. Це позиція стратегічна, що вимагає обговорення і узгодження на національному рівні. Подібна концепція на регіональному рівні розробляється з урахуванням здійснюваних інституційних перетворень і з застосуванням аналогічних механізмів. Крім того, враховується необхідність додаткових уточнень регіонального законодавства.

Регіональна соціально-економічна політика є неформальний суспільний договір, в якому в рамках діючої системи регулювання узгоджена лінія поведінки господарюючих суб'єктів, регіональної влади і суспільства. Оперуючи доступними ресурсами і обумовленими правилами, господарюючі суб'єкти виробляють власну політику відтворення. Підприємства, що володіють достатніми фінансовими ресурсами в змозі самостійно вибирати напрямки розвитку, загальний вектор яких укладається в русло територіального розвитку; іншим, готовим дотримуватися сформульовані правила, регіональна влада за плату або безоплатно (частково або повністю) на фіксований термін надає ресурсну підтримку [8, с. 74]. Остання здебільшого відноситься до малого і середнього бізнесу.

Однією з труднощів реалізації регіональної політики є відмінність цілей державного управління і місцевої влади. Перші виходять з макроекономічних інтересів країни, другі - з вирішення регіональних соціальних проблем. В силу обмеженості регіональних ресурсів їм краще орієнтуватися на проєкти, реалізація яких забезпечує швидку віддачу.

Фінансова підтримка підприємництва передбачає відкритість, об'єктно, протекціонізм, програмно-цільовий підхід, селективність, мотиваційну спрямованість, гарантованість, відповідність повноважень і відповідальності. Відкритість необхідна при розподілі державних і місєвих замовлень, а також при наданні економічним агентам кредитів і фінансових гарантій регіональних влад або великих підприємств. Крім того, останні можуть передавати малим підприємствам в оренду обладнання та виробничі площі [9, с. 38]. Щоб зберігати і відтворювати конкурентне середовище, потенційні претенденти на фінансову підтримку повинні бути проінформовані про пріоритети та умови надання преференцій.

Найчастіше позитивні результати досягаються при використанні програмно-цільового методу, що дозволяє визначити пріоритети і адресні об'єкти підтримки. Концепція соціально-економічної політики орієнтована на мотивацію власних цілей і системне просування підприємницької діяльності. Вона передбачає певну послідовність дій з реформування інфраструктури, який передбачає вдосконалення інформаційного забезпечення, пріоритети і форми стимулювання.

Дослідження практики регіонального розвитку дозволяє зробити висновок, що питоме споживання територіальних ресурсів при розширенні виробництва на великих підприємствах завжди вище, ніж на малих підприємствах, а економічна ефективність їх використання з урахуванням швидкості обороту громадського капіталу завжди нижче. У зв'язку з цим активізація економіки передбачає орієнтацію на створення атмосфери господарювання, привабливою для інвестицій, в тому числі стимулювання залучення в інвестиційний процес заощаджень населення. У зв'язку з викладеним вище інвестиційні умови відтворення - системний елемент соціально-економічної політики. Вони формуються ставленням суспільства до власності і сукупною готовністю його господарюючих суб'єктів і самодіяльного населення розпоряджатися суспільним капіталом відповідно до прописаними в законодавстві або дотримуваними як традиція правилами. Вільне переміщення праці, товарів і капіталу представляється вирішальним фактором економічного зростання, що, в свою чергу, є необхідною передумовою зростання якості життя.

При виборі об'єктів і форм підтримки доцільно враховувати, по-перше, ймовірність виникнення мультиплікативного ефекту, по-друге, перевагу стимулювання споживання. Наприклад, мультиплікативний ефект може виникнути в разі зростання доходів в одній з груп населення, оскільки стимулює більший попит з її

боку на споживчі товари, який, в свою чергу, заохотить зростання відповідного виробництва. Крім того, низький рівень оплати праці знижує ефективність використання високопродуктивної техніки, тобто знижує на неї попит. Регіональній владі раціональніше стимулювати споживчий попит, наприклад, надаючи гарантії населенню на придбання товарів тривалого користування, або податкові пільги споживачам продукції виробничого застосування, або оплати господарюючим суб'єктам, які створюють нові робочі місця, відсотків за інвестиційними кредитами [10, с.29]. В цьому випадку зростають не тільки доходи працівників, а й податкові надходження.

Одна з найважливіших завдань регіональної влади - організація стійких економічних структур для роботи на ринках. Перш за все, це відноситься до малого і середнього підприємництва. Фінансуючи власне відтворення, малі та середні підприємства стимулюють виробництво технічних засобів, з одного боку, і реально розширюють конкуренцію, з іншого. Їх довіра до діючих інститутів є запорукою стійкості та стабільності ринку, що, в свою чергу, реалізується в наповненні фінансових потоків території. Завдання регіональної влади - забезпечити підприємців інформацією, необхідною для прийняття стратегічних і оперативних управлінських рішень.

