

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОВАЛЬСЬКИЙ Максим Романович

УДК 351:332.13

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ
РОЗВИТКОМ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ М.Р. Ковальський

ХАРКІВ – 2024

АНОТАЦІЯ

Ковальський М.Р. Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2024.

Дисертація присвячена обґрунтуванню теоретичних і методологічних засад, розробці науково-практичних рекомендацій, щодо удосконалення публічного управління територіальним розвитком.

У роботі досліджено понятійно-категорійний апарат шляхом доповнення та уточнення змісту понять, а саме: поняття публічного управління територіальним розвитком у єдності синтезу підходів: стратегічного (формування територіальних пріоритетів розвитку), контролюючого (концепція державного контролю над належним виконанням встановлених регулюючих процедур), автоматизації (механізми автоматичного виявлення відхилень фактичних показників від планових), витратному (мінімізації суспільних витрат на одиницю приросту ефективності територіального розвитку), що на відміну від раніше існуючих має вплив громадськості на створення інтегральної оцінки розвитку території (формування суспільних цінностей та цілей; визначення динаміки факторів виробництва; розподіл та використання ресурсів), що забезпечить орієнтацію на вирішення соціально-економічних проблем територій.

Розвинуто програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на соціальній справедливості, та передбачає реалізацію територіальних цільових програм за участі громадськості що базується на синергетичному ефекті від економічної ефективності (раціональний розподіл виробництва та максимальне використання економічного потенціалу території); соціальної ефективності (розподіл економічної діяльності, при якому жителі території

мають рівні можливості при отриманні добробуту) ресурсна ефективність (раціональне використання природно-ресурсного та екологічного потенціалу території).

Розроблено парадигму публічного управління територіальним розвитком, як власної активної стратегії розвитку території, яка містить механізми: розвитку територіальних громад на основі інноваційного зростання та європейських цінностей; самоорганізації (взаємодії і зв'язку); екологізації (поліпшення внутрішніх показників еколого-економічної ефективності); публічності (комплекс заходів, націлених на вивчення потреб, інформування та встановлення контактів з громадськістю), що забезпечує соціальну, політичну, економічну само ідентифікацію території.

Обґрунтовано методичний підхід до формування публічного управління територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави, шляхом розробки: фактичної моделі (відображає поточний стан територіального розвитку, динаміку показників, статичних параметрів); ідеальної моделі (відображає стратегічні цільові показники територіального розвитку, прогноз, цільовий стан); реалістичної моделі (відображає прийнятні цільові показники, що розробляються на основі порівняльного аналізу фактичної та ідеальної моделі), за рахунок дотримання принципів: моделювання (використання єдиного математичного апарату), документообігу (єдність засобів візуалізації і документування), цифровізації (наскрізне використання цифрових технологій).

Розроблено методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами, який передбачає комплексний підхід визначення територіально-інфраструктурного зонування економіки (промислові пункти, райони, сільськогосподарські зони, транспортні магістралі, соціально-економічні райони) шляхом застосування концептуальних моделей розвитку територіальної структури господарства, визначення просторових

залежностей між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем.

Запропоновано концептуальні напрями територіального розвитку шляхом розробки публічної моделі взаємодії держави, громади, бізнесу, який включає ключові чинники розвитку території, а саме: етносоціальні, етногеографічні, експоненціальну залежність в економічному просторі суб'єктів господарювання на базі яких забезпечується побудова трипараметричної логістичної моделі, що забезпечить зменшення пасіонарної напруженості на території.

Удосконалено механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком на основі проектного управління при реалізації програм Державним фондом регіонального розвитку національних проектів (фінансування проектів територіального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації), органами місцевої влади та громад (уніфікації проектів, використання сучасних територіально-технологічних вузлів), що сприятиме створенню взаємопов'язаних компонентів інституційного, ресурсного забезпечення та формування мотиваційних факторів активізації інноваційних процесів на території.

Визначено організаційно-економічний механізм управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на партиципаторному бюджетуванні, за рахунок відкритості процесу дискусії, прийняття рішень (більше ідей, альтернативні пропозиції, демократія суспільства, комунікація між зацікавленими сторонами), де кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету, враховуючи проектний принцип (набір суттєвих ознак, наявність яких є необхідною та достатньою умовою для того, щоб розглядати відповідний об'єкт), що забезпечить ефективність довгострокової співпраці місцевої влади та громадськості.

Запропоновано інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючого базується на принципах представницької демократії, а саме: народного суверенітету (джерелом вищої політичної влади при демократії виступає народ), інститут старост (має право на відсторонення від влади тих, які не виправдали довіри виборців), залученість громади (формування нової, ефективної системи адміністративно-територіального устрою України), організація місцевого самоврядування (децентралізація влади в Україні і суттєве розширення повноважень територіальних громад), за рахунок формування представницьких органів на місцях (місцевих рад), що забезпечить головний суб'єкт місцевого самоврядування (об'єднання територіальних громад (ОТГ)) реалізовувати свої законні права та інтереси.

Розвинуто підхід до формування бюджетної політики територіального розвитку, який на відміну від раніше існуючого базується на бюджеті участі (частина бюджету територіальної громади, обсяг якого визначається виходячи з бюджетних можливостей міста, та спрямовується на фінансування заходів, визначених безпосередньо членами територіальної громади та оформлених у проєктні пропозиції, що стали переможцями конкурсу) та забезпечує громадські консультації щодо визначення інвестиційних пріоритетів території (враховуючи технічну здійсненність та фінансовий аналіз запропонованих проєктів), враховуючи формулу оцінки потреб населення (визначення та прогноз соціально-демографічної ситуації в територіальній громаді та соціальних проблем її мешканців; визначення та прогноз пріоритетів щодо організації надання соціальних послуг).

