DOI: [10.32702/2307-2156-2020.9.56](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.56)

УДК 336.14

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

ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

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

PROBLEMS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS IN THE CONTEXT OF PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Визначено, що в даний час українська економіка починає поступово оживати від пережитої кризи, викликаного раптовим само руйнацією колишніх, які стали очевидно неадекватними, підходів до управління народним господарством. Але криза ще далеко не пройдена. Хоч і з'явилися позитивні моменти в економічному розвитку, але дані тенденції поки що не стабільні, і говорити про стійку позитивну динаміку розвитку автор не бере на себе сміливість. У зв'язку з цим необхідно більш ґрунтовно розглянути причини події в нашій економіці, спробувати визначити ключові фактори, що викликали безпрецедентні у світовій історії соціально-економічні та політичні катаклізми. Зазначено, що поступово структурує нині поліцентрична економічна модель характеризується самостійністю розвитку регіонів, підвищенням необхідної автономності територіальних систем з їх обґрунтованої і достатньою, економічно, географічно і історично зумовленої спеціалізацією і диференціацією. Самостійність розвитку регіонів не означає ігнорування напрямків і преференцій розвитку національної економіки в цілому, але без сильних і самостійних регіонів сильного національного господарства бути не може. Баланс між централізованим і регіональним розвитком економіки об'єктивно порушений і повинен бути знайдений уже. в іншій точці, ніж це було в радянську епоху. Територіальні системи є самостійними суб'єктами національної економіки, зі своїми культурно-історичними, природно-кліматичними умовами і оригінальними тенденціями розвитку, а не абстрактними економічними одиницями. Створення ефективних і науково обґрунтованих підходів до розвитку територіальних систем є наріжним камінням для зміцнення позитивних тенденцій, виходу України з кризи.

It is determined that at present the Ukrainian economy is gradually beginning to recover from the crisis caused by the sudden self-destruction of the former, which became obviously inadequate, approaches to managing the national economy. But the crisis is far from over. Although there are positive moments in economic development, but these trends are not yet stable, and to speak of a stable positive dynamics of

development, the author does not dare. In this regard, it is necessary to look more closely at the causes of events in our economy, to try to identify the key factors that caused unprecedented in world history, socio-economic and political cataclysms. It is noted that the gradually structuring polycentric economic model is characterized by the independence of regional development, increasing the necessary autonomy of territorial systems with their reasonable and sufficient, economically, geographically and historically determined by specialization and differentiation. The independence of regional development does not mean ignoring the directions and preferences of the national economy as a whole, but without strong and independent regions there can be no strong national economy. The balance between centralized and regional economic development is objectively disturbed and must be found already, at a different point than it was in the Soviet era. Territorial systems are independent subjects of the national economy, with their cultural-historical, natural-climatic conditions and original development trends, rather than abstract economic units. Creating effective and scientifically sound approaches to the development of territorial systems is the cornerstone for strengthening positive trends, Ukraine's way out of the crisis. Gradually structuring the now polycentric economic model is characterized by the independence of regional development, increasing the necessary autonomy of territorial systems with their reasonable and sufficient, economically, geographically and historically determined by specialization and differentiation. The independence of regional development does not mean ignoring the directions and preferences of the national economy as a whole, but without strong and independent regions there can be no strong national economy. The balance between centralized and regional economic development is objectively disturbed and must be found already, at a different point than it was in the Soviet era. And this point lies in the development of a full-fledged Ukrainian to be reduced only to constitutional norms and legislation.

Ключові слова: *територіальний розвиток; децентралізація; поліцентрична економічна модель; територіальні системи; публічне управління.*

Key words: *territorial development; decentralization; polycentric economic model; territorial systems; public administration.*

Постановка проблеми. В даний час українська економіка починає поступово оживати від пережитої кризи, викликаного раптовим само руйнацією колишніх, які стали очевидно неадекватними, підходів до управління народним господарством. Але криза ще далеко не пройдена. Хоч і з'явилися позитивні моменти в економічному розвитку, але дані тенденції поки що не стабільні, і говорити про стійку позитивну динаміку розвитку автор не бере на себе сміливості. У зв'язку з цим необхідно більш ґрунтовно розглянути причини події в нашій економіці, спробувати визначити ключові фактори, що викликали безпрецедентні у світовій історії соціально-економічні та політичні катаклізми.