Висновки. Повнота виконання представлених принципів в процесі формування та реалізації регіональної соціально-економічної політики є одним із чинників забезпечення раціонального територіального розвитку і досягнення головної її завдання - активізації економічного життя і зростання добробуту населення.

Виходячи з вище сказаного можна зробити висновок, що основною метою державного регулювання територіального розвитку в умовах переходу до ринкових форм розподілу ресурсів є передача не тільки прийняття управлінських рішень в обмеженому обсязі регіональної влади, але також створення на рівні територіальних утворень умов прийняття рішень, значущих для безлічі економічних агентів, і відкритий захист інтересів кожного з них.

У зв'язку з цим в ході дослідження були виділені наступні принципи державного регулювання територіального розвитку:

- 1) націленість державного регулювання на формування макроекономічних параметрів і забезпечення дотримання мінімальних соціальних стандартів по всій території країни;
- 2) орієнтація на вирішення соціальних проблем територій;
- 3) встановлення однакового і порівняно тривалого розподілу функцій і фінансових джерел їх виконання між центром і регіонами не менше ніж на 5 років;
- 4) узгодженість державної та регіональної політики;
- 5) орієнтація діяльності державної влади на створення механізмів регулювання регіонального розвитку та інституційного забезпечення, правової системи та інфраструктури, в першу чергу інформаційної та інженерної;
- 6) створення єдиного економічного і правового простору як основи підтримки конкурентоспроможності та стабільності національної економічної системи.

Література.

1. Біла С.О. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів "круглого столу". 2011. 88 с.
2. Тищенко О.П. Модернізація державного управління регіональним розвитком у контексті європейської інтеграції України. Моделювання регіональної економіки. 2013. Вип. 1. С. 47—58.
3. Гайдай Т.В., Нестренко О.П. Інституційний контекст євроінтеграційної стратегії України. економічна стратегія та політика реалізації європейського вектору розвитку України: концептуальні засади, виклики та протиріччя: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 25 травня 2018 року. "Прінт Сервіс". 2018. С. 45—48.
4. Авраменко М. М. Оцінювання ефективності механізмів реалізації стратегії розвитку регіонів. 2015. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/201501\(13\)/11.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/201501(13)/11.pdf) (Дата звернення: 26.06.2018).
5. Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні. Вісник КНТЕУ. 2017. Вип. 1. С. 19 — 35.
6. Herrero A. Supporting effective regional integration? What the 11th EDF programming tells us. 2016. 10 p.
7. Shamshad A. Enhancing regional Economic cooperation and integration in Asia and The Pacific. United Nations publication. 2017. 70 p.
8. Barcen A. Regional integration Towards an inclusive value chain strategy. 2015. 115 p.
9. ECOWAS regional integration processes and international cooperation. GEAAfrican Studies Group. 2014. 57 p.
10. Bishop M. Caribbean Regional Integration. A Report by the UWI Institute of International Relations (IIR). 2011. 49 p.

References.

1. Bila, S. O. (2011), *Stratēhii rozvytku rehioniv: shliakhy zabezpechennia diievosti* [Regional development strategies: ways to ensure effectiveness], NISS, Kyiv, Ukraine.
2. Tishchenko, O. P. (2013), "Modernization of public administration by regional development in the context of European integration of Ukraine", *Modeliuvannia rehio\$ nalnoi ekonomiky*, vol. 1, pp. 47—58.
3. Gayday, T. V. (2018), "Institutional context of Ukraine's European integration strategy", *Ekonomichna stratehiia ta polityka realizatsii ievropejs'koho vektoru rozvytku Ukrainy: kontseptual'ni zasady, vyklyky ta protyrichchia: materialy Vseukrains'koi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Economic strategy and policy of implementation of the European vector of Ukraine's development: conceptual principles, challenges and contradictions, materials of the AllUkrainian scientific-practical conference], Print Service, Kyiv, Ukraine, 25 may, pp. 45—48.

4. Avramenko, M. M. (2015), "Evaluation of the effectiveness of mechanisms for implementing the strategy of regional development", [Online], available at: [http:// www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/201501\(13\)/11.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/201501(13)/11.pdf) (Accessed 26 June, 2018).
5. Boyko, A. (2017), "Planning of regional development in Ukraine", *Visnyk KNTEU*, vol. 1, pp. 19—35.
6. Herrero, A. (2016), *Supporting effective regional integration? What the 11th EDF programming tells us*, ECDPM, Maastricht, Netherlands.
7. Shamshad, A. (2017), *Enhancing regional Economic cooperation and integration in Asia and The Pacific*, United Nations publication, NY, USA.
8. Barcen, A. (2015), *Regional integration Towards an inclusive value chain strategy*, ECLAC, Santiago, Chile.
9. GEA\$African Studies Group (2014), *ECOWAS regional integration processes and international cooperation*, GEA\$African Studies Group, Madrid, Spain.
10. Bishop, M. (2011), *"Caribbean Regional Integration"*, A Report by the UWI Institute of International Relations (IIR), The Institute of International Relations, Trinidad and Tobago.

Стаття надійшла до редакції 20.07.2019 р.