Визначено підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства, де для вирішення проблем залучаються місцеві неприбуткові організації (НПО) з власними ресурсами, додатково залученими коштами (місцевого бюджету, благодійних фондів, міжнародних організацій, приватних осіб) для реалізації програм територіального розвитку, що забезпечить врахування історичних,

національно-культурних, соціально-економічних особливостей місцевого самоврядування.

Удосконалено організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади, який на відмінну від раніше існуючого включає механізми об'єднання громадськості, органів влади, самоврядування, за рахунок налагодження дієвого міжсекторного співробітництва (зміцнення місцевого самоврядування, стимулювання становлення членів територіальної громади як соціально та економічно активних суб'єктів розвитку міста), що забезпечить вирішення об'єктивно назрілих соціально-економічних, інфраструктурних проблем території.

Ключові слова: публічне управління, сталий територіальний розвиток, територіальні пріоритети, державний контроль, суспільні цінності, громадськість, потенціал території; соціальна справедливість, територіальні громади, ідентифікація території, територіально-інфраструктурне зонування, регіональна стратегія розвитку, партиципаторне бюджетування, представницька демократія, інститут старост, бюджет участі, соціальне партнерство

ANNOTATION

Kovalskyi M.R. Public management of sustainable territorial development in the conditions of modernization of the socio-economic system of Ukraine. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of sciences in public administration on a specialty 25.00.02 - mechanisms of public administration. National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, 2024.

The dissertation is devoted to substantiation of theoretical and methodological bases, development of scientific and practical recommendations on improvement of public management of territorial development.

The conceptual and categorical apparatus is investigated by supplementing and clarifying the content of concepts, namely: the concept of public management

of territorial development in the unity of synthesis of approaches: strategic (formation of territorial development priorities), controlling (concept of state control over proper implementation of established regulatory procedures), automation mechanisms for automatic detection of deviations of actual indicators from planned), cost (minimization of public expenditures per unit of growth of territorial development), which in contrast to the existing ones has public influence on the creation of an integrated assessment of territorial development; allocation and use of resources), which will provide a focus on solving socio-economic problems of the territories.

A program-targeted approach to public management of territorial development has been developed, which, unlike the previous ones, is based on social justice and provides for the implementation of territorial targeted programs with public participation based on the synergetic effect of economic efficiency (rational distribution of production and maximum use of economic potential). ; social efficiency (distribution of economic activity, in which the inhabitants of the territory have equal opportunities for welfare) resource efficiency (rational use of natural resources and environmental potential of the territory).

The paradigm of public management of territorial development as own active strategy of development of the territory which contains mechanisms is developed: development of territorial communities on the basis of innovative growth and European values; self-organization (interaction and communication); greening (improvement of internal indicators of ecological and economic efficiency); publicity (a set of measures aimed at studying the needs, informing and establishing contacts with the public), which provides social, political, economic self-identification of the territory.

The methodical approach to formation of public management of territorial development at the expense of the coordinated interrelation of model of territorial development with model of development of the state, by development of: actual model (reflects a current condition of territorial development, dynamics of indicators, static parameters) is substantiated; ideal model (reflects strategic targets

of territorial development, forecast, target state); realistic model (reflects the adopted targets, developed on the basis of comparative analysis of the actual and ideal model), by following the principles: modeling (use of a single mathematical apparatus), document flow (unity of visualization and documentation), digitization (end-to-end use of digital technologies).

A methodical approach to assessing the effectiveness of the mechanism of rational use of the potential of the territory by communities, which provides a comprehensive approach to determining the territorial and infrastructural zoning of the economy (industrial sites, districts, agricultural areas, highways, socio-economic areas) by applying conceptual models of territorial structure, spatial dependencies between the elements of the really existing territorial ecological, socio-economic systems.

Conceptual directions of territorial development are offered by development of public model of interaction of the state, community, business which includes key factors of development of territory, namely: ethnosocial, ethnogeographic, exponential dependence in economic space of subjects on which basis construction of three-parameter logistic model is provided. reduction of passion tension on the territory.

Improved mechanisms of state support for public management of territorial development on the basis of project management in the implementation of programs by the State Fund for Regional Development of national projects (financing of territorial development projects on a competitive basis and in accordance with regional development strategies and action plans), local authorities and communities projects, the use of modern territorial-technological units), which will contribute to the creation of interconnected components of institutional, resource provision and the formation of motivational factors for the intensification of innovation processes in the territory.

The organizational and economic mechanism of territorial development management is defined, which in contrast to the existing ones is based on participatory budgeting, due to the openness of the discussion process, decision

making (more ideas, alternative proposals, democracy, communication between stakeholders), where each resident has opportunity to submit your own proposal and decide by voting how to spend part of the local budget, taking into account the project principle (a set of essential features, the presence of which is a necessary and sufficient condition to consider the object), which will ensure long-term cooperation of local authorities and the public.

The institutional mechanism of public management of territorial development is proposed, which, unlike the previous one, is based on the principles of representative democracy, namely: people's sovereignty (the source of supreme political power in a democracy is the people), the institution of elders. trust of voters), community involvement (formation of a new, effective system of administrative-territorial organization of Ukraine), organization of local self-government (decentralization of power in Ukraine and significant expansion of powers of territorial communities), through the formation of representative bodies on the ground (local councils). subject of local self-government (association of territorial communities (OTG)) to exercise their legal rights and interests.

An approach to the formation of budgetary policy of territorial development has been developed, which in contrast to the existing one is based on the budget of participation (part of the budget of the territorial community, the amount of which is determined based on budgetary possibilities of the city). , which became the winners of the competition) and provides public consultations on determining the investment priorities of the territory (taking into account the technical feasibility and financial analysis of the proposed projects), taking into account the formula for assessing the needs of the population. forecast of priorities for the organization of social services).