Вивчення явища української системної кризи присвячена велика кількість досліджень, але переважна більшість з них обмежується пошуком і аналітичною обробкою кількісних економічних, соціальних, екологічних і демографічних даних, виявленням і без того очевидних, несприятливих трендів. "Якісний аналіз причин українського соціально-економічного занепаду зазвичай зводиться до констатації наявності негативних тенденцій в розвитку СРСР і невдалих програм переходу до нових форм господарювання. При цьому залишаються неясними ієрархія і причинно-наслідкові зв'язки між усіма позначаються факторами, що змушує попередньо чіткіше визначити найбільш важливі аспекти української кризи, особливо з огляду на те, що ці аспекти безпосередньо пов'язані з досліджуваними в дисертації питаннями управління соціально-економічним розвитком регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і практичним аспектам соціально-економічного розвитку регіонів в контексті публічного управління територіальним розвитком присвячено роботи як зарубіжних так і вітчизняних учених, серед яких: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, М. Васильєва, І. Дмитриєва, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родіонова, С. Соляннікова, С. Слухай, Л. Тарангул, В. Твердохлебов, В. Федосов, В. Цитович, І. Чугунов, Л. Ходський, С. Юрій та інші. Окремі питання багатогранної проблеми знайшли своє відображення у працях зарубіжних учених: Р. Аграноффа, Р. Бірда, Ш. Бланкарта, А. Вагнера, Р. Гнейста, Ж. Ле Шательє, Р. Масгрейва, А. Сміта.

Мета дослідження. Метою проведеного в поданій статті дослідження є визначення проблемних аспектів соціально-економічного розвитку регіонів в контексті публічного управління територіальним розвитком.

Виклад основного матеріалу. У другій половині XX століття чимало є прикладів, коли національні економіки навіть з більш негативними тенденціями досить швидко проходили через кризу і на виході з нього

вражали темпами економічного зростання. Відродження Німеччини, Японії, розвиток південно-східних "азіатських тигрів", реформування Китаю - ці явища заслужено отримують в публіцистиці найменування "економічного дива" [5].

На тлі цього відбувається в Україні особливо вражає, і не менш заслужено може також отримати ім'я "економічного дива", тільки абсолютно протилежного знака, бо, як сказав в одному з інтерв'ю К. Г. Юнг, "було б дивом, якби хтось небудь зумів привести таку багату від природи країну, як Україна, до зубожіння".

Основною причиною "українського економічного дива" є невідповідність внутрішніх закономірностей і механізмів розвитку територіальних систем, з одного боку, і методів і підходів до управління національної соціально-економічною системою з іншого боку. Спрощено кажучи, був серйозно порушений принцип Б.В.Губський: складністю можна управляти тільки за допомогою якої складності, тобто складністю пристрою і розвитку об'єкта управління обумовлює складність методів, використовуваних суб'єктом управління. Радянський Союз створив досить ефективну, але надмірно централізовану модель економіки, в рамках якої регіони отримували лише "ефемерну" самостійність [2, с.83]. Насправді логіка розвитку регіональних систем диктувалася з центру. Таким чином, будь-яка помилка в центрі системи впливала абсолютно на всі підсистеми. Моноцентрична модель в порівнянні з поліцентричною володіє значно меншою економічною стратегічною стійкістю і збалансованістю. Але в умовах моноцентричної моделі можливе застосування простих, прямолінійних методів управління, в епоху перебудови справедливо засуджених як командно-адміністративні [4, С.118]. Ці методи не є поганими за визначенням, але в сучасних умовах їх застосування не відповідає - складності об'єкта управління і не може бути настільки ж ефективним і, головне, універсальним, що і раніше. у другій половині 80-х років XX століття соціально-економічна система СРСР в результаті об'єктивних тенденцій розвитку суспільства і господарства, свідомих зусиль керівництва країни і на кілька порядків посилюється зовнішнього впливу в короткі терміни сильно дестабілізується і ускладнилася. З точки зору застосування колишніх методів управління система стала некерованою і перейшла в хаотичний стан. Центральна державна влада, не володіючи адекватними методами і системою управління, стала вже не в змозі здійснювати хоч якийсь керуючий вплив. Структур управління окремими регіонами, здатних самостійно управляти їх розвитком, не існувало. Тому стався практично миттєвий розпад всіх господарських зв'язків. Така ситуація істотно змінилася і сьогодні. Адекватні інструменти і структури управління регіонами тільки починають формуватися, і багато в чому саме це є основою визначеної в українській економіці стабілізації.

