

УДК 351.88::327.7::341.11

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.2>

**Пашкова Ганна Геннадіївна,**

кандидат державного управління, заступник начальника відділу довузівської підготовки, профорієнтаційної роботи та сприяння працевлаштування випускників

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0002-4039-1208

## РОЗВИТОК ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

### DEVELOPMENT OF THEORIES OF STATE MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

*У статті розглядається еволюція парадигм державного управління регіональним розвитком.*

*Авторка робить висновок, що концепція «полюсів зростання» в різних її варіантах стала основою регіональної політики країн Західної Європи. Утворення подібних «полюсів» мало на меті активізувати господарську діяльність відсталих та периферійних районів.*

*Визначено межі започаткування теорії регіонального розвитку та її концептуальні контури. Прибічники теорії «нового регіоналізму» вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторного виробництва з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам.*

*Явище «нового регіоналізму» є комплексним та багатовимірним. Він набуває різних форм під впливом глобалізації та економічної лібералізації. Крім того, значним чинником впливу на розвиток ідей «нового регіоналізму» є політичні сили в рамках самих регіонів. Річ у тім, що кожна національна політична сила при владі має власне бачення того, які чинники переважно зумовлюють регіональні диспропорції в межах держави. В умовах залучення більшості сучасних країн до загальносвітових процесів політичні сили тих чи інших держав можуть більше схилитися до ендогенних або екзогенних чинників впливу на регіональні розбіжності та, виходячи з цього, обирати ті чи інші політичні дії.*

*Обґрунтовано, що наразі дуже актуальним є посилення концепції саморозвитку регіонів, що, на нашу думку, найбільш відповідає тенденціям та викликам, з якими стикаються сучасні розвинені держави. В її основі – розвиток регіонів, який відбувається з урахуванням їхніх особливостей та інтересів за передачі відповідальності за цей процес на місцеву владу.*

*Сучасні тенденції регіонального саморозвитку призводять до значної зміни форми та змісту політичного простору. Втілення ідей «нового регіоналізму» веде до співпраці вже не так із державою взагалі, як із окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії. На думку авторки, сучасна регіональна політика України значною мірою ґрунтується на парадигмі «регіонального саморозвитку».*

**Ключові слова:** методологія державного управління, парадигми, державне управління регіональним розвитком, регіоналізація, глобальне управління.

*The article examines the evolution of paradigms of state management of regional development.*

*The author concludes that the concept of "poles of growth" in its various variants has become the basis of the regional policy of the countries of Western Europe. The purpose of creating such "poles" was to activate the economic activity of backward and peripheral regions.*

*The limits of the initiation of the theory of regional development and its conceptual contours are determined. Proponents of the theory of "new regionalism" believe that regional development should be based primarily on internal potential - the local economy and the advantages of cross-sectoral production with the transfer of a significant part of power to regional bodies.*

*The phenomenon of "new regionalism" is complex and multidimensional. It takes different forms under the influence of globalization and economic liberalization. In addition, a significant factor influencing the development of the ideas of "new regionalism" is the political forces within the regions themselves. The fact is that each national political force in power has its own vision of what factors mainly cause regional disparities within the state. In the conditions of the involvement of most modern countries in global processes, the political forces of certain states may be more inclined to endogenous or exogenous factors influencing regional differences and, based on this, choose certain political actions.*

*It is justified that currently it is very relevant to strengthen the concept of self-development of regions, which, in our opinion, most corresponds to the trends and challenges faced by modern developed states. At its core is the development of regions,*

which takes place taking into account their characteristics and interests while transferring responsibility for this process to local authorities.

Modern trends of regional self-development lead to a significant change in the form and content of the political space. The implementation of the idea of "new regionalism" leads to cooperation not so much with the state as a whole, but with individual regions that acquire new features of subjects in pan-European processes and receive the right to independent actions. According to the author, the modern regional policy of Ukraine is largely based on the paradigm of "regional self-development".

**Key words:** state management methodology, paradigms, state management of regional development, regionalization, global management.