The approach to the formation of the concept of interaction between the state and the community on the basis of social partnership is determined, where local non-profit organizations (NGOs) with their own resources, additional funds (local budget, charitable foundations, international organizations, individuals) are involved to implement territorial development programs. , which will take into

account the historical, national-cultural, socio-economic features of local government.

The organizational and methodological approach to the management of the institution of territorial community has been improved, which, unlike the previous one, includes mechanisms of uniting the public, authorities, self-government, by establishing effective intersectoral cooperation (strengthening local self-government, stimulating territorial community members as socially and economically active). subjects of city development), which will ensure the solution of objectively mature socio-economic, infrastructural problems of the territory.

Key words: public administration, sustainable territorial development, territorial priorities, state control, public values, public, territory potential; social justice, territorial communities, territorial identification, territorial and infrastructural zoning, regional development strategy, participatory budgeting, representative democracy, institution of elders, participatory budget, social partnership

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації.

Статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України

1. Ковальський М. Р. Цілі і основні принципи публічного регулювання і управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 7. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1656>

2. Ковальський М. Р. Програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1666>

3. Ковальський М. Р. Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів в контексті публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1738>

4. Ковальський М. Р. Іноземний досвід публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 12. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1893>

5. Ковальський М. Р. Механізми державного регулювання ресурсним потенціалом територій. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. С. 71–75.

6. Ковальський М. Р. Програмно-цільові методи публічного управління територіальним розвитком. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 19. С. 110–114.

7. Ковальський М. Р. Теоретичні підходи до публічного управління територіальним розвитком. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 18. С. 85–91.

8. Ковальський М. Р. Метод експерименту щодо раціонального використання території на моделях територіальної структури регіону. Публічне управління та митне адміністрування. №3 (30). 2021. С. 64-68.

9. Ковальський М. Р. Контрурбанізація та субурбанізація: сучасні процеси територіального розвитку. Вісник національного університету цивільного захисту України. Державне управління. Випуск 2 (15) 2021. С. 294-302. URL: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/141-vipusk-2-15-2021>

10. Ковальський М.Р., Платонов О.І. Публічне управління мультимодальними моделями розвитку територіальних систем. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2021. Вип. 4. С. 81-86. *Особистий внесок: доведено, що на територіальному рівні існує подвійний позитивний зворотний зв'язок.*

11. Ковальський М.Р., Пустовойт Є.О. Ресурсний територіальний потенціал і методичні основи його оцінки. Публічне урядування. 2021. № 3 (28). С. 31-37. *Особистий внесок: Визначено, що ефективність вибору напрямів розвитку території визначається повнотою обліку її потенційних можливостей.*

12. Дацій О.І., Ковальський М.Р. Моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком. Публічне урядування. 2022. № 1 (29). С. 36-41. *Особистий внесок: доведено, що в рамках управління проектом моделі являють собою не тільки інструменти пізнавальної діяльності, а й інструменти реального управління.*

13. Ковальський М.Р. Публічне управління особливостями формування і розвитку територій. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 32 (71) № 5. 2021. С. 1-6.

14. Ковальський М.Р. Методологія моделювання управління територіальним розвитком. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1 (6) 2017. С. 390-396. http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13609/3/Стаття_9_Ковал_ский.pdf

15. Ковальський М.Р., Седов Г. Ю. Аналіз зарубіжного досвіду реформ у сфері надання адміністративних послуг. Інвестиції: практика та досвід. 2022.

№ 15-16. С. 109-113. *Особистий внесок: розвинуто основні підходи та принципи, що використовуються у світовій практиці, для проведення реформи системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні.*

16.Ковальський М.Р., , Ортіна Г.В., , Єфіменко Л.М. Концепція публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/75/76> *Особистий внесок: застосовано системний аналіз у якості основного методу дослідження динаміки розвитку та структури територіальної системи.*

17.Банчук-Петросова О.В., Ковальський М.Р. Оцінка рівня державного регулювання щодо забезпечення результативності реалізації експортного потенціалу регіону.. Економіка, управління та адміністрування. 2022. № 2 (100). С. 26-31. *Особистий внесок: встановлено, що існуючі методичні прийоми оцінки рівня державного регулювання розвитку експортного потенціалу регіону залежать від порівняння рівнів перспективного розвитку потенціалу регіонів та виявлення його кількісної оцінки.*

18.Ковальський М.Р., Банчук-Петросова О.В. Формування механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком територій в умовах глобалізації. Наукові перспективи. 2022. № 4. С. 42-51. *Особистий внесок: Визначено, що більшість територій мають чітко виражену моноспеціалізацію, при цьому сама географія перешкоджає створенню в цих місцях великомасштабного виробництва, не пов'язаного прямо з використанням вуглеводневої сировини.*

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію

19.Банчук-Петросова О.В., Ковальський М.Р. Стратегія державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності у контексті децентралізації. Eurasian Academic Research Journal. (Yerevan, Armenia). 2020.

