УДК 353

Гнатенко А.И.,

Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;
аспирант кафедры экономической политики и менеджмента
(Украина, г. Харьков);

научный руководитель — Латынин Н.А., заведующий кафедрой
экономической политики и менеджмента,
доктор наук по государственному управлению, профессор
(Украина, г. Харьков)

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «РЕГИОН» В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Статья посвящена вопросам государственного управления регионом. На основе проведенного исследования теоретико-концептуальных подходов к определению понятия «регион» автор предлагает выведение обобщенного понятия данного термина.

Ключевые слова: государственное управление, регион, региональное развитие, региональная политика.

Введение. Каждая страна, которая трансформирует и модернизирует систему государственного управления, сталкивается с рядом проблем, одним из возможных решений которых является максимальное использование потенциала ее регионов. Речь идет прежде всего о практической реализации эффективной региональной политики, что предусматривает новый формат отношений регионов с государством, действенные рычаги и механизмы влияния на региональную политику, основанные на росте инициативы и усилении ответственности региональной власти. Однако налаживание эффективного диалога на уровне «государство — регион — население», который позволят разблокировать процессы социально-экономического роста на региональном уровне как основы достижения динамичного, сбалансированного развития и роста благосостояния граждан, затрудняется в связи с отсутствием единых, универсальных теоретических разработок в исследуемой сфере.

Поскольку сегодня регионы относятся к системе государственного управления,

то именно их способность встраиваться в процесс реализации государственных стратегий и программ социально-экономического и инновационного развития играет важную роль в переходе к постиндустриальной модели хозяйствования.

В настоящее время такими учеными, как В. Акперов, В. Анищенко, И. Анжеровский, А. Гранберг, А. Добрынин, В. Долятовский, А. Пчелинцев, И. Челноков, Р. Шнипер и др., разработаны теоретико-концептуальные подходы к определению понятия «регион». Теоретическим вопросам государственного управления регионами посвятили свои труды З. Варналий, В. Данилишин, М. Долишний, В. Керецман, Н. Латынин, С. Мочерный, В. Мамонова и др. Однако универсального определения данного термина пока не предложено, поскольку достаточно разнообразным и порой противоречивым является его определение в научной литературе.

Целью статьи является предложение уточненного понятия данного термина для государственного управления на основании анализа теоретико-концептуальных подходов к определению понятия «регион».

Изложение основного материала. Выявление теоретико-концептуальных подходов к региону в государственном управлении предполагает прежде всего определение самого понятия «регион».

До настоящего времени в социально-гуманитарных науках сложилось множество подходов, которые по-разному определяют понятие «регион». Среди них выделяют: историко-географический, территориально-административный, территориально-пространственный, экономический, ресурсный, воспроизводственный, социологический, социально-экономический, производственно-технологический, социокультурологический, геополитический, институциональный и комплексный подходы. В исследовании указанные подходы сведены в единую таблицу, что позволяет более наглядно отобразить сходство и различие различных трактовок понятия «регион» (табл.).

Таблица 1 — Теоретико-концептуальные подходы к определению понятия «регион»

Название подхода	Ученые	Определение «региона»
1	2	3
Историко-географический	Б. Данилишин [1]	Регион — область, местность, часть страны, отличающаяся от других областей совокупностью естественных, исторически сложившихся экономико-географических и других особенностей, которые нередко сочетаются с особенностями национального состава населения.
Территориально-административный	В. Бутов [2]	Регион — территория в административных границах страны, которая характеризуется следующими основополагающими чертами: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т.е. наличием политико-административных органов управления.
	В. Мамонова [3]	Регион — определенное законодательством территориальное образование субнационального уровня с системой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.
Территориально-пространственный	С. Воронков [4]	Под регионом необходимо понимать одновременно и определенную территориально-пространственную форму организации производства и субъекта, обладающего необходимыми властными полномочиями для перегруппировки ресурсов и одновременно выступающего субъектом социально-экономических процессов, который обладает определенной социокультурной инфраструктурой, подкрепляет целостность среды обитания человека на данной территории и дает устойчивость к изменениям.

