

Т. В. Голікова

**ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ
НА ОРГАНІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ
(XX – початок XXI ст.)**

Розглядаються парадигмальні засади й концепції формування державної політики економічного зростання регіонів. Досліджується еволюція наукових поглядів на організацію державного управління територіальним економічним розвитком на пострадянському просторі та в розвинених ринково-орієнтованих країнах протягом XX ст.

Для наукового пізнання організації державного управління відтворенням субнаціональних територіальних одиниць питання про аналітичний інструментарій традиційно постає як питання про його відповідність певним дослідницьким стандартам, або, за Т. Куном [12], науковим парадигмам – системам орієнтирів у науковій діяльності (знань, навичок, зразків поведінки), прийнятих у відповідних наукових колах. За І. Лакатосом [13], парадигма утворює «тверде ядро» науково-дослідницької програми, а власне теоретичне знання виконує службову роль «теорій захисного поясу» останньої. Якщо та чи інша парадигма і відповідна програма не викликає сумнівів у дослідників, то увага останніх фокусується на особливостях використання їх евристичного потенціалу для розв'язання поставлених пізнавальних завдань. Коли ж у них з'являється конкурент, то дискусія про аналітичний інструментарій відповідної галузі наукового пізнання, що точиться у колі її представників, згодом переростає у боротьбу за утвердження одного з конкуруючих науково-пізнавальних підходів як домінуючого. Тому науковий прогрес, зокрема, за І. Лакатосом, виступає як «розповсюдження» конкуруючих наукових парадигм [13, с. 15]. З огляду на те, що під впливом концепцій методології наукового пізнання Т. Куна та І. Лакатоса використовуваний в різних галузях наукового знання аналітичний інструментарій почав переосмислюватися з точки зору його приналежності до тієї чи іншої наукової парадигми, виявляється доцільним зробити це стосовно до наявних наукових уявлень про організацію державного управління внутрішньокраїновим регіональним економічним розвитком. Тим більше, що нагромаджене в регіоналістиці наукове знання з цього питання (відповідні пізнавальні підходи) поки що належним чином не освоєне, внаслідок чого його практична функція – бути «керівництвом до дії» – у відповідних сферах як слід не реалізується.

© Т. В. Голікова, 2007

Концептуальні напрацювання вітчизняних регіоналістів радянського періоду щодо просторового розміщення продуктивних сил, економічного районування та регіонального господарського комплексотворення (Н. Баранський, І. Витвер, Ю. Саушкін, М. Колосовський [4; 5; 11; 15] та ін.) нині актуалізувалися і можуть слугувати підґрунтям розвитку теоретичної думки та практики державного регулювання для внутрішньокраїнового територіального господарювання. На відміну від відповідних західних теорій (які здебільшого уособлюють «теоретичний захисний пояс» неокласичної наукової парадигми), концепції радянських регіоналістів, були виключно нормативними, тобто націленими на вирішення практичних питань розміщення нових виробництв, освоєння нових господарських територій в інтересах ефективного розвитку народногосподарського комплексу країни. Однак у зв'язку з тим, що радянська регіональна школа була змушена розвиватися за умов реалізації централізованого підходу до управління економікою (за якого єдиним активним суб'єктом господарського управління була держава), місце і роль держави у формуванні і здійсненні регіональної політики були визначені однозначно – через державницьку (командно-адміністративну) парадигму управління територіальним господарюванням.