Дезінтеграція пострадянського економічного простору сталася через банкрутство колишніх систем і методів управління. При цьому ідеологічна і культурно-історична складова насправді є вторинною причиною. Як показує досвід Китаю, комунізм, сам по собі, не є скільки-небудь помітним гальмом у розвитку економічної системи [1, с.94]. Радянський комунізм негативний не як ідеологічна конструкція, а як інституалізація застарілих підходів до управління.

Поступово структурує нині поліцентрична економічна модель характеризується самостійністю розвитку регіонів, підвищенням необхідної автономності територіальних систем з їх обґрунтованої і достатньої, економічно, географічно і історично зумовленої спеціалізацією і диференціацією. Самостійність розвитку регіонів не означає ігнорування напрямків і пріоритетів розвитку національної економіки в цілому, але без сильних і самостійних регіонів сильного національного господарства бути не може. Баланс між централізованим і регіональним розвитком економіки об'єктивно порушений і повинен бути знайдений уже. в іншій точці, ніж це було в радянську епоху. І крапка ця лежить в області розвитку повноцінного українського бути зведені тільки до конституційних норм і законодавчих актів. Як буде показано нижче, публічне управління територіальним розвитком - це, перш за все, соціальний, потім - економічний, а вже в кінцевому підсумку - політичний феномен. Без становлення здорового і конструктивного регіонального самосвідомості, що базується на самостійності соціально-економічного розвитку, державних політичних відносин в Україні не складеться. Буде відновлено радянську псевдо-публічну модель, насправді ніякого відношення до реальної поліцентричної моделі не має. Але, на думку автора, така нагода трапляється чисто гіпотетичною, оскільки сучасний світ рухається в рамках саме поліцентричної парадигми розвитку, загальні тенденції якої можна охарактеризувати як трансфедералізм і трансрегіоналізм [3, с.19]. Перше поняття відображає той факт, що публічного управління територіальним розвитком відносини в сучасному світі набувають все більшого і більшого розвитку не тільки в рамках державного устрою великих і складних територіальних утворень, а й виходить (трансцендує) на рівень міждержавних відносин, а також і на нижні рівні державної влади, в область відносин місцевих органів влади. Явище трансрегіоналізму полягає в тому, що тенденції до глобалізації світового соціально-економічного простору і утворення великих геоекономічних утворень призводить до «розмивання» поняття держави і самих державних кордонів.

На перший план виходять більш органічні територіальні утворення, а саме регіони, які, протидіючи спрощує тенденціям глобалізації, змушені виробляти - власну соціальну, політичну, економічну самоідентифікацію. Крім цього, трансрегіоналізм містить в собі конструктивні перспективи вирішення проблеми Четвертого світу, що є джерелом більшості терористичних утворень і зводиться до конфлікту між централізованим управлінням 200 держав по відношенню більш ніж підвищується до 5000 етносів, народів і націй. В таких умовах регіональні відносини більше не зводяться до відносин «центр - периферія», а в великій мірі виходять за межі (трансцендірующего) цих відносин, вибудовуючи міцні горизонтальні зв'язки типу «центр - центр», на основі яких може існувати ефективний державний рівень політичного і соціально-економічного розвитку держави [5, с. 59].