1	2	3
Социально-экономический	Р. Шнипер [5]	Регион — образование, где осуществляются полные циклы воспроизводства населения и трудовых ресурсов, основных и оборотных фондов, части национального богатства, денежного обращения, отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления продукции.
Экономический	В. Долятовский [6]	Регион — это сложный территориально-экономический комплекс, который имеет ограниченные внутренние ресурсы, свою структуру производства, определенные потребности в связи с внешней средой.
Воспроизводственный	И. Арженовский [7]	Регион — часть территории страны, выделилась в процессе общественного (территориального) разделения труда, характеризуется специализацией на производстве тех или иных товаров и услуг; общностью и специфическим по отношению к другим территориям характером воспроизводственного процесса; комплексностью и целостностью хозяйства; наличием органов управления, обеспечивающих решение задач, стоящих перед регионом.
	А. Добрынин [8]	Регион — территориально специализированная часть народного хозяйства страны, характеризирующаяся единством и целостностью воспроизводственного процесса.
Производственно-технологический	В. Анищенко [9]	Регион — сложная природно-социально-техногенная система, предусматривающая специфический способ организации энергетических, коммуникационных, ценностных, информационных и целевых структурных компонентов, которая описывается с помощью внутренних (закрытых) и внешних (открытых) связей.
Социологический	М. Долишний [10]	Социально-пространственная, автономная, самоорганизующаяся территориальная подсистема общества, которая сложилась исторически.
Социокультурологический	О. Раевнева [11]	Регион — специальное культурное образование, вписанное в особый «мир» с присущими только ему менталитетом населения, образом мышления, традициями, мировоззрениями, мироощущениями.
Геополитический	М. Хвесик [12]	Регион представляет собой группу стран, обладающих географической близостью, почти одинаковым уровнем экономического развития и степени рыночной зрелости, наличием общих проблем и задач.
Институциональный	А. Гранберг [13]	Минимально необходимая территория, на которой возможна социально-экономическая самоорганизация, в пределах которой способны развиваться и самоорганизовываться самодостаточный рынок обмена товарами и услугами, функционировать насыщенные инфраструктурные сети, разворачиваться производство массового потребительского спроса, а также представлены полномочия управления, планирования и программирования своего собственного развития.
Комплексный	С. Мочерный [14]	Регион — комплекс подсистем, элементов и компонентов и их характерных свойств, взаимодействие между которыми и средой создает качественно или существенно новую интегративную целостность.

Обобщая приведенные выше определения понятия «регион», можно сделать вывод о том, что до сих пор единого верного, универсального научного подхода не существует. Данное понятие не может быть выделено в однообразном формате, поскольку более точно осуществить идентификацию региона можно, объединив его пространственную сущность с другими характеристиками, которые играют роль образующих признаков: исторических, административно-управленческих, экономических, социальных, институциональных, культурных и др.

Полностью согласны с мнением В.Ю. Керецмана, что по отношению к подобной совокупности могут и должны осуществляться определенные регулятивные действия со стороны государства, местных органов власти и самоуправления, других субъектов управления. Указанный подход имеет целью, с одной стороны, определить категорию «регион» для науки «государственное управление», а с другой — определяет теоретические основы для универсализации этой категории для других отраслей знаний [15].

Учитывая данную мысль, достаточно интересным является определение И. Акперова: «Под регионом понимается административно-территориальная и социально-экономическая подсистемы страны, исторически сложившиеся, и одновременно сложная многоаспектная социокультурная и производственно-хозяйственная система, обладающая специфическим потенциалом, определенной степенью целостности, комплексности, единством внутренней структуры, взаимосвязей и функций, формирующих воспроизводственные процессы, характеризующиеся собственными рыночными интересами и особенностями управления, призванные обеспечить устойчивое развитие территории и повышение качества жизни регионального сообщества в условиях глобализации» [16, с. 62].