Парадигмальний підхід до пізнання особливостей пострадянського перехідного стану української економіки та системи державного управління (регулювання) її відтворенням в галузевому і регіональному розрізах простежується в працях ряду вітчизняних вчених (Ю. Бажал [2], М. Долішній [10], В. Поповкін [14], В. Тарасевич [19] та ін.). Висловлювані ними концептуальні положення виконували функцію «містка» між минулим і майбутнім – між державницькою парадигмою організації управління регіональним господарюванням (на зразок «єдиної фабрики») і конкурентною, притаманною країнам з децентралізованим управлінським режимом. Так, на початку 1990-х років дехто з вітчизняних науковців (зокрема Ю. Бажал) рекомендували заповнити прогалину, що утворилася в концептуальному арсеналі державного управління господарюванням після краху радянської управлінської парадигми, генетико-еволюційною парадигмою [2]. Парадигмою, яка фокусує увагу дослідників на механізмах ендегенного розвитку господарювання, закономірностях виникнення в ньому нових якостей, їх закріплення та відтворення. Дана дослідницька програма є важливою складовою економіко-еволюційної метапарадигми, що поєднує два великі блоки господарської реальності: глобальні процеси еволюції господарювання та локальні закономірності короткострокового та довгострокового (середньострокового) економічного зростання, тобто об'єднує в певну цілісність статичний та динамічний підходи. Ключовим елементом «захисного поясу» генетико-еволюційної парадигми в економічній науці, на наш погляд, є теорія залежності від траєкторії попереднього розвитку. Сутність цієї залежності (поняття, що її відбивають, введені в науковий обіг П. Девидом і Б. Артуром [23; 24])

полягає в наступному: в кожний конкретний момент часу в економіці можуть відбуватися не будь-які (довільні) зміни, а лише ті, які виявляються здійснюваними за умов, що раніше склалися, які, в свою чергу, виникли внаслідок попередніх аналогічних ситуацій. Евристична цінність даної теорії пов'язана з тим, що вона дозволяє не лише пояснити труднощі, які виникають на шляху господарських перетворень, але й виявити конкретних отримувачів зиску від збереження старих «правил гри» у господарюванні (завдяки останнім вони мають економічні й політичні можливості, що дозволяють їм блокувати потенційно більш ефективні інновації, в тому числі в організації державного управління економіко-відтворювальними процесами територіальних одиниць субнаціонального рівня).

Парадигмальний підхід до переосмислення концептуальних засад організації державного управління територіальним розвитком є важливою умовою розв'язання багатьох назрілих соціально-економічних проблем українського перехідного суспільства. У зв'язку з цим нами робиться спроба дослідити еволюцію парадигмального бачення теоретичних засад організації управління регіональним розвитком на пострадянському просторі та в розвинених ринково-орієнтованих країнах. На цій основі і з врахуванням особливостей пострадянського перехідного стану національної економіки постає завдання з позицій інституціональних підходів, теорій розвитку великих систем, синергетики тощо обґрунтувати і сформулювати основні положення нової концепції управління економіко-відтворювальними процесами внутрішньокраїнових територіальних одиниць.

На думку М. Долішнього та С. Злупка, спираючись на еволюційну парадигму, державна регіональна політика має сприяти *саморозвитку регіональних господарських систем*, оцінювати його за економічними критеріями і вдаватися до селективних заходів, виходячи з економічної, соціальної та культурної складових стану відтворення регіонів. При цьому для будь-якого українського регіону цей стан у кожному випадку є результатом змін, що відбувалися у попередній період, яким, враховуючи феномен залежності від траєкторії попереднього розвитку, не можна нехтувати. Важливим компонентом генетико-еволюційної парадигми регіональної політики є необхідність враховувати: а) рівні економічного і соціального розвитку українських регіонів у минулому; б) розрив між ними економічних, технологічних, соціально-культурних зв'язків; в) переважання серед детермінантів їх відтворення екзогенних чинників, що відповідало б доктрині єдиного господарського простору [10, с. 14-17].

Відповідно до характеру пострадянського перехідного стану національної економіки концептуальна схема нової парадигми державного регулювання економіки, зокрема відтворення регіонального господарювання в Україні, має бути ринково спрямованою. Тому в полі зору вітчизняних дослідників мають перебувати парадигмальні зсуви у концепціях державного управління регіональним економічним розвитком