№ 37. С. 75-79. <http://www.earj.org/sample-page/english/archive/>. *Особистий внесок: визначено теоретичні підходи до розроблення стратегії державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на регіональному рівні.*

Статті, опубліковані у періодичних виданнях, включених до категорії «А» Переліку наукових фахових видань України та у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

20. Yakushyk I., Chervinskaya L., Chervinskaya T., Chumak O., Kovalskiy M.R. Actualization of extra-economic factors of information society in new economy system of state, regions and entrepreneurial structures. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2021. No 5 (40). P. 506-513. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3380> **(WoS)** *Особистий внесок: обґрунтовано актуальність дослідження територіальних позаекономічних чинників та євроінтеграційних пріоритетів в контексті суспільних трансформацій та глобалізаційних викликів інформаційного розвитку.*

21. Nataliia Levchenko, Ganna Shyshkanova, Yuriy Zelenin, Prykhodko Volodymyr, Maksym Kovalskiy. Global trend of decarbonization as a determining factor of development of external economic activity of metallurgical enterprises. *Rural sustainability research*, 2022, Volume 47 (342). pp. 61-75, DOI: <https://doi.org/10.2478/plua-2022-0008> **Scopus** *Особистий внесок: розроблено метод оцінки ефекту розв'язки на територіальному рівні за комплексним підходом.*

22. Pohrishchuk, B., Bardadym, M., Kovalskiy, M., Martusenka, I., Rogov, V. (2023). Scenario modeling for sustainable development in dynamic environments. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, Vol. 18, No. 10, pp. 3327-3332. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.181032>. **Scopus** *Особистий внесок: передбачено вибір статичного та динамічного типу адаптації, що визначає зміст адаптаційних процедур для забезпечення сталого розвитку*

територій.

Тези конференцій

23.Ковальський М.Р. Публічне управління економічним і соціальним розвитком територій. Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (29 жовтня 2021 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко- Куцевіл. Переяслав, 2021. С. 156-159.

24.Ковальський М.Р. Державна політика інтеграції економічних потенціалів територій. Materialy XVII Mezinarodm vedecko - prakticka konference «Zpravy vedecke ideje -2021», Volume 3 : Praha. Publishing House «Education and Science». С. 17-19.

25.Ковальський М.Р. Розвиток регіональної політики в умовах територіального поділу. Materiały XVII Międzynarodowej naukowii-praktycznej konferencji , «Perspektywiczne opracowania są nauką i technikami - 2021», Volume 1 Przemysł: Nauka i studia. С. 44-46.

26.Ковальський М.Р. Удосконалення організаційно-економічного механізму управління територіальним розвитком. Матеріали за XVII международна научна практична конференция, Образованието и науката на XXI век - 2021 , 17 - 25 октомври , 2021: София.« Бял ГРАД-БГ ». С. 18-20.

27.Ковальський М.Р. Публічне управління державними цільовими програмами розвитку територій. Materials of the XVII International scientific and practical Conference Fundamental and applied science - 2021 , October 30 - November 7, 2021: Sheffield. Science and education LTD. С. 33-35.

28.Ковальський М.Р. Удосконалення адміністративно-територіального поділу регіонів України. Трансформація системи публічного управління в умовах воєнного часу: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (3 червня 2022 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2022. С. 123-126.

29.Ковальський М.Р. Публічне управління територіальною організацією

регіонального виробництва. Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю “Сучасні тенденції та суперечності розвитку світової економіки та бізнесу”: збірник матеріалів конференції, м. Київ, 25 січня 2022 р. / ред. кол.: І. А.Семенець-Орлова (гол. ред.), І. І.Каліна (заст. гол. ред), Ю. В. Мазур (упоряд. і відп. ред.) та ін. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 223-225.

30.Pavlo Ivanyuta, Evgen Kartashov, Nadiia Datsii, Maksym Kovalskiy, George Abuselidze, Olena Aleinikova (2022) Right Ownership as the Particularization of Territorial Formations in the Conditions of Decentralization Reform of Ukraine. Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022: 22nd International Conference, Malaga, Spain, July 4–7, 2022, Proceedings, Part II. LNSC, vol. 13376, pp. 126-143, doi: 10.1007/978-3-031-10450-3_10.
Особистий внесок: визначено, що об'єкти права власності, як форми правового регулювання суспільних відносин, чітко пов'язані межами території, особливо в період реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

ЗМІСТ

Вступ	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ	30
1.1. Зміст публічного управління сталим територіальним розвитком	30
1.2. Програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком	49
1.3. Системна парадигма публічного управління територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічних систем	69
Висновки до першого розділу	92
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ	95
2.1. Основні положення методології механізмів формування публічного управління територіальним розвитком	95
2.2. Методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами	111
2.3. Концептуальні напрями територіального розвитку	128
Висновки до другого розділу	144
РОЗДІЛ 3. ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ	147
3.1. Ресурсно - територіальний потенціал і методичні основи його оцінки	147
3.2. Динаміка використання ресурсного потенціалу території	162
3.3. Комплексна оцінка соціально-економічного розвитку територій	178
Висновки до третього розділу	193

РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	197
4.1. Механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком	197
4.2. Організаційно-економічний механізм управління територіальним розвитком	221
4.3. Інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком	255
Висновки до четвертого розділу	283
РОЗДІЛ 5. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ	286
5.1. Підхід до формування бюджетної політики територіального розвитку	286
5.2. Підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства	304
5.3. Організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади	326
Висновки до п'ятого розділу	356
ВИСНОВКИ	361
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	368
ДОДАТКИ	402

ВСТУП

Актуальність теми. Публічне управління, використовуючи специфічні механізми регулювання і спираючись на сформульовані пріоритети, призначене створювати кращі умови для територіального розвитку. Стратегія публічного управління територіальним розвитком, як правило, знаходяться в протиріччі, так як неможливо в повній мірі досягти концентрованого зростання окремих територій і пропорційного розвитку економіки країни в цілому. Важливим завданням органів публічного управління є визначення компромісного рівня досягнення цілей територіального розвитку.