Як показує досвід економічного розвитку національних господарств, для вироблення і життєвого втілення моделі органічної єдності розвитку національної і територіальних соціально-економічних систем однаково неприйнятні як агресивна тенденція до незалежності з боку окремих регіонів, так і поступливість по відношенню до центру.

Територіальні системи є самостійними суб'єктами національної економіки, зі своїми культурно-історичними, природно-кліматичними умовами і оригінальними тенденціями розвитку, а не абстрактними економічними одиницями. Створення ефективних і науково обґрунтованих підходів до розвитку територіальних систем є наріжним камінням для зміцнення позитивних тенденцій, виходу України з кризи і поступової реінтеграції євразійського економічного простору.

Українська криза і його причини змушує по іншому поглянути на процеси глобалізації світової економіки. По суті, парадигма кризи і парадигма глобалізації є досить схожими.

Крах колоніальної системи є повним аналогом українського банкрутства моноцентричної економічної моделі і "жорстких" методів управління. Поступово (цей процес далеко не завершений) на її місці виникає поліцентрична економічна модель.

Кожна національна економіка, що склалася на принципах використання "прямолінійних" методів управління, змушена ці методи міняти, щоб зайняти гідне місце в глобальній економіці. Чим "м'якше" була система управління, тим легше національному господарству влитися в світовий простір. Навіть Сполучені Штати Америки зазнають серйозних труднощів у цьому процесі. Незважаючи на капіталістичний спосіб господарювання і ринкові принципи економіки, США є досить "жорсткої" і "прямолінійною" соціально-економічною системою, що призводить до бажання використовувати політичну міць для створення моноцентричної світової моделі, реанімації неокolonіальних структур і ізоляціоністських економічних заходів. Але даний шлях безперспективний. Керівництво Сполучених Штатів Америки буде змушене визнати власне рівноправність з такими центрами економічного розвитку, як Західна Європа і Південно-Східна Азія.

Використання політичного тиску або силових ресурсів для вирішення цієї проблеми призведе тільки до негативних результатів, в першу чергу для самих же США. Це розуміють багато великих дослідників даної проблеми. Так, наприклад, директор Гарвардського центру з міжнародних справ Джозеф Най вважає, що на США, Європу і Південно Східний регіон припадає дві третини виробництва, але при цьому економіка США не здатна до глобальної, гегемонії в умовах транснаціональної взаємозалежності.

Найбільш "гнучкою" і тому перспективною системою є Європейський союз, що вже в даний час позначається на показниках економічного росту. ЄС найбільш гармонійно поєднує розвиток аж ніяк не співмірні територіальних систем з логікою розвитку Європи в цілому.

Таким чином, проблематика української кризи не є чимось специфічним і неповторним, але містить в собі деякі універсальні риси, які проявляються, природно з іншою інтенсивністю, в інших країнах в процесах глобалізації. Виявлені вище причини української кризи допомагають більш виважено аналізувати перспективи розвитку світової економіки, може бути дещо спрощено редукує суть сформованих протиріч до альтернативи між моноцентричної і поліцентричної економічними моделями.

Виходячи з цього, ефективні підходи до управління розвитком регіональних систем в даний час стають актуальними в першу чергу для України, так як процес реінтеграції української економіки відбувається вкрай болісно і супроводжується кризою, але також і для будь-якої територіальної системи або національної економіки (що представляє собою гіперсистем, що складається з територіальних систем більш низького рівня), що здійснює інтеграцію в економічний простір вищого рівня, що володіють істотно інший, - складної, часом вважалася хаотичної нерівноважної і нелінійної динамікою.

Невдачі в реалізації діяльності щодо переходу України до ринкової економіки безпосередньо впливають з недооцінки фактору невідповідності суб'єкта та об'єкта управління, позначеного вище як ключовий. Розроблялися і реалізовувалися програми, що мають несистемний і частковий характер впливу на економіку, але не це найголовніше. Розробка і реалізація самих програм відбувалася на основі колишнього централізованого механізму управління, в тому ж централізованому порядку. Цілі цих програм (лібералізація цін, монетарна політика, приватизація, інвестиційні програми та інше) складалися в приведенні економічної системи на більш складний рівень, відповідний сучасному стану світового ринку, тобто в свідомому ускладненні.