передових західноєвропейських країн. На основі наукових праць у цій сфері можна зробити висновок, що в Європі впродовж ХХ ст. державна *регіональна політика* в своїй еволюції спиралася на декілька парадигм [3; 6; 8; 17; 19; 20; 21]. Так, *парадигма невідкладної допомоги кризовим регіонам* домінувала у країнах Заходу у 1920-1940-ті роки. Вона формувалася на базі кейнсіанського макроекономічного підходу, де обґрунтовувалася необхідність, внаслідок «провалів ринку», прямого втручання держави в економіку (об'єктами державної допомоги, насамперед, були кризові регіони), взяття державою на себе соціальної відповідальності (пом'якшення наслідків загрозливо високого безробіття, здійснення виплат соціальної допомоги, підтримка відтоку населення з кризових районів). В цей період регіональна політика центру спрямовувалася на полегшення становища окремих регіонів, які опинилися з певних причин в глибокій економічній або соціальній кризі. У промислово розвинених країнах в центрі уваги регіональної політики були, як правило, питання подолання регіональних криз, пов'язаних з проблемами окремих галузей (зокрема вугільної, металургійної, суднобудування). Здебільшого проблеми розв'язувалися за допомогою прямих державних інвестиційних вливань у виробничу сферу з конкретними стимулами (в тому числі пільгами), що розраховувалися на підтримку підприємств тієї чи іншої проблемної галузі. Цей підхід виявився більш (Франція) чи менш (Італія) ефективним, проте успіх визначався обмеженням конкурентного середовища всередині країни, штучною підтримкою конкурентоспроможності таких підприємств на світовому ринку.

Концепція міжрегіонального перерозподілу плодів економічного зростання домінувала на тлі стабільного піднесення економіки європейських країн протягом 1950–1970-х рр. Регіональна політика зазначених країн у цей час орієнтувалася переважно на подолання регіональних соціально-економічних та інфраструктурних диспропорцій розвитку. Ця парадигма сформувалася на базі імперативів лівої ідеології з її орієнтацією на згладжування нерівномірності регіонального відтворення, а також постулатів теорії незбалансованого зростання у поєднанні з концептуальними засадами посткейнсіанських моделей, та ідейного багажу менеджеризму. Для досягнення цілей регіональної політики використовувалися такі типи заходів: заохочувальні (спрямовані на залучення в проблемні райони приватного капіталу шляхом надання різноманітних пільг); обмежувальні (стримування економічної активності в надмірно перевантажених господарською діяльністю районах); спорудження в проблемних районах за державний кошт об'єктів інфраструктури; розміщення підприємств державного сектора в районах, що потребували державної допомоги та винесення ряду державних закладів із столичних районів; створення крупномасштабних програм

територіальної організації господарства, складання перспективних схем розміщення продуктивних сил.

В міру посилення у регіональній політиці європейських урядів соціальної складової основними наслідками регіональної політики у 1960 – початку 1970-х рр. ставали: відносна деконцентрація населення і господарства столичних агломерацій; безпосереднє пом'якшення диспропорцій в розміщенні населення; прискорена диверсифікація економічної структури депресивних промислових районів; певне скорочення безробіття у відсталих і депресивних районах; зниження мультиплікативного ефекту від створення нових міст та організації у відсталих районах великих підприємств. Одночасно в орбіту критики потрапляють й більш значні питання. Наприклад, переосмислюються загальна концепція виробництва, поняття праці та її продуктивності. Регіональна ідеологія охоплює й асимілює більш широке коло питань, що раніше розглядалися в рамках політекономії [16, с. 8-9].

На початку 1980-х років *хвиля реформ спрямовується на усунення регіональної асиметрії*. Це знаходило свій прояв у процесах вирівнювання економічного розвитку, підтримки певних галузей і видів виробництва, стимулювання міграції капіталів, подолання інфляційних процесів, раціоналізації діяльності місцевої адміністрації, часткового фінансування державою виробництва критично важливої продукції за умов економічної кризи та нерівномірності індустріального розвитку в різних районах. Зазнали перегляду й старі принципи економічних дій на регіональному рівні. Визнаються неприпустимим «зняття вершків» з регіональних ресурсів, однобічна орієнтація на включення у систему міжнародного поділу праці, тактика переміщення «вузьких місць» у периферійні регіони. Суть ідеї зводилася до оптимізації відтворювальних процесів в промислових регіонах, зміцнення зв'язків між ними й індустріально відсталими районами, до створення «полюсів розвитку» в сільськогосподарських зонах. Зміни в економічній структурі та запровадження інноваційних технологій у поєднанні з посиленням міжнародної конкуренції актуалізували пошук нових підходів. Наслідком динамічного зростання на базі поширення інновацій стало те, що ефективність господарювання дедалі більшою мірою пов'язувалася з територією впровадження інновацій, зростанням рівня інтеграційних процесів та взаємопов'язаності ринків. Підхід, що ґрунтувався на прямих державних інтервенціях в сферу бізнесу, мало відповідав цій ситуації і поступився місцем горизонтальному підходу. За ним (цим підходом) основними ставали умови, що забезпечують ефективну діяльність підприємств (наявність відповідної інфраструктури та ін.).

