

**Литература**

1. Барлыбаев А.А. Институциональная эволюция агрохозяйственной системы современной России и индивидуально-семейные хозяйства. – Уфа, РИО БашГУ, 2005.  
 2. Демин А.И. Информационная теория экономики. – М.: Палев. – 1996.  
 3. Особенности инвестиционной модели развития России / В.Б. Кондратьев и др. – М.:

Наука. – 2005.

4. Шарп У., Александер Г., Бэйли Дж. Инвестиции: пер. с англ. – М.: ИНФРА-М. 2001.  
 5. Экономика сельского хозяйства России. – 2005. – №5.

Статья поступила в редакцию 04.01.2006

**Т.В. ГОЛІКОВА, к.е.н., ст.н.с.,**

*Національна академія державного управління при Президентіві України*

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
 ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

В Україні, як і в багатьох інших країнах, здійснюється пошук інституціональної організації взаємин між державою і агентами територіальних утворень, що перебувають під її юрисдикцією, яка б забезпечувала поєднання їх інтересів. Такі пошуки проводяться здавна, з часу виникнення перших державних утворень, і відтоді ніде і ніколи не приводили до взаємного вдоволення контрагентів зазначених взаємин. Вирішення даної проблеми в Україні ускладнюється тим, що для цього майже не залишається місця для прямих запозичень стороннього досвіду, оскільки такого роду „правила гри” мають переважно ексклюзивний характер. Разом з тим людство шляхом багатомісячних проб і помилок виявило певні загальні принципи і конкретні механізми плідних дій у справі налагодження взаємопорозуміння між державою та агентами територій субнаціонального рівня з питань розвитку останніх. Завдання української держави полягає в тому, щоб адаптувати ці інституціональні здобутки до „місця і часу”, використати їх у сучасних розкладках, пов’язаних з організацією управління розвитком внутрікраїнових територіальних утворень.

В Україні питання належного впорядкування (інституціонального забезпечення) взаємин між державою і територіальними утвореннями всередині країни тривалий час заслонялося підвищеною активністю держави у напрямі власної розбудови, зайвим свідченням чого є боротьба, яка точиться навколо конституційної реформи. Проте жодна держава у світі не може і, головне, не вправі уникати відповідальності за стан розвитку територіальних утворень, які перебувають під її юрисдикцією і виступають середовищем життєзабезпечення населення відповідної країни.

Ця обставина є звичайною нормою поведінки держави як гаранта збереження територіальної цілісності тої чи іншої країни у відносно стійкій фазі його існування. Проте ця норма стає пріоритетною функцією держави у періоди докорінного злому старого і формування нового суспільного ладу.

Доводиться констатувати, що у нинішній, перехідний для України період, мабуть, у жодному з питань її внутрішньої політики немає таких розбіжностей між суттю проблеми і способами її вирішення, між теорією і практикою, як у питанні про організацію (інституціонального забезпечення) взаємин між державою і територіальними утвореннями субнаціонального рівня в країні. Це уявляється цілком природним, оскільки попередня (радянська) модель організації цих взаємин себе зжила не менше, ніж відповідна модель організації економічного життя суспільства. Історія свідчить, що саме під час радикальних суспільних перетворень держава зазнає найбільших територіальних перенапруг, а некеровані дезинтеграційні процеси спричиняють багато бід для народу (наприклад, ситуація з Чечнею в Росії, Абхазією, Аджарією та Південною Осетією в Грузії, Придністров’ям у Молдові тощо).

Напевно, немає необхідності спеціально доводити, що незавершеність пострадянського перехідного періоду у житті українського суспільства не залишає місця для реалізації довгострокової стратегії держави щодо інституціонального забезпечення розвитку територіальних утворень субнаціонального рівня і нерідко спонукає її вдаватися до „ручного” управління, діючи „за обставинами”. Проте саме така пове-

© Т.В. Голікова, 2006

дінка держави у взаєминах з цими утвореннями, приглушаючи проблеми їх життєзабезпечення, постійно їх відтворює. Як приклад, тут можна навести надзвичайну ситуацію з теплопостачанням, що мала місце у м. Алчевськ Луганської області у лютому 2006 р. Тим самим утворюється своєрідне „зачароване коло”, вихід з якого можливий лише за наявності політичної волі до узгодження інтересів держави і територіальних утворень субнаціонального рівня, належного інституціонального забезпечення їх взаємин з питань розвитку цих утворень. Результатом цього узгодження, яке має базуватися на несуперечливих уявленнях про його мету, зміст та шляхи досягнення цієї мети, мають стати „правилами гри”, що здатні реально впливати (створювати оптимум) на перебіг процесів територіального розвитку як у загальнонаціональних інтересах, так і у місцевих.

Наявність на пострадянському просторі, у тому числі в Україні, інтересу до теорії і практики інституціонального забезпечення державного управління територіальним розвитком є безсумнівним. Цьому тут, насамперед, сприяє масове усвідомлення об'єктивної необхідності наведення належного порядку у цій справі. Все більш широким і багатоаспектним стає обговорення відповідного правового поля (наприклад, дискусії з питань міжбюджетних відносин, права комунальної власності), його спірних моментів (наприклад, статусів територіальних громад та місцевих державних адміністрацій) і прогалин (наприклад, невизначеність засад і механізмів регіональної політики), все обгрунтовнішими і радикальнішими стають пропозиції та ініціативи з місць. Чого лише вартє активне педалювання вітчизняними „регіоналами” питання про федералізацію України. З'явилося чимало науково-практичних робіт, де не лише аналізуються окремі аспекти, але й пропонується концептуальне бачення того, яким має бути державне управління територіальним розвитком [див.: 1–4 та ін.]. Змістовний аналіз цих досліджень не є завданням цієї статті, адже ними вивчення цієї проблеми не вичерпується і існує ще багато питань, на які лише мають бути дані адекватні відповіді. Серед них є і питання інституціонального забезпечення державного управління територіальним розвитком.

З точки зору інституціонального аналізу державне управління територіальним розвитком може трактуватися як система інститутів, в яких і через які воно здійснюється [5, с. 142]. При формуванні цієї системи необхідно керуватися наступними вимогами. По-перше, до

державного управління розвитком територіальних утворень субнаціонального рівня слід вдаватися лише тоді, коли у них немає достатніх прав і (чи) ресурсів, аби свої відтворювальні проблеми вирішувати самостійно, не вдаючись до підтримки з боку держави. Це, як уявляється, самоочевидне правило не тільки забезпечує концентрацію загальнодержавних ресурсів на обмеженій кількості об'єктів територіального управління, але й передбачає повну відкритість відповідних територіальних утворень у частині їх власних можливостей. У кожному конкретному випадку треба доводити, що державне втручання не просто є бажаним, але й необхідним, безальтернативним.

По-друге, будь-які дії з державного регулювання територіального розвитку повинні бити санкціонованими, тобто спиратися на вже існуюче правове поле або на спеціально прийняті нормативні акти загального чи прецедентного характеру. Аналогічним чином повинні прийматися рішення про зупинення чи внесення принципів змін у державну селективну підтримку конкретних територіальних утворень (за виключенням, зрозуміло, тих випадків, коли закінчився строк дії чи з'явилися інші підстави для припинення такої підтримки).

По-третє, у більшості випадків рішення про конкретні заходи державного регулювання територіального розвитку повинні ініціюватися агентами регіонального рівня та муніципальними утвореннями. Останні повинні в обов'язковому порядку також брати участь у виконанні цих державних рішень. Чим більшою є ініціативна зацікавленість територіальних утворень в державному регулюванні їх розвитку і чим активніше вони беруть участь у цьому процесі, тим більшою є впевненість в одержанні хоча б якихось позитивних результатів. Ідеальною уявляється схема: „державна регулює (у тому числі, надаючи додаткові ресурси) – регіони діють”.

У той же час не виключені ситуації, коли держава в інтересах територіального розвитку повинна сама проявити владну ініціативу і самостійно реалізовувати її на тій чи іншій території субнаціонального рівня. Це може статися у разі запровадження надзвичайного стану, реалізації державно значущого проекту тощо. У цих нечисленних випадках ініціатива і виконання можуть бути загальнодержавними, але згода територіального утворення і його участь у реалізації є необхідним.

По-четверте. Державне регулювання територіального розвитку повинно, зрозуміло, виходити із наявності відповідних підстав (на-

приклад, ситуація в територіальному утворенні є набагато гіршою, ніж в цілому в країні), але здійснюватися – тільки у разі впевненості у тому, що заходи, які будуть вжиті, досягнуть кількісно вираженої цілі. При цьому потрібні результати мають характеризувати не самі дії ("спрямовано такий-то трансферт", "побудовано те-то", "створена така-то спеціальна економічна зона" тощо), а саме параметри зміни регіональної ситуації. Чим більш чіткіше визначені цілі і потрібні результати, тим більш дієвим стає державне регулювання територіального розвитку. І, навпаки, розмитість цілей і відсутність пріоритетів (таких необхідних за наявності дефіциту державних ресурсів) здатні лише дискредитувати регіональну політику держави.

По-п'яте, необхідність врахування віддалених і споріднених результатів. Реалізація цієї принципової умови є достатньо важкою, але абсолютно необхідною. На відміну від господарських утворень регіональні системи за рівнем організації є складнішими і інерційнішими, а регіональні відтворювальні цикли у часі взагалі неможливо порівняти з господарськими. У зв'язку з цим, наприклад, результат державної селекційної підтримки якогось територіального утворення у вигляді періодичних фінансових вливань або надання разової фінансової допомоги якомусь господарюючому суб'єкту може проявитися на макрорівні не скоро і, як правило, в опосередкованому вигляді. Тому до багатьох територіальних утворень і почали ставитися як до свого роду фінансових "чорних дірок", куди надходять державні кошти, але не спостерігається швидке покращення соціально-економічної ситуації.

Вимога врахування віддалених і споріднених результатів кожного заходу державного регулювання територіального розвитку не відміння необхідності використання розглянутого вище принципу конкретно-цільового призначення цього регулювання. Просто завдання додатково ускладнюється, оскільки особливості перебігу процесів територіального розвитку не дають підстав розраховувати на швидкий результат. Потрібно навчитися відокремлювати поточні і окремі зміни від сутнісних і віддалених змін, які можуть відбутися лише після завершення повного циклу відтворення регіональних факторів, тобто після здійснення змін в усьому ланцюгу регіональних зв'язків.

По-шосте, державне регулювання територіального розвитку щодо конкретного регіону може здійснюватися тривалий час, але не повинно бути вічним. Кожен регіон, що одержує державну підтримку, повинен розраховува-

ти на неї тільки як на стимул до подолання існуючих негараздів. Виключення із цього правила мають бути вкрай нечисленними й переважно пов'язаними з виконанням на відповідній території якихось загальнодержавних функцій. Тому кожне рішення щодо державного регулювання територіального розвитку у кожному конкретному випадку повинно супроводжуватися визначенням його часових меж і обґрунтуванням тривалості з урахуванням гостроти і змісту наявної регіональної ситуації.

По-сьоме. Держава вправі розраховувати на те, що заходи з підтримки якогось з регіонів матимуть наслідком його адекватну реакцію. Це можуть бути зустрічні ініціативи з подолання місцевих негараздів, запровадження режимів економії ресурсів, активізація використання усіх власних джерел розвитку, гарантії строго цільового і адресного використання наданих ресурсів тощо. Зараз вже нікого не дивує, що міжнародна фінансова допомога окремим державам, що зазнають труднощів, надається лише на певних умовах. Мабуть, цілком логічно висувати (формулювати) відповідні умови і при наданні державної підтримки окремим регіонам.

По-восьме, як правило, кожний регіон внутрі країни первісно отримує певні преференції з боку держави. Тому, щоб обґрунтовувати право певного територіального утворення на якийсь додатковий захід, необхідно порівняти весь набір цих преференцій, їх обсяг, тривалість, результативність з аналогічними показниками по інших регіонах. До того ж має бути доведена і безальтернативність власне державної підтримки як реакція на відсутність у того чи іншого регіону власних ресурсів розвитку. І тут слід вести мову не лише про фінансові ресурси (доходи населення, податкові надходження в регіональні і місцеві бюджети, інвестиції в економіку регіону тощо), але й про матеріальні об'єкти власності, у тому числі природні ресурси, наприклад, землю тощо.

По-дев'яте. Державна селективна підтримка окремих регіонів, яка претендує на результативність, повинна бути гранично локалізованою, конкретно-адресною і мати своїм об'єктом не стільки регіони в цілому, скільки найбільш нужденні, депресивні, стагнаційні території і конкретні населені пункти.

Чим більш „крапковою” буде державна підтримка, тим вона за інших рівних умов виявиться результативнішою. І, навпаки, чим безадреснішою, територіально розмитою буде ця підтримка, тим меншою виявиться її цільова орієнтація і тим більшою стане спокуса вико-

ристати її не для забезпечення стійкого регіонального розвитку, а в кон'юнктурних політичних інтересах, для ліквідації наслідків безгосподарності конкретних юридичних і фізичних осіб.

По-десяте. Будь-який спосіб державного регулювання територіального розвитку передбачає участь одночасно декілька рівнів влади і управління і багатьох конкретних отримувачів відповідної підтримки. Вона також передбачає пошук і розподіл різних ресурсів (насамперед фінансових), узгодження інтересів і розв'язання можливих конфліктів з цього приводу. Виникає безліч проблем, які потребують узгодження, координації, контролю, делегування повноважень, встановлення договірних відносин та інших організаційних дій. Більшість цих дій й, головне, їх технологічні ланцюги є не формалізованими й дотепер багато в чому ґрунтуються на бюрократичних традиціях і на стосунках, що складаються суб'єктивно. Організаційна неупорядкованість обґрунтування, законного оформлення, вишукування, розподілу й контролювання використання коштів державної селективної підтримки окремих регіонів у ряді випадків тільки збільшує територіальну дезинтеграцію й диференціацію й стає додатковим фактором низької результативності цієї підтримки. Лише розробка спеціальних організаційних механізмів, доведених до детальних процедур, яка закріплюється у нормативних актах, здатна не лише ввести державне регулювання територіального розвитку в режим нормальної організаційної діяльності, але й зняти з нього можливі звинувачення у нечесному лобіюванні, у необґрунтованих політичних пріоритетах тощо. А це – вкрай важливо.

По-одинадцять. Заходи державного регулювання територіального розвитку і, особливо, селективної підтримки окремих регіонів повинні розроблятися і реалізовуватися у режимі особливої відповідальності і контролю, оскільки: по-перше, ці заходи завжди пов'язані з використанням загальнодержавних ресурсів; по-друге, мають своїм предметом політично і соціально значущі процеси; по-третє, зачіпають інтереси як даного регіону, так і усієї сукупності регіонів країни. Відповідальність за конкретні дії у цій сфері повинні нести три сторони: державні структури, які відповідають за прийняття відповідних рішень; державні органи, що виконують ці рішення; агенти, які отримують державну підтримку. Процедури розподілу відповідальності повинні закріплюватися в нормативних актах, що регламентують порядок здійснення кожного рішення з державній підтримки

того чи іншого регіону. Не виключено, що прийнятною формою розподілу відповідальності з таких приводів могли б стати і спеціальні угоди між окремими рівнями влади і управління.

Поряд з цим, одноваріантною і безальтернативною повинна стати єдина система контролю і звітності за результати державної підтримки. При цьому відсутність чи формальний характер звіту про використання тих чи інших ресурсів по лінії державної підтримки, а також виявлені у ході контролю факти їх нецільового чи безгосподарного використання могли б стати підставою для серйозного корегування чи повного припинення цієї підтримки.

По-дванадцять, договірні відносини за своєю природою найбільш відповідають характеру суб'єктно-об'єктних зв'язків і самій формі більшості заходів державного регулювання територіального розвитку. Неважко переконатися, що саме у ході договірного процесу реалізується вище розглянуті принципи інституціональної організації державного управління територіальним розвитком: легітимності, конкретно-цільової орієнтації, адресності, контролю, відповідальності тощо.

По-тринадцять, орієнтація на програмно-цільові методи. Практика розробки й реалізації цільових регіональних програм в Україні аж ніяк не вражає. Однак, загальновідомі недоліки цієї практики пов'язані не з самими методами, про які йдеться, а з особливостями їх використання. Як би там не було, але світова практика знає багато прикладів результативного вирішення завдань державної підтримки за допомогою програмно-цільового механізму із визначенням мети, ресурсів, адресатів підтримки й виконавців, механізмів звітності й контролю.

Тому ми вважаємо важливою принциповою умовою дієвого державного регулювання територіального розвитку максимальне використання вигід правильно застосовуваних програмно-цільових методів у двох напрямках: по-перше, шляхом розробки і реалізації власне цільових регіональних програм; по-друге, на основі використання програмно-цільового підходу як загальної методологічної бази різноманітніших дій з державного регулювання територіального розвитку, оскільки програмно-цільова орієнтація як би вбирає у себе практично усі вищенаведені принципи. Як свідчить світова практика, кожний захід в рамках системи державного регулювання й, особливо, націлений на селективну підтримку окремих регіонів є тим результативнішим, чим „програмнішим” є його розробка й реалізація. В ідеалі кожен з

цих заходів слід розуміти як своєрідну цільову мініпрограму.

Завершуючи коротку характеристику сформульованих вище принципових інституціональних умов розумної побудови системи державного управління територіальним розвитком, слід зазначити, що всі вони є взаємопов'язаними й тільки в такій якості забезпечують його результативність. Так, не можна розраховувати на дієвий контроль, якщо немає чіткого цілевизначення й не позначені ті результати, досягнення яких передбачається проконтролювати. Не можна розраховувати на виконання пропонованих заходів, якщо вони недостатньо легітимні тощо. На жаль, практика державного регулювання територіального розвитку в Україні досить далека і від логічної моделі відповідних дій і від дотримання принципів її гарантованої доцільності. Це не тільки позбавляє результативності, а часто й змісту відповідні державні дії, але й у край негативно позначається на всій внутрішній політиці держави, на параметрах економічної, соціальної й політичної ситуації України.

На нашу думку, інституціональне впровадження державного управління територіальним розвитком і перехід цього регулювання в дієву й результативну фазу прямо залежить від того, наскільки вдасться найближчим часом зробити викладені принципи основою української регіональної політики. Поки ж несистемність і некритеріальність дій у цій сфері призводить до загального невдоволення та неефективного використання обмежених ресурсів.

**Л.А. ЛУТАЙ, к.э.н., доцент,**  
*Донецкий государственный университет экономики и торговли*  
*им. М. Туган – Барановского*

## ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД

Проблема формирования института ответственности на сегодняшний день является центральной в решении вопросов, связанных с развитием независимого украинского государства, процессами евроинтеграции, усилением ответственности менеджеров и бизнесменов, «человеческого фактора» в целом в разрешении глобальных проблем общества. Одновременно научные исследования подчеркивают важность высокого уровня ответственности в выживании человечества. Речь идет о социальной, экологической, управленческой ответственности. Роль последней особенно возросла. Это ответствен-

## Література

1. Чумаченко Н.Г. Очерки по экономике региона – К. : Наук. думка, 1995. – 338 с.; Данилишин Б.М., Лібанова Е.М. Основні завдання активізації соціально-економічної політики України. – К. : РПВПС НАН України. – 1999. – 67 с.; Регіональна політика та механізми її реалізації / За ред. М.І.Долішнього. – К.: Наук. думка, 2003. – 503 с.; Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань 16 квітня 2003 року “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти”. К. : Кабінет Міністрів України, 2003. – 64 с. та ін. наукові паці.
2. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997,– 372 с.
3. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М. : "ГЕ-ЛИОСАРВ". – 2000. – 206 с.
4. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства: Курс лекций / НГАЭиУ. – М. : ОАО "Издательство "Экономика", 1998. – 192 с.
5. Зотов В. Системные функции экономики в обществе: институциональный аспект / В кн.: Введение в институциональную экономику. / Под ред.. Д.С. Львова. – «Экономика», 2005. – 639 с.

Статья поступила в редакцию 25.01.2006

ность за качество производимых товаров и услуг, охрану окружающей среды, надлежащее добросовестное партнерство, создание рабочих мест, благосостояние работников и т.д.

Несмотря на важность категории ответственности и ее места в науке управления, не существует общепринятого ее толкования, в т.ч. содержательной и масштабной четкости.

Проблемами ответственности в разное время занимались многие исследователи. Среди них следует выделить классиков: П. Друкера [17], Р. Маккиона [18], Г. Йонаса [2] и других.

© Л.А. Лутай 2006