Але не було жодної програми, спрямованої на реформування самої системи управління, на приведення цієї системи у відповідність більш високим вимогам більш складного стану об'єкта управління, на вироблення нових методів управління складними системами, на реальну.

Децентралізацію українського економічного простору. Багато в чому цілі програм були досягнуті, але нічого крім повної втрати керованості і дезінтеграції господарства не відбулося.

Природно, українська криза і основний, виявлений його фактор склалися не раптом. Цьому передувала ціла історія соціально-економічного розвитку України, її регіонів і системи управління ними. Вивчення даного досвіду необхідно для розуміння наступності проблем і методів управління як регіонами, так і народним господарством в цілому. Так як в історичному досвіді розвитку систем управління соціально-економічним розвитком регіонів України присутні як серйозні проблеми, що стали попередниками поточного кризового стану, так і приклади успішного вирішення таких проблем.

Висновки. Еволюція адміністративно-територіального поділу стала результатом боротьби між прихильниками територіального і галузевого принципів управління і представляла собою чергування хвиль

укрупнення і нового дроблення регіонів. Його теоретичною основою стала панувала довгі роки серед фахівців ідея про те, що оптимально розподіл має ґрунтуватися на ієрархії об'єктивно існуючих економічних районів різного порядку, яку потрібно виявити.

Критеріями були комплексність і взаємодоповнюваність структури господарства різних частин району, наявність природних ресурсів та інших передумов розвитку в майбутньому. Вважали, що в цьому випадку будуть створені найкращі умови для керованості території і зручності для людей. Як бачимо, ще задовго до появи праць західних географів радянські фахівці, хоча, і в іншій формі, фактично прийшли до ідеї поєднання адміністративних кордонів з межами простору діяльності населення.

Література.

1. Геєць В.М. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство. Х.: ВД «Інжек», 2006. 240 с.
2. Губський Б.В. Пріоритети забезпечення економічної безпеки в контексті глобалізації української економіки. Національна програма забезпечення економічної безпеки в контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: Матеріали Круглого столу. Відп. Ред. С.І.Пирожков, Б.В.Губський, А.І.Сухоруков. К.: Національний інститут українсько-російських відносин при Раді національної безпеки і оборони України, 2001. С.121
3. Давыдова Н.С., Тимофеева О.И. Устойчивое развитие города. Вопросы разработки стратегии. Муниципальная экономика. 2000. с. 18–23.
4. Економічна безпека держави: сутність та напрями формування: монографія / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, С. М. Макуха та ін. / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х.: Право, 2009. 312 с.
5. Жаліло Я.А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика: Монографія. К.: НІСД, 2003. С. 53-87.

References.

1. Heiets', V.M. (2006), *Modeliuvannia ekonomichnoi bezpeky: derzhava, rehion, pidpriemstvo* [Modeling of economic security: state, region, enterprise], VD "Inzhhek", Kharkiv, Ukraine.
2. Hubs'kyj, B.V. (2001), "Priorities for ensuring economic security in the context of globalization of the Ukrainian economy. National Program for Ensuring Economic Security in the Context of the Strategy of SocioEconomic Development of Ukraine", *Materialy Kruhloho stolu* [Proceedings of the Round Table], National Institute of Ukrainian-Russian Relations under the National Security and Defense Council of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
3. Davydova, N.S. and Tymofeeva, O.Y. (2000), "Sustainable development of the city. Strategy development issues", *Ustojchyvye razvytye horoda. Voprosy razrabotky stratehyy Mynytsypal'naia ekonomyka*, pp. 18– 23.
4. Shevchenko, S. Hrytsenko, O. and Makukha, S. (2009), *Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnist' ta napriamy formuvannia* [Economic security of the state: essence and directions of formation], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
5. Zhalilo, Ya.A. (2003), *Ekonomichna stratehiia derzhavy: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Economic strategy of the state: theory, methodology, practice], NISD, Kyiv, Ukraine, pp. 53-87.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2020 р.