**Постановка проблеми.** Державне управління регіональним розвитком в Україні в сучасних умовах демократизації суспільства, просування шляхом євроінтеграції, реалізації завдань, поставлених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2030», потребує реформування, яке полягає, зокрема, у перегляді принципів відносин між центром та регіонами і вжитті практичних заходів децентралізації. Процеси глобалізації та регіоналізації суттєво вплинули на підвищення ролі національних регіонів, проявом чого є набуття ними нових якостей, однією з яких є конкурентоспроможність, а також надання їм статусу суб'єктів, що самостійно формують власну стратегію розвитку в економічному просторі держави та за її межами. Саме конкурентоспроможність найбільш повно визначає потребу подальшого розвитку регіонів як повноправних суб'єктів ринкової економіки, передбачає їх розвиток та визначає подальші перспективи, формує стратегічні пріоритети в умовах повоєнного відновлення.

**Аналіз наукових досліджень.** Теоретико-методологічні підходи до формування концептуальних основ державного управління регіональним розвитком розглядали у своїх роботах зарубіжні й вітчизняні вчені: Е. Алаєв, О. Бобровська, З. Герасимчук, Л. Зайцева, Ф. Заставний, У. Ізард, В. Керецман, О. Ковальов, М. Лахижа, В. Мартиненко, Л. Мельник, С. Мочерний, М. Некрасов, В. Поповкін, Л. Прокопенко, Л. Руденко, Т. Савостенко, С. Сербогін, Д. Стеченко, О. Топчів, О. Чистобаєв, А. Чухно, О. Шаблій та ін.

**Мета статті:** дослідити напрями розвитку державного управління регіональним розвитком в контексті мультипарадигмального підходу.

**Виклад основного матеріалу.** Швидкоплинність загальноцивілізаційних процесів спричинює постійну зміну теорій та парадигм державного управління регіонального розвитку, у зв'язку з чим виникає закономірне питання про витоки та генезу цих теорій.

Як зазначають В.Д. Бакуменко, В.М. Князев, Ю.П. Сурмін, винятково важливу активну регулятивну роль в методології державного управління відіграють парадигми, тобто (згідно з Т. Куном, який ввів цей термін в обіг) певні дисциплінарні

матриці [1, с. 12]. Ці ж науковці наголошують на тому, що державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання, якій притаманні низка тенденцій розвитку методології, а саме:

- перехід від патерналістської парадигми до ліберальної, згідно з якою акценти місії держави зміщуються із соціального захисту кожного громадянина на створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його на партнера держави;

- активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, зумовлена реформуванням державного управління;

- загальне домінування системної парадигми, яка має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній;

- загострюється потреба в інноваційній, практичній та інституційній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституційного характеру [1, с. 13].

Говорячи про еволюцію парадигм державного управління, як правило, дослідники виділяють класичну, модерну та постмодерну парадигми державного управління [2, с. 69]. Основи розвитку класичної парадигми було закладено ще в працях В. Вільсона (1880), який виокремлює державне управління як самостійний напрям управлінської науки. У подальшому (до 1950-х рр.) на основі концепції наукового менеджменту, теорій бюрократії, організації, мотивації, запроваджених у теорію державного управління, класична парадигма орієнтується на вирішення проблем суспільства, взаємовідносин політики і управління, адміністрування та державної служби, федералізму. Крім того, основними складовими класичної парадигми виступають політична теорія і теорії організаційної поведінки та лідерства, економічного аналізу, політичного аналізу, прийняття рішень тощо. Внаслідок цього класична парадигма характеризується практикоорієнтованістю, раціоналістичністю, одновимірністю та лінійністю.

З другої половини 1950-х рр. виникає концепція «нового державного управління» (Дж. Фредеріксон), яка стала основою формування модерної парадигми, що орієнтується на аналіз соціальних

умов розвитку суспільства, вирішення проблем невизначеності та нестабільності середовища, розробки принципу поділу влади та питань розвитку адміністративної етики. Модерна парадигма державного управління представлена теоріями управління суспільним розвитком, конфліктів, раціонального вибору, міжнародних відносин, гегемонічною теорією, критичною теорією Ю. Хабермаса, теорією структурації А. Гідденса. Також важливими є принципи історичної соціології, менеджеризму та інституціоналізму. Модерна парадигма характеризується технологізмом, нелінійністю, індетермінізмом.

Активне застосування в державному управлінні принципів постнекласичної науки (нелінійність, індетермінізм) наприкінці 1970-х рр. започаткувало формування постмодерної парадигми, яка зосереджує увагу на розвитку складних систем та управління ними, проблемах міжсистемної взаємодії, питаннях геополітики та глобального управління. Основою цієї парадигми стала концепція «постмодерного державного управління» (Ч. Фокс, Х. Міллер), у межах якої відбувається синтез принципів синергетики, аксіології, універсалізму, соціальної інженерії, структурного функціоналізму Т. Парсонса, неофункціоналізму, праксеології, організаційної кібернетики, неолібералізму. Постмодерна парадигма державного управління представлена еволюційною, постіндустріальною теоріями, теоріями дискурсу, символічного інтеракціонізму, хаосу і катастроф, креативного синкретизму, кількісною теорією гегемонії стабільності тощо. Основними характеристиками цієї парадигми є релятивізм, інструменталізм, інноваційність [2].

Як наголошують В.Г. Бодров, О.М. Сафронова, Н.І. Балдич, отримання об'єктивних узагальнень дійсності в принципах, категоріях, законах досягається завдяки використанню в дослідженнях історико-генетичного методу, що полягає у виявленні історичних умов генези – виникнення і подальшої еволюції явищ і процесів, загальних закономірностей і хронологізації їх розвитку [1, с. 159]. Тому, подальший розгляд теорії державного управління регіональним розвитком вважаємо за доцільне здійснювати з використанням цього методу.

Аналіз наукових публікацій з проблем державного управління регіональним розвитком дозволяє припустити, що більшість науковців пов'язують початок академічних досліджень регіонального розвитку з 20–30-ми рр. ХХ ст., констатуючи той факт, що наука про регіони є досить молодою, хоча й такою, що має глибоке історичне

коріння [3, с. 8; 4, с. 29; 5; 6]. На нашу думку, це твердження виглядає дещо дискусійним, зважаючи хоча б на те, що теорії, у яких розглядаються, наприклад, питання економічного добробуту регіонів, датуються XVI–XVIII ст. і є загальноновизначеними в історії економічної думки. Більш виваженим і ґрунтовним, на нашу думку, виглядає підхід деяких авторів, які стверджують, що вперше наука про регіональні відмінності господарства виникла у надрах географії: спочатку – загальної, згодом – економічної і в кінцевому результаті – соціально-економічної [7, с. 10]. Розглядаючи джерела походження та напрями формування науки про регіони і територіальну організацію господарства, вони виокремлюють такі:

- соціальна та економічна географія;
- розміщення продуктивних сил;
- регіональна економіка;
- регіоналістика та регіоналізм;
- регіонологія (регіонознавство) [7, с. 10–20].

Майже одностайною є думка дослідників, що особливої активізації регіональні дослідження набули у 50-і рр. ХХ ст., коли популярними стають динамічні теорії регіонального розвитку. Ці теорії базуються на еволюційному підході до аналізу причин виникнення і відтворення територіальної нерівності, що дає змогу належно оцінити роль об'єктивних закономірностей регіонального розвитку і впливів на нього з боку певних політичних систем, виявити взаємодію між регіональним розвитком та регіональною політикою держави [3, с. 8].

Специфічну концепцію регіональної політики з елементами локальної інтеграції висунув французький економіст Ф. Перру у 60-х рр. ХХ ст. Вона заснована на визначенні «полюсів зростання» та «полюсів розвитку», що формуються на основі динамічних галузей виробництва (машинобудівної, хімічної, електротехнічної промисловості та ін.). На думку Ф. Перру, господарські одиниці, що функціонують у таких галузях, справляють динамічний вплив на навколишнє економічне середовище, тобто підвищують попит на продукцію пасивних галузей (легкої промисловості, сільського і лісового господарства). Такі активні індуктори зростання створюють сприятливе економічне середовище, де виникає ефект агломерації, що спричиняється до формування полюсів розвитку. Подібні «полюси розвитку», що виникають у різних країнах, тяжіють один до одного, а відтак між ними поступово встановлюються економічні зв'язки, тобто виникають зони розвитку. У свою чергу, зони розвитку, що об'єднуються в систему завдяки фізичним та нефізичним кому-

нікаціям, створюють осі розвитку. Зони й осі розвитку схильні до взаємовпливу, що дозволяє створити складну систему взаємовигідних господарських структур, які виходять за межі окремих країн й охоплюють цілі регіони [4, с. 30]. Але досить часто використання цієї теорії в практиці регіонального планування вступає в протиріччя з переважно соціальною орієнтацією сучасної регіональної політики [3, с. 9]. У такому випадку дослідники зазначають, що не можна плутати зони розвитку і зони інтеграції. Зони інтеграції утворюються в тому разі, якщо наявна спільність інтересів і цілей населення [4, с. 30].

Слід зауважити, що концепція «полюсів зростання» в різних її варіантах стала основою регіональної політики країн Західної Європи. Утворення подібних «полюсів» мало на меті активізувати господарську діяльність відсталих та периферійних районів. На думку ряду дослідників, зокрема О. Грицаця, Г. Іоффе, С. Іллеріса, практичне застосування даної концепції носить штучний характер у тих регіонах, де відсутні матеріальні основи для формування «полюсів зростання» [4, с. 30].

У 70–80 рр. ХХ ст. в західній регіоналістиці набули поширення концепції регіонального розвитку, що базувалися на теорії американського вченого Дж. Фрідмена про мінімальне втручання уряду в процеси соціально-економічного розвитку. Відповідно до цих теорій зниження міжрегіональних дисбалансів більше не розглядалося як першочергове завдання держави, натомість пропонувалась підтримка окремих, пріоритетних для національної економіки регіонів, що згодом мали стати своєрідними локомотивами для інших [3, с. 9]. Досить популярною в цей період була і концепція регіональних переваг, що можна розглядати як ренесанс підходів, розроблених у теорії міжнародної торгівлі.

На межі ХХ–ХХІ ст. сформувалася теорія регіонального розвитку, відома як «новий регіоналізм» і яка є характерною для всієї системи міжнародних відносин взагалі та об'єднаної Європи зокрема. Прибічники теорії «нового регіоналізму» вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторного виробництва з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам.

Традиційно в Україні регіон порівнюють зі зменшеною моделлю держави зі своїм процесом відтворення, а основне значення в його розвитку надають матеріальному виробництву. Однак, слід

вказати, що в розвинених державах характернішим стало розуміння регіону не як міні-держави, а як своєрідної багатопротифільної корпорації, що конкурує з іншими у сфері створення сприятливих умов для господарської діяльності. Активне будівництво нових підприємств та об'єктів інфраструктури перестало бути чинником успішного проведення регіональної політики й стимулювання місцевого розвитку. На зміну теоріям матеріального прогресу приходять нові закони – розвитку наукового, інформаційного та інноваційного потенціалів; диверсифікації фінансових ресурсів із зменшенням частки прямого державного фінансування; збільшення ролі регіональних і місцевих органів управління, зменшення енерговитрат і оптимізації застосування трудових ресурсів для підвищення конкурентоспроможності регіонального виробництва, екологічності тощо.

Ідеї «нового регіоналізму» дістали активну підтримку в політиці Євросоюзу, адже наднаціональна регіональна політика ЄС здійснюється для доповнення і посилення регіональної політики держав – його членів у напрямі зменшення міжрегіональних соціально-економічних контрастів і збільшення ефективності міжрегіональної інтеграції в масштабах цієї структури [8].

Посилення позицій нового типу регіонального розвитку звичайно підтримується тією ж інтеграцією в рамках Євросоюзу. Є думка, що лібералізація торгівлі, капіталу та робочої сили сама по собі може сприяти зменшенню диспропорцій між рівнем розвитку регіонів. Однак слушним є і те, що інтеграція як така, ще не усуває суперечностей між слаборозвиненими і процвітаючими регіонами. Інколи інтеграційні процеси сприяють виникненню нових диспропорцій, насамперед через неконтрольований вплив кваліфікованої робочої сили й капіталу зі слаборозвинених до розвиненіших регіонів.

Явище «нового регіоналізму» є комплексним та багатовимірним. Він набуває різних форм під впливом глобалізації та економічної лібералізації. Крім того, значним чинником впливу на розвиток ідей «нового регіоналізму» є політичні сили в рамках самих регіонів. Річ у тім, що кожна національна політична сила при владі має власне бачення того, які чинники переважно зумовлюють регіональні диспропорції в межах держави. В умовах залучення більшості сучасних країн до загальносвітових процесів політичні сили тих чи інших держав можуть більше схилитися до ендогенних або екзогенних чинників впливу на регіональні розбіжності та, виходячи з цього, обрати ті чи інші політичні дії.

Нині дуже актуальним є посилення концепції саморозвитку регіонів, що, на нашу думку, найбільш відповідає тенденціям та викликам, з якими стикаються сучасні розвинені держави. В її основі – розвиток регіонів, який відбувається з урахуванням їхніх особливостей та інтересів за передачі відповідальності за цей процес на місцеву владу.

Сучасні тенденції регіонального саморозвитку призводять до значної зміни форми та змісту політичного простору. Втілення ідеї «нового регіоналізму» веде до співпраці вже не так із державою взагалі, як із окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії. Концепція регіонального саморозвитку припускає входження регіону в суперечність або співпрацю з глобальним ринком загалом та інтеграцією в рамках Європи зокрема [5]. Дуже цікавим і слухним, на нашу думку, є висновок про те, що нова регіональна парадигма полягає в тому, що «периферійний», «провінційний» не обов'язково означає щось слабке, так само, як і «центральне положення» не завжди неминуче пов'язане з економічним процвітанням.

Треба зазначити, що системний аналіз сутності нової парадигми розвитку є мультидисциплінарним дослідженням, яке передбачає застосування категорій державного управління, управління, соціальної філософії, соціології, політології, нового інституціоналізму, теорії суспільного вибору, теорії політичних мереж, синергетики, методології регіоналістичних досліджень. У цьому аналізі суттєве значення мають теоретичні уявлення щодо:

- особливостей сучасної постіндустріальної цивілізації, ролі та значення інформаційних та когнітивних ресурсів суспільного розвитку, цінностей постіндустріального типу соціальної організації, їх екстраполяції на розуміння механізмів функціонування влади і суспільства;

- наявної теоретико-методологічної бази державного управління, адміністративного та муні-

ципального права у частині, що стосується формулювання цілей, завдань регіональної політики, створення нових інституцій;

- процесів регіоналізації, що відбуваються в умовах глобалізації, особливостей регіонального розвитку на етапі постіндустріального суспільства, стимулювання розвитку регіонів, інструментів, методів та механізмів державного впливу на цей процес, ролі та правового статусу місцевих органів влади та суб'єктів суспільства як системних акторів регіонального розвитку [6].

**Висновки.** Практичне призначення концепції нової регіоналізації полягає в розробці системи поглядів на інструменти державного управління регіонами, спрямованих на саморозвиток, локалізацію економічних, управлінських, технологічних, соціокультурних змін, формування точкових соціальних практик (незалежно від регіональної приналежності), які відповідають світовим стандартам, та діяльність яких базується на розвинутій інформаційно-комунікаційній інфраструктурі та інформаційній взаємодії [17].

Підсумовуючи розгляд теорій і парадигм державного управління регіональним розвитком, зазначимо, що сучасна регіональна політика України у більшому ступені ґрунтується на парадигмі «регіонального саморозвитку», разом з тим використовуються посткейнсіанська теорія і теорія незбалансованого регіонального розвитку, що створюють підґрунтя для парадигми «міжрегіонального перерозподілу». На нашу думку, зазначена парадигма корелює з загальною тенденцією розвитку методології державного управління, а саме переходу від патерналістської до ліберальної парадигми та відповідає потребі в інноваційній та практичній парадигмах. З іншого боку, сучасні уявлення про державне управління регіональним розвитком знаходяться в проблемному полі постмодерної парадигми державного управління, що зосереджує увагу на розвитку складних систем та управління ними, проблемах міжсистемної взаємодії та глобального управління.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євменшкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. К. НАДУ. 2014. 180 с.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ. НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.
3. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія. К. УАДУ. 2002. 188 с.
4. Методологічні засади державної політики сталого регіонального розвитку : монографія / Т. О. Савостенко, В. І. Попруга, І. Е. Польська [та ін.]; за заг. ред. Т.О. Савостенко. Д. ДРІДУ НАДУ. 2008. 160 с.

5. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі. <http://www.viche.info/journal/1022>.
6. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку як наукова проблема. [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/statta\\_molodts\\_seteva\\_paradigma.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/statta_molodts_seteva_paradigma.doc).
7. Регіональна економіка : підруч. / за ред. Є. П. Качана. Тернопіль. ТНЕУ. 2008. 800 с.
8. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України. *Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України*. К. Логос. 2000. С. 42–64.
9. Молодцов О.В. Поняття та сутність нової регіоналізації. [http://www.irbis-nbu.gov.ua/.../cgiirbis\\_64ex](http://www.irbis-nbu.gov.ua/.../cgiirbis_64ex)