Таким образом, в понимании региона определена его диалектическая двойственность. С одной стороны, регион является подсистемой государства и выступает в качестве объекта государственного управления, с другой стороны, регион функционирует как субъект самоуправления. Кроме того, регион представляет собой самоуправляемую систему, которая способна адаптироваться к изменяющимся условиям внешней среды путем преобразования структуры системы управления, связей между своими подсистемами и качественных изменений алгоритмов управления. Учитывая это, можно сделать вывод, что регион выступает в трех качествах (рис. 1):

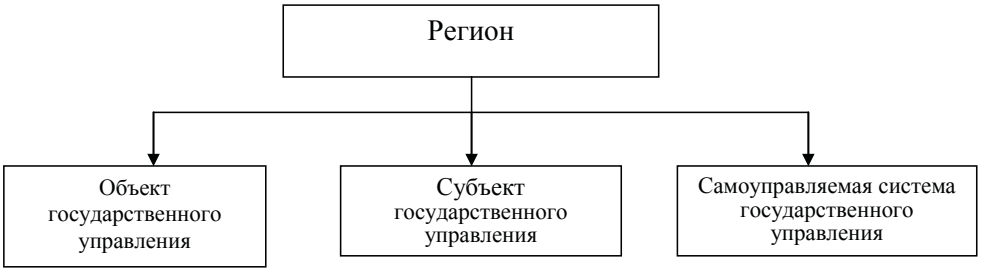


Рис. 1. Роли региона по отношению к государственному управлению

Регион как объект государственного управления представляет собой комплексную, открытую систему, специфика которой обусловлена особенностями ее историко-культурного формирования и территориального расположения. Внешнее управление определяет государственную стратегию регионального развития страны, что дает регионам необходимые ориентиры насчет господствующих тенденций, примерных количественных параметров социально-экономического развития, своего места в межрегиональном разделении труда [17]. Региональная по-

литика должна строиться на балансе интересов государства и регионов, быть способной обеспечить ее дееспособность на местах.

Регион как субъект государственного управления является сложной, многокомпонентной системой, функционирующей во внешней среде страны и имеющей многоцелевой характер развития, а именно: повышение уровня жизни населения, реализация потенциала, использование территориальных ресурсов и т.д. Регион, как проводник и полноправный участник государственной региональной политики, реализует собственные региональные интересы, согласованные с общегосударственной стратегией развития.

Регион как самоуправляемая система государственного управления с точки зрения составной части системы более высокого уровня «государство» демонстрирует его возможное поведение в этой глобальной системе. Американский профессор Г. Макинтайр назвал «системной коллизией» ту ситуацию, когда центральное правительство пытается следовать либерально-монетаристским курсом, а регионы и муниципальные структуры, заботясь о своем населении, продолжают, наоборот, работать в русле концепций «социального государства» и защиты окружающей среды. Вместе с тем, как отмечает А.С. Пчелинцев, под «прессом социально гарантированного минимума» субнациональному уровню государственного устройства особенно трудно руководствоваться исключительно рыночными механизмами регулирования регионального функционирования и развития. Кроме того, существует определенный резонанс экономической и социальной эффективности [18].

Европейским Советом в «Заявлении Бордо» («Конвенция о проблемах регионализации») в 1978 г., а также Европейским парламентом в общей «Хартии регионализации» в 1988 году регион был определен как самая большая территориальная единица страны. С тех пор регион начали рассматривать как территориальную структуру с политическим представительством, что существует непосредственно под центрально-государственным уровнем [19].

До настоящего времени в Украине законодательное определение понятия «регион» имеет следующее значение: «регион — территория Автономной Республики Крым, области, городов Киева и Севастополя [20, ст. 1]». Толкование этого термина является не очень удачным, хотя он и производные от него широко используются и в научных кругах, и в управленческой практике, а также встречаются в нормативно-правовых актах высшего, центрального и местного уровней.

В современных теориях регион рассматривается как многофункциональная и многоаспектная система, а в исследованиях, посвященных выявлению и анализу сущности региона, наибольшее распространение получили четыре научные парадигмы: «регион-квазигосударство», «регион-квазикорпорация», «регион-рынок», «регион-социум» (табл. 2).

Таблица 2 — Парадигмы определения региона

Парадигмы	Сущность парадигмы
Регион-квазигосударство	Относительно обособленная подсистема страны и национальной экономики.
Регион-квазикорпорация	Большой субъект собственности (региональной и муниципальной) и экономической деятельности, принимает участие в конкурентной борьбе за рынки товаров, услуг, капитала.
Регион-рынок	Рыночный ареал, что имеет определенные границы и предпринимательский климат, а также особенности функционирования различных видов рынков (товарных, кредитно-финансовых, ценных бумаг и др.).
Регион-социум	Территория воспроизводства социальной жизни (населения, трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, культуры окружающей среды и т.д.) и развития системы расселения [3; 21; 22].