Сучасний перебіг подій підтвердив, що Європі потрібне не «усереднення» регіонів, а формування умов для максимального використання кожним з них своїх переваг. Саме це стало головною причиною змін кінця 1980-х – початку 1990-х років, коли абсолютна

більшість європейських країн переорієнтувалася на нові принципи здійснення регіональної політики. Серед них головними стали концентрація фінансових ресурсів у проблемних регіонах, перехід від проектного до програмового варіанту регіонального розвитку, впровадження засад субсидіарності.

Парадигму регіонального саморозвитку було висунуто на початку 1990-х років. Вона була орієнтована на більш повне врахування інтересів територіальних співтовариств, покладання відповідальності за розвиток регіонів на місцеві владні органи, використання людського капіталу, взаємну координацію діяльності центральних і місцевих влад тощо. Маастрихтський договір 1992 р. задекларував *політику вирівнювання стану регіонів у країнах Європейського Союзу* як один з головних пріоритетів ЄС (поряд із загальним ринком і валютним союзом). У цей час були остаточно сформовані фінансові інструменти для політики регіонів, які містили в собі структурні фонди й спеціалізовані програми (ISPA, SAPARD, PHARE та ін.). Активна участь у формуванні політики регіонального розвитку в рамках Євросоюзу бере спеціально створений орган ЄС – Комітет регіонів (COR), куди входять представники всіх регіонів Європи.

Сучасному етапу наукового пошуку в розглядуваному напрямі більшою мірою відповідає осмислення вельми різнобічної парадигмальної проблематики як з онтологічних, так і гносеологічних позицій. Усталеність положень перелічених парадигм кореспондуються з багатьма окремими парадигмами та парадигмальними ідеями, висунутими вітчизняними регіоналістами, зокрема О. Амошею, Б. Данилишиним, М. Долішнім, В. Поповкіним, Д. Стеченком, М. Чумаченком [1; 9; 10; 14; 18; 22]. Вони насамперед відбивають необхідність дотримання пріоритетів загальнодержавного значення, органічної єдності комплексного розвитку регіонів і країни в цілому. Механізм реалізації регіональної політики може бути ефективним лише за умови конкретно-об'єктивної оцінки стану регіону, завдань і перспектив його розвитку в *контексті загальнодержавних пріоритетів*. До того ж слід керуватися і такими вимогами: 1) не можна формувати механізм реалізації регіональної політики без урахування того, що сама ця політика *має бути цілісною*; 2) на виклики процесів глобалізації може адекватно відреагувати лише високорозвинена нація, *консолідована технічно, економічно і культурно*.

Значна заслуга у просуванні парадигмальних ідей щодо формування державної регіональної політики належить В. Поповкіну, який сформулював регіонально-цілісний підхід до організації управління відтворення національної економіки [14]. На думку вченого, в будь-якому разі певне суспільство, відповідні уряд та місцеві органи повинні спиратись на так звану *географічну (регіонально-цілісну) парадигму* організації господарювання, що містить уявлення про механізм розв'язання суперечностей розвитку усіх складових регіонального комплексу: населення, довкілля, виробничих й інфраструктурних утворень.

Регіональна цілісність означає об'єктивну неподільність, нерозчленованість, триєдність природного, рукотворного та соціального середовищ, що взаємодіють у певному територіальному ареалі. При цьому взаємозв'язки між компонентами цих середовищ всередині кожного з регіонів є більш міцними і сталими, ніж з елементами зовнішнього середовища. Підкреслюючи роль держави у забезпеченні внутрітериторіального розвитку незалежної України, В. Поповкін відмічав, що регіональні проблеми, які безпосередньо перебувають в полі зору *парадигми регіональної цілісності*, розв'язуються, судячи із світового досвіду, переважно на державному рівні – незалежно від панівної політичної і економічної систем.