Основною метою публічного управління територіальним розвитком є досягнення найбільш ефективного і рівномірного розподілу економічної активності по території країни. Це формулювання характеризує дві сторони публічного управління територіальним розвитком:

- економічну ефективність, яка вимагає раціонального розподілу виробництва в просторі і максимального використання економічного потенціалу кожного регіону з метою загальнонаціонального добробуту;

- соціальну справедливість, тобто такий просторовий розподіл економічної діяльності, при якому жителі всіх регіонів мають більш-менш рівні можливості досягнення бажаного добробуту.

В процесі реалізації публічного управління територіальним розвитком необхідно враховувати як специфічні особливості окремих територій, так і довгостроковий характер трансформації сформованих економічних зв'язків і структури економіки території. В державному регулюванні найбільш ефективним засобом публічного управління територіальним розвитком, що забезпечує максимальну концентрацію сил і засобів на досягнення пріоритетних цілей, є використання програмно-цільових методів.

Теоретичні та прикладні аспекти формування, розвитку й реформування місцевого самоврядування та публічного управління в Україні

присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації Р. Войтовича, В. Вакуленка, Н. Гончарук, В. Карпенка, В. Куйбіди, Н. Зіновчука, Я. Малика, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Проблемам публічного управління присвячено багато науково-дослідницьких робіт, серед яких слід виокремити таких науковців, як Г.Г. Кірейцева, О.М. Мороз, Т.О. Осташко, М.А. Хвесика, В.М. Жука та ін. Нашим дослідженням сприяли і праці російських фахівців у галузі публічного управління А. Нестеренка, Р. Капелюшнікова, А. Олейника, В. Тамбовцева, А. Шастічко а, також вивчення праць її зарубіжних основоположників від Веблена до Дугласа Норта, Джеффри Ходжсона, Рональда Коуза та ін. Проблематика сучасного територіального розвитку в Україні на засадах децентралізації розглядається в працях А.М.Третяка, В.М. Третяк, Т.М. Прядка, Н.О. Капінос, де підкреслюється необхідність запровадження механізмів державного регулювання ресурсним потенціалом територій.

Проблематиці функціонування та розвитку публічного управління територіальним розвитком присвячено роботи як зарубіжних так і вітчизняних учених, серед яких: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, М. Васильєва, Н. Дацій, Дмитрієва, І. Драган, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, А. Помаза-Пономаренко, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родіонова, С. Соляннікова, С. Слухай, Л. Тарангул, В. Твердохліб, В. Федосов, В. Цитович, І. Чугунов, Л. Ходский, С. Юрій та інші. Окремі питання багатогранної проблеми знайшли своє відображення у працях зарубіжних учених: Р. Аграноффа, Р. Бірда, Ш. Бланкарта, А. Вагнера, Р. Гнейста, Ж. Ле Шательє, Р. Масгрейва, А. Сміта.

Разом з тим, незважаючи на досить велику загальну кількість праць з проблем публічного управління територіальним розвитком, в умовах посилення глобалізації вирішення потребують наукові проблеми визначення

методології механізмів формування публічного управління територіальним розвитком, концептуальних напрямів територіального розвитку, організаційно-економічний та інституційний механізми управління територіальним розвитком, концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства.

Потреба в теоретичному, методологічному та практичному вирішенні окреслених проблем підтверджує актуальність дисертаційної роботи, її важливість, наукову новизну, зумовлює мету, завдання, предмет і об'єкт дослідження, апробацію і практичне впровадження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідної роботи, яка виконувалась навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України за темою: «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007). Роль автора полягає в удосконаленні нормативно-правових, економічних, організаційних механізмів публічного управління територіальним розвитком.

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування теоретичних і методологічних засад, розробка науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів публічного управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України.

Відповідно до мети поставлені такі завдання:

- дослідити зміст публічного управління територіальним розвитком;
- розвинути програмно-цільовий підхід до публічного управління сталим територіальним розвитком;
- розробити системну парадигму публічного управління сталим територіальним розвитком;
- обґрунтувати методичні засади побудови публічного управління

територіальним розвитком;

- розробити методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами;
- запропонувати концептуальні напрями територіального розвитку;
- здійснити оцінку ефективності публічного управління ресурсним потенціалом та соціально-економічним розвитком територій;

територіальним розвитком;

- визначити шляхи вдосконалення організаційно-економічного механізму управління територіальним розвитком;

територіальним розвитком;

- розвинути підхід до формування бюджетної політики територіального розвитку;

соціального партнерства;

- удосконалити організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у процесі публічного управління сталим територіальним розвитком.

Предмет дослідження – публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України.

Методи дослідження. Теоретичною базою дослідження були праці українських і зарубіжних учених, наукові дослідження в галузі державного управління, законодавчі та нормативно-правові акти, що встановлюють правові й організаційні засади суспільних відносин у системі публічного управління територіальним розвитком.

У роботі відповідно до поставлених завдань використано такі методи дослідження, як синтез, аналіз, наукова абстракція – при уточненні категоріально-понятійного апарату дослідження; порівняльний і

статистичний аналіз, логічне узагальнення та групування – при оцінці механізмів публічного управління територіальним розвитком, а також оцінюванні ефективності їх застосування в зарубіжних країнах та Україні; системно-структурний аналіз – при розробці парадигми публічного управління територіальним розвитком; структурної декомпозиції – при розвитку публічної моделі взаємодії держави, громади, бізнесу; економіко-математичне моделювання – при оцінці ефективності механізмів державної підтримки публічного управління територіальним розвитком; конфігурацій, кореляційний, регресійний та дискримінантний аналіз – при вдосконаленні організаційно-економічного механізму публічного управління територіальним розвитком.

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є закони України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України; аналітичні матеріали Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; звітно-аналітична інформація Державної служби статистики України; аналітичні огляди Світового банку, Європейського інвестиційного банку та інших міжнародних фінансових організацій; результати наукових досліджень із питань публічного управління територіальним розвитком.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукової проблеми розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і науково-практичних рекомендацій щодо механізмів публічного управління територіальним розвитком.