«Регион-квазигосударство» представляет собой относительно обособленную подсистему государства и национальной экономики. Во многих странах регионы аккумулируют все больше функций и финансовых ресурсов, ранее принадлежавших «центру» (происходят процессы децентрализации и федерализации). Одна из главных функций региональной власти – регулирование экономики региона. Взаимодействие государственной и региональной властей, а также различные формы межрегиональных экономических отношений (например, в рамках межрегионального сотрудничества) обеспечивают функционирование региональных экономик в системе национальной экономики [21, с. 19].

В парадигме «регион-квазикорпорации» регионы, подобно крупным корпорациям, выступают в качестве субъектов конкуренции на товарных рынках, рынках услуг, труда, технологий и капитала. Примером могут послужить борьба за получение государственных заказов, соревнование за высший региональный инвестиционный рейтинг с целью привлечения внутренних и иностранных инвестиций, защита «торговых марок» местных продуктов и т.п.

Регион, будучи относительно экономически самостоятельным субъектом, взаимодействует с национальными и иностранными инвесторами, в том числе транснациональными корпорациями, что отражается на его экономическом положении. Подобно современным корпорациям, многие регионы обладают необходимым ресурсным потенциалом для саморазвития. Поэтому усиление экономической независимости и самостоятельности таких регионов путем передачи хозяйственных полномочий на региональный уровень является одним из эффективных направлений обеспечения устойчивого регионального развития и проведения рыночных реформ [22, с. 41].

Подход к региону как к рыночному ареалу имеет определенные границы, делает акцент на характеристике общей среды осуществления экономической деятельности (предпринимательский климат), а также дает возможность выделить особенности региональных рынков труда, информации, знаний, ценных бумаг, капитала, кредитно-финансовых ресурсов, различных товаров и услуг и т.п.

Указанные выше три парадигмы в теории региона включают проблему соотношения рыночного саморегулирования, государственного управления и общественного контроля. При этом регулирование регионального развития может быть максимально жестким в виде централизованного управления из «центра», занимать промежуточное положение или строиться на принципах радикального либерализма. Поэтому логично выдвижение А.Г. Гранбергом четвертой и последней парадигмы регионального развития, согласно которой акценты смещены в сторону развития нерыночной сферы, производства и потребления, общественных благ и услуг.

Рассмотрение региона как социума, то есть как совокупности людей, проживающих на определенной территории, акцентирует внимание на воспроизводстве социальной жизни (населения, трудовых ресурсов, культуры, здравоохранения, образования, окружающей среды и т.д.) и развитии системы расселения. Анализ проводится в разрезе социальных групп с их особыми интересами и функциями [23]. Этот подход шире, чем экономический, поскольку учитывает образовательные, культурные, социально-психологические, медицинские, политические и другие аспекты жизнедеятельности регионального сообщества.

Кроме того, регион можно рассматривать как подсистему информационного общества или как непосредственного участника глобализации экономики.

Теории развития региона опираются на достижения макроэкономики, микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки.

Сходство региона и национальной экономики определяет возможности применения для региона макроэкономических теорий (неоклассических, неокейнсианских и др.), особенно тех, которые ставят во главу угла производственные факторы,

производство, занятость, доходы. Теории региональной макроэкономики точнее соответствуют парадигме «регион-квазигосударство». Однако такое применение более адекватно для однородных регионов.

Микроэкономические теории целесообразно привлекать тогда, когда представление региона как точки или однородного пространства недостаточно и необходимо принимать во внимание внутренние различия. Теория и методология микроэкономического анализа больше соответствуют парадигме «регион-квазикорпорация» и «регион-рынок».

Выводы. Таким образом, на основании проведенного анализа теоретико-концептуальных подходов к определению понятия «регион» с учетом всех присущих ему характеристик можно предложить уточненное понятие данного термина, которое может применяться в качестве теоретической основы в государственном управлении. Исходя из этого, понятие может иметь следующее значение: регион — исторически сложившееся и законодательно очерченное административно-территориальное образование государства, которое выступает участником социально-экономических отношений, отражает общественную систему, целью существования которой является максимальная реализация собственного потенциала и обеспечение устойчивого развития. Вышеприведенное понятие учитывает роли образующих признаков: пространственные, исторические, административно-управленческие, экономические, социальные, институциональные, культурные и др., а также характеризирует данную категорию для науки «государственное управление».

Библиографический список

1. Данилишин Б.М. Соціально-економічні проблеми розвитку регіонів [монографія]. — Черкаси: ЧДТУ, 2006. — 315 с.

2. Бутов В.И. Основы региональной экономики. — Москва, Ростов-на-Дону: Изд-во «МарТ», 2000. — 448 с.

3. Мамонова В.М. Регіональний розвиток. Міжрегіональна та транскордонна співпраця. Частина ІІ: Модуль 8: [навч. посіб.]. — Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2009. — 96 с.

4. Воронков С.Г. Российские регионы в условиях становления нового типа мировой экономики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://credo.osu.ru/002/001.shtml

5. Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. — Новосибирск, 1996. — 251 с.

6. Долятовский В.А. Моделирование процессов управления региональной экономикой / В.А. Долятовский. — Воронеж: Истоки, 2001. — 286 с.

7. Арженовский И.В. Региональный рынок: воспроизводственный процесс. — Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 1997.

8. Добрынин А.И. Региональные пропорции воспроизводства. — Л., 2005. — 467 с.

9. Аніщенко В.О. Екологоінноваційний бізнес як рушійна сила виконання завдань екологічної політики України // Науковий вісник ДАСОА. — 2006. — № 3. — С. 104—105.

10. Регіональна політика: методологія, методика, практика / НАН України ; Ін-т регіональних досліджень ; відпов. ред. акад. НАН України М.І. Долішній. — Л., 2001. — 720 с.

11. Раєвнєва О.В. Моделювання антикризового управління регіоном. — Х.: ХНУ, 2007 — 300 с.

12. Хвесик М.А. Розміщення продуктивних сил та регіональна економіка: [навч. посіб.]. — К.: Кондор, 2004. — 344 с.

13. Региональное развитие: опыт России и ЕС / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. — М.: Экономика, 2000. — 435 с.

14. Економічна енциклопедія: у 3 т. / [редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред) та ін.]. — К.: Академія, 2002. — Т. 3. — С. 361.

15. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: [монографія]. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 188 с. — ISBN 966-619-106-7.

16. Акперов І.Г. Формування ефективної системи управління розвитком регіону в умовах трансформації економіки. — Нові технології. — 2012. — Вип. 1. — С. 61—66.

17. Концепція державної регіональної політики: затв. Указ Президента України

від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — С. 983.

18. Пчелинцев А.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. — М.: Наука, 2004. — 401 с.

19. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав — членів європейського союзу// Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного Права / Бюро економічного менеджменту та правових досліджень. — К.: ВСЕОМ, 2005.

20. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р, № 2850-IV // Офіційний вісник України. — 2005. — № 40.

21. Челноков И.В. Региональная экономика: организационно-экономический механизм управления ресурсами развития региона. — Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2012. — 112 с.

22. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [монографія] / З.С. Варналій, А.І. Мокій, О.Ф. Новікова, С.А. Романюк, В.І. Чужиков та ін.; за ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.

23. Луцишин П.В. Територіальна організація суспільства (основи теорії): [навч. посіб.]. — Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Волин. держ.ун-ту ім. Лесі Українки, 2001. — С. 28.

Gnatenko A.I., e-mail: fartushnaya_alin@inbox.ru
Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, postgraduate student of the department of economic policy and management (Ukraine, Kharkov); adviser — Latynin N.A., head of the department of economic policy and management, doctor of sciences in the sphere of public administration, professor (Ukraine, Kharkov).

CONCEPTUAL-THEORETICAL APPROACHES TO THE CONCEPT "REGION" IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to issues of public administration of the region. On the basis of research of theoretical and conceptual approaches to the definition of the concept "region" the author proposes elimination of a generalized concept of this term.

Key words: public administration, district, regional development, regional policy.