На думку деяких вітчизняних дослідників, говорити про регіональне господарювання в Україні за сучасних умов як про систему, що відповідає критеріям зазначеної парадигми, напевно, поки що не доводиться. У сучасному стані регіональна економіка швидше нагадує просту суму фрагментів галузевих економік і економік підприємств, *ніж результат синергічного ефекту* взаємодії основних факторів суспільного відтворення [10, с. 43]. За усталеною концепцією регіонального саморозвитку, цей ефект може виникнути лише тоді, коли інституціональні перетворення у системі державного управління територіальним розвитком створять умови для функціонування територіальних господарських комплексів (регіональних, міських та ін.) в режимі самовідтворення, самоуправління та самоорганізації. Лише в іпостасі справжніх цілісних економічних систем управління вони матимуть ті необхідні інституціональні рамки, в яких за наявності відповідних стимулів виникне зацікавленість у зростанні добробуту населення, ефективному та розширеному відтворенні їх соціально-економічних потенціалів.

Концепція нової регіональної політики, побудована на принципах солідарності й спрямована на економічний розвиток найбільш відсталих регіонів країни, має бути спрямованою на виконання таких головних завдань: 1) на *конвергенцію регіональних економік* (фінансування проєктів розвитку депресивних територій); 2) підтримку *регіональної конкурентоспроможності і зайнятості населення* (головним чином шляхом підтримки й проведення економічних і соціальних реформ, впровадження інновацій і розвитку соціальної сфери для підвищення економічної привабливості регіонів, що не входять до переліку підтримуваних у рамках першого завдання); 3) сприяння *територіальному співробітництву* (інтенсифікації міжрегіонального й транскордонного співробітництва, розвитку загальної інфраструктури, економічних зв'язків і мереж компаній малого й середнього бізнесу); 4) на створення *ініціативно-громадських інститутів і організацій*, здатних сприяти реалізації державної політики у регіонах, охоплюючи всю систему їх відносин.

Таким чином, український регіоналізм поступово набуває нового наповнення, суттю якого є рівень регіонального розвитку та

співвідношення потреб і ресурсів окремих регіонів при вирішенні соціально-економічних проблем, що постають перед ними. На зміну соціальній детермінанті регіональної політики приходять економічні чинники, створюються привабливі умови для розвитку малого та середнього бізнесу, посилюються інноваційні процеси в регіонах. Максимальне використання регіональних ресурсів ґрунтується на врахуванні специфіки, унікальності кожного конкретного регіону. Центральні органи виконавчої влади перестають відігравати домінуючу роль у розробці та втіленні регіональної політики, передаючи відповідні управлінські функції органам місцевого і регіонального самоврядування, громадським організаціям.

Все вищевикладене дозволяє зробити висновок, що критичне переосмислення теоретико-методичного надбання у пізнанні організації взаємин між центром і територіальними утвореннями субнаціонального рівня дозволяє вичленити ті положення, на яких має базуватися наукове обґрунтування нової парадигми управління регіональним розвитком в Україні. На сучасному етапі становлення української моделі економічного розвитку надто важливим є те, щоб швидкість освоєння парадигмою об'єктивної реальності випереджала швидкість змін самої реальності. Необхідність формування парадигмального бачення феномену державного управління територіальним розвитком зумовлюється перехідним станом українського суспільства, для якого характерними є наявність попиту на різні «правила гри» у взаєминах агентів територіального розвитку (держави, місцевих влад, бізнесових структур, населення) та значна питома вага використання неформальних інститутів, що ускладнює формування вітчизняної системи управління даним розвитком. За цією концепцією регіональна політика, крім соціальної орієнтованості та втілення принципу територіальної справедливості, має бути адекватною стратегічним цілям регіонального відтворення – спрямованою на культивування інноваційних форм господарювання, розбудову економіки знань тощо. Ознакою її формування є перенесення відповідальності за розвиток регіонів на місцеві влади, що дозволить належним чином враховувати інтереси територіальних співтовариств. В цілому система державного управління територіальним розвитком має бути спрямована на досягнення синергетичного ефекту – соціально-економічних здобутків, що з'являються саме внаслідок спільних дій центру і регіонів.

Рассматриваются парадигмальные основы и концепции формирования государственной политики экономического роста регионов. Исследуется эволюция научных взглядов на организацию государственного управления территориальным экономическим развитием на постсоветском пространстве и в развитых рыночно-ориентированных странах на протяжении XX ст.

1. *Амоша О. І.* Концепція інноваційного розвитку регіону. – Донецьк: Ін-т економіки пром-сті НАНУ, 2002. – 172 с.
2. *Бажал Ю.* Еволюційна парадигма економіки перехідного періоду // Економіка України. – 1993. – № 8. – С. 3-12.
3. *Бандур С. І., Заяц Т. А., Терон І. В.* Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. – К.: РВПС України НАНУ – ТОВ «ПРИНТ ЕКСПРЕС», 2002. – 250 с.
4. *Баранский Н. Н.* Становление советской экономической географии: Избр. труды. – М.: Мысль, 1980. – 288 с.
5. *Витвер И. А.* Избранные сочинения / Под ред. В. В. Вольского, А. Е. Слуки. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 590 с.
6. *Гаверилов А. И.* Региональная экономика и управление: Учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.
7. *Голикова Т. В.* Світовий та український досвід державного регулювання економічного розвитку регіонів // Історія народного господарства та економічної думки України: Зб. наук. праць. – Вип. 37-38 / Редколегія: Т. І. Дерев'янкін (відп. ред.) [та ін.]. – К.: Ін-т екон. та прогнозув. НАНУ, 2005. – С. 58-67.
8. *Грицай О. В.* Западная Европа: региональные контрасты на новом этапе НТР. – М.: Наука, 1998. – 148 с.
9. *Данилишин Б. М., Лібанова Е. М.* Основні завдання активізації соціально-економічної політики України. – К.: РВПС України НАНУ, 1999. – 67 с.
10. *Долішній М. І., Злупко С. М., Вовканич С. Й.* [та ін.]. Регіональна політика та механізми її реалізації / За ред. М. І. Долішнього. – К.: Наук. думка, 2003. – 503 с.
11. *Колосовский Н. Н.* Избранные труды. – Смоленск: Ойкумена, 2006. – 336 с.
12. *Кун Т.* Структура научных революций. – М.: Прогресс, 1977. – 300 с.
13. *Лакатос И.* Фальсификация и методология научно-исследовательских программ / Пер. с англ. – М.: Медиум, 1995. – 217 с.
14. *Поповкін В. А.* Регіонально-цілісний підхід в економіці. – К.: Наук. думка, 1993. – 219 с.
15. *Саушкин Ю. Г.* Географическая наука в прошлом, настоящем и будущем. – М.: Просвещение, 1980. – 262 с.
16. *Семиноженко В. П., Данилишин Б. М.* Новий регіоналізм. – К.: Наук. думка, 2005. – 160 с.
17. *Словарь современной экономической теории Макмиллана.* – М., 1997. – 608 с.
18. *Стеченко Д. М.* Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: Навч. посіб. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Вікар, 2002. – 374 с.
19. *Тарасевич В. М.* Экономические парадигмы и парадигмальные теории. – Днепропетровск: «Січ», 1995. – 159 с.
20. *Ходов Л. Г., Паньков В. С.* Проблемы государственно-монополистического регулирования экономики ФРГ. – М.: Изд-во МГУ, 1977. – 319 с.
21. *Холл П.* Городское и региональное планирование / Пер. с англ. – М.: Стройиздат, 1993. – 247 с.
22. *Чумаченко Н. Г.* Очерки по экономике региона – К.: Наук. думка, 1995. – 338 с.
23. *Arthur Brian W.* Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Events // Economic Journal. – 1989. – N 99. – P. 116-131.
24. *David Paul.* Clio and the Economics of QWERTY // American Economic Review. – 1985. – № 75. – P. 332-337.

Одержано 14.08.2007.