Найбільш вагомими науковими результатами дисертаційного дослідження є такі:

у перше:

- розроблено парадигму публічного управління сталим територіальним розвитком, як власної активної стратегії розвитку території, яка містить механізми: розвитку територіальних громад на основі інноваційного зростання та європейських цінностей; самоорганізації (взаємодії і зв'язку);

екологізації (поліпшення внутрішніх показників еколого-економічної ефективності); публічності (комплекс заходів, націлених на вивчення потреб, інформування та встановлення контактів з громадськістю), що забезпечує соціальну, політичну, економічну само ідентифікацію території;

- обґрунтовано методичний підхід до формування публічного управління сталим територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави, шляхом розробки: фактичної моделі (відображає поточний стан територіального розвитку, динаміку показників, статичних параметрів); ідеальної моделі (відображає стратегічні цільові показники територіального розвитку, прогноз, цільовий стан); реалістичної моделі (відображає прийняті цільові показники, що розробляються на основі порівняльного аналізу фактичної та ідеальної моделі), за рахунок дотримання принципів: моделювання (використання єдиного математичного апарату), документообігу (єдність засобів візуалізації і документування), цифровізації (наскрізне використання цифрових технологій);

- розроблено методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами, який передбачає комплексний підхід визначення територіально-інфраструктурного зонування економіки (промислові пункти, райони, сільськогосподарські зони, транспортні магістралі, соціально-економічні райони) шляхом застосування концептуальних моделей розвитку територіальної структури господарства, визначення просторових залежностей між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем;

- запропоновано концептуальні напрями територіального розвитку шляхом розробки публічної моделі взаємодії держави, громади, бізнесу, який включає ключові чинники розвитку території, а саме: етносоціальні, етногеографічні, експоненціальну залежність в економічному просторі суб'єктів господарювання на базі яких забезпечується побудова

трипараметричної логістичної моделі, що забезпечить зменшення пасіонарної напруженості на території;

удосконалено:

- програмно-цільовий підхід до публічного управління сталим територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на соціальній справедливості, та передбачає реалізацію територіальних цільових програм за участі громадськості що базується на синергетичному ефекті від економічної ефективності (раціональний розподіл виробництва та максимальне використання економічного потенціалу території); соціальної ефективності (розподіл економічної діяльності, при якому жителі території мають рівні можливості при отриманні добробуту) ресурсна ефективність (раціональне використання природно-ресурсного та екологічного потенціалу території);

- механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком на основі проектного управління при реалізації програм Державним фондом регіонального розвитку національних проектів (фінансування проектів територіального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації), органами місцевої влади та громад (уніфікації проектів, використання сучасних територіально-технологічних вузлів), що сприятиме створенню взаємопов'язаних компонентів інституційного, ресурсного забезпечення та формування мотиваційних факторів активізації інноваційних процесів на території;

- організаційно-економічний механізм управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на партиципаторному бюджетуванні, за рахунок відкритості процесу дискусії, прийняття рішень (більше ідей, альтернативні пропозиції, демократія суспільства, комунікація між зацікавленими сторонами), де кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету,

враховуючи проектний принцип (набір суттєвих ознак, наявність яких є необхідною та достатньою умовою для того, щоб розглядати відповідний об'єкт), що забезпечить ефективність довгострокової співпраці місцевої влади та громадськості;

- інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючого базується на принципах представницької демократії, а саме: народного суверенітету (джерелом вищої політичної влади при демократії виступає народ), інститут старост (має право на відсторонення від влади тих, які не виправдали довіри виборців), залученість громади (формування нової, ефективної системи адміністративно-територіального устрою України), організація місцевого самоврядування (децентралізація влади в Україні і суттєве розширення повноважень територіальних громад), за рахунок формування представницьких органів на місцях (місцевих рад), що забезпечить головний суб'єкт місцевого самоврядування (об'єднання територіальних громад (ОТГ)) реалізовувати свої законні права та інтереси;

дістали подальшого розвитку:

- понятійно-категорійний апарат дослідження шляхом доповнення та уточнення змісту понять, а саме: поняття публічного управління територіальним розвитком у єдності синтезу підходів: стратегічного (формування територіальних пріоритетів розвитку), контролюючого (концепція державного контролю над належним виконанням встановлених регулюючих процедур), автоматизації (механізми автоматичного виявлення відхилень фактичних показників від планових), витратному (мінімізації суспільних витрат на одиницю приросту ефективності територіального розвитку), що на відміну від раніше існуючих має вплив громадськості на створення інтегральної оцінки розвитку території (формування суспільних цінностей та цілей; визначення динаміки факторів виробництва; розподіл та використання ресурсів), що забезпечить орієнтацію на вирішення соціально-економічних проблем територій;

- підхід до формування бюджетної політики територіального розвитку, який на відміну від раніше існуючого базується на бюджеті участі (частина бюджету територіальної громади, обсяг якого визначається виходячи з бюджетних можливостей міста, та спрямовується на фінансування заходів, визначених безпосередньо членами територіальної громади та оформлених у проєктні пропозиції, що стали переможцями конкурсу) та забезпечує громадські консультації щодо визначення інвестиційних пріоритетів території (враховуючи технічну здійсненність та фінансовий аналіз запропонованих проєктів), враховуючи формулу оцінки потреб населення (визначення та прогноз соціально-демографічної ситуації в територіальній громаді та соціальних проблем її мешканців; визначення та прогноз пріоритетів щодо організації надання соціальних послуг);

- підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах, де для вирішення проблем залучаються місцеві неприбуткові організації (НПО) з власними ресурсами, додаткового залученими коштами (місцевого бюджету, благодійних фондів, міжнародних організацій, приватних осіб) для реалізації програм територіального розвитку, що забезпечить врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних особливостей місцевого самоврядування;

- організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади, який на відмінну від раніше існуючого включає механізми об'єднання громадськості, органів влади, самоврядування, за рахунок налагодження дієвого міжсекторного співробітництва (зміцнення місцевого самоврядування, стимулювання становлення членів територіальної громади як соціально та економічно активних суб'єктів розвитку міста), що забезпечить вирішення об'єктивно назрілих соціально-економічних, інфраструктурних проблем території.

Практичне значення одержаних результатів. Основні ідеї та висновки дослідження доведено до конкретних положень, методик і рекомендацій. Вони можуть бути використані у практичній діяльності

органами державного управління на національному й регіональному рівнях, підприємствами, громадськими організаціями.

Практичні рекомендації використані Київською обласною радою під час розробки методичного підходу до формування публічного управління територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави (довідка про впровадження від 01.05.2023 р. № 805/06). Результати дослідження використані Харківською обласною радою у процесі розробки методичного підходу до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами (довідка про впровадження від 26.04.2023 р. № 01-44/876). Результати дослідження щодо обґрунтування організаційно-економічного механізму управління територіальним розвитком використані Українським національним комітетом Міжнародної торгової палати (ІСС Ukraine) (довідка про впровадження від 16.03.2023 р. № 317). Громадською організацією «Асоціація науковців України» прийнято до впровадження запропонований програмно-цільовий підхід до публічного управління сталим територіальним розвитком (довідка про впровадження від 15.12.2022 р. № 23-12/2).

Особистий внесок здобувача. Теоретико-методологічні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки та пропозиції, які отримані в ході проведення досліджень, розроблено здобувачем самостійно. Особистий внесок здобувача у праці, що опубліковано у співавторстві, конкретизовано у списку публікацій.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження були представлені та пройшли апробацію на науково-практичних конференціях різного рівня, а саме: «Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві» (Переяслав, Україна, 2021), «Zpravy vedecke ideje -2021» (Praha, Czech, 2021), «Perspektywiczne opracowania są nauką i technikami - 2021» (Przemyśl, Poland, 2021),

«Образованието и науката на XXI век - 2021» (Софія, Болгарія, 2016), «Fundamental and applied science - 2021» (Sheffield, Union Kingdom, 2016), «Трансформація системи публічного управління в умовах воєнного часу» (Переяслав, Україна, 2022), «Сучасні тенденції та суперечності розвитку світової економіки та бізнесу» (Київ, Україна, 2022), «Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022» (Malaga, Spain, 2022).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано у 30 наукових працях, загальним обсягом 16,3 обл.-вид. арк. (14,8 обл.-вид. арк. належить автору), зокрема у 18 статтях у наукових фахових виданнях з державного управління, 1 статті у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію, 3 статтях у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus, 8 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Обсяг та структура роботи. Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи – 422 сторінок комп'ютерного набору. Дисертація містить 31 таблицю на 31 сторінці, 29 рисунків на 29 сторінках. Список використаних джерел містить 332 найменування на 33 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

1.1. Зміст публічного управління сталим територіальним розвитком

Державне регулювання, використовуючи специфічні механізми управління і спираючись на сформульовані пріоритети, призначене створювати кращі умови для соціально-економічного розвитку. У загальному випадку мета регулювання економіки - упорядкування та стимулювання діяльності господарюючих суб'єктів в деякому заданому напрямку. Стосовно до регіональної економіки методи і приємним механізми регулювання повинні сприяти:

- створення умов, які наближують об'єкт регулювання до досягнення стратегічних цілей;
- чіткої артикуляції і подальшої реалізації концепції державного контролю над належним виконанням встановлених регулюючих процедур;
- розробці та застосуванню механізмів, автоматично компенсують відхилення системи від траєкторії, що задається в даному часовому інтервалі;
- довгостроковій мінімізації суспільних витрат на одиницю приросту ефективності суспільного багатства.

Необхідно враховувати, що в будь-якій державі кожна зміна цілей або інструментів територіального регулювання повинно виходити з взаємозв'язку і одноразовості розвитку безлічі територій, тобто базуватися на концепції національного розвитку.

Ефективність державного регулювання, як правило, визначається зіставленням рівня досягаються громадських цілей і затраченими на це громадськими ресурсами, причому успіх в одній області може бути з лишком

перекрито невдачами в інших, що істотно ускладнює інтегральну оцінку. Підпорядкованість функції регулювання зумовлює періодичну корекцію застосовуваних інструментів, пристосовуючи їх, по-перше, до поточних змін суспільних цінностей і цілей, по-друге, до динаміки цін факторів виробництва, а також до переоцінки прийнятих в даний період часу форм розподілу ресурсів в країні. Результативність безлічі застосовуваних механізмів регулювання завжди залежить від довіри населення до влади і артикульованих цілей розвитку. Регулювання має бути системним, оскільки в іншому випадку неминуче порушення збалансованості складових народногосподарського комплексу. Останнє веде до порушення його цілісності, раціональних пропорцій складових, що має наслідком зниження системної ефективності управлінських рішень.

Конституція фіксує загальні права, відповідальність, принципи взаємодії, процедури формування органів влади, розподіл прав і зобов'язань між суб'єктами права, умови та регламент обмеження прав і внесення змін в канонічний текст документа. Вона структурує правовий простір країни, але для практичного регулювання не менше значення мають механізми, виконавчі структури і підзаконні акти, його (простір) організують.

Цей процес почався з перебудовою, проте було б великою помилкою вважати, що він близький до завершення. "Справжнє, системно організоване регулювання територіального розвитку в сучасній Україні, - відзначають фахівці, - тільки ще починається" [61, с. 28]. Побудова управлінської системи, пов'язаної з суспільним середовищем, де завжди діє безліч факторів, засноване на узагальненні та систематизації накопиченого досвіду. Чим динамічніше розвивається регульоване середовище, тим з більшою частотою модернізуються регулюючі інструменти.

Ринковий розподіл ресурсів і результатів праці зменшує турботи держави з приводу регулювання господарської практики, але не знижує його відповідальності за долю населення регіонів. Природно, в межах, що диктуються Конституцією. Господарське же розвиток конкретних територій,

зростання добробуту і соціальний захист населення здебільшого підпадають в сферу територіального регулювання, проте в більшості випадків рамкові умови останнього встановлюються і гарантуються державним управлінням.

Поділ прав і відповідальності між різними рівнями державного регулювання є своєрідним тестом на ефективність державного устрою. Воно закріплюється Конституцією та Законами України і реалізується в бюджетному процесі, за допомогою якого, крім того, в якійсь мірі вирівнюються умови життєзабезпечення різних територій.

У той же час не слід забувати, що бюджетне відтворення, основне при централізованому розподілі ресурсів, недостатньо підкріплене універсалами сучасної економіки, що знижує його ефективність, і в умовах ринку ускладнює вирішення основного завдання соціально орієнтованої держави, що лягає в державі першу чергу на території, - поліпшення якості життя.

Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» узаконив міжнародні критерії оцінки соціальної політики. При вирівнюванні базових умови життєдіяльності оперує бюджетними можливостями, оскільки логіка централізованого розподілу передбачає концентрацію в єдиному центрі інформації про земельні ресурси і про претензії на них - запити територій. Тут зручніше і доцільніше розробити і застосувати механізми оцінки потреби і розподілу ресурсів, а також здійснити і проконтролювати пов'язані з цим процеси.

У зв'язку з цим можна сказати, що загальна система регулювання територіального розвитку складається з двох складових (рис. 1.1). Першу більшість фахівців називають державним регулюванням, а другу - регіональним регулюванням. Оскільки ринкові умови замінили адміністративні вказівки формуванням і підтриманням певних умов, органи влади змушені вживати системні дії, які правомірно називати політикою. Отже, економічну політику, спрямовану на розвиток регіонів, що розробляється і здійснювану центральним урядом, доцільно називати державне управління, а органами влади - регіональної.



Рис 1.1. Елементи публічного управління територіальним розвитком

Перша формує законодавчо-нормативний каркас довгострокових відносин центру і територій і фіксує рамки легітимних відносин територій між собою. В силу циклічності економічного розвитку її стратегічна спрямованість регулярно зазнає корекції, коли відповідно до оперативними можливостями змінюється поточний розподіл національних ресурсів та національні соціальні стандарти. Державна політика щодо регіонів базується на конституційному розумінні їх рівності щодо дотримання базових стандартів життя. Проте, сутнісна і домінант на завдання регіональної політики - не прагнути до дотримання рівності, перерозподіляючи національні ресурси на користь нужденних, а в заохоченні розвитку кожного, що має визначати вибір не на користь збереження "рівний бідності", а в заохоченні проектів, здатних вивести конкретну територію в розряд більш забезпечених. Крім того, державне управління відповідно до Конституції має право передавати територіям частину власних повноважень, що також - один з потенційних інструментів державної економічної політики.

Друга розробляється і здійснюється територіальним управлінням, проте, в рамках національного законодавства і під контролем національних інститутів. Її контури задаються національним законодавством, а уточнення, пристосовуватися до місцевих умов, - нормативно-правовими актами регіонами. Регіональна економічна політика в першу чергу націлена на вирішення соціальних проблем території. Економічні агенти, що функціонують на даній території, зареєстровані (резиденти) і незареєстровані (нерезиденти), надають місцевій владі необхідні для цього кошти. Відповідно, території доцільніше захищати інтереси тих, хто приносить в регіональну казну більше грошей. Однак тут виникає конфлікт інтересів, так як філії багатьох національних корпорацій (нерезиденти), які сплачують податки на іншій території, заробітну плату все ж виплачують на місці, де вона і витрачається, опосередковано, по-перше, поповнюючи місцеву казну, по-друге, надаючи засоби існування населенню даної території [49, с. 198].

Спостерігається роз'єднаність у формуванні та здійсненні економічної

політики або в підготовці нових законодавчих актів і державних програм не йде країні на користь. В кінцевому рахунку, економічна політика на території завжди і, в першу чергу, відбивається на рівні життя населення.

Формування державної політики регулювання регіонального розвитку передбачає вибір методів і заходів впливу на суб'єкти господарювання та врахування інтересів останніх в рамках реалізації великих державних проектів. Процес опрацювання положень з метою створення цілісної регіональної політики має базуватися на ряді основоположних принципів, виконання яких забезпечує досягнення необхідного добробуту території і рівня життя її населення.

Обмеження чинним законодавством права регіональних влад на пряме втручання в оперативне і, тим більше, перспективне управління економічними агентами визначає значимість вибору форм регулювання, які будуються більше на формуванні умов, які заохочують і / або обмежують певну лінію поведінки господарюючих суб'єктів і громадян. Даний процес прийнято називати соціально-економічною політикою. Вона передбачає комплекс взаємопов'язаних і несуперечливих механізмів (політичних, правових, економічних та організаційних), збудованих на послідовності дій, стратегічна мета яких - досягнення певних параметрів якості життя.

У ситуації, що склалася відсутність артикульованої політики ускладнює мобілізацію територіальних ресурсів, в тому числі і коштів бюджету, для вирішення пріоритетних завдань. Це дає переваги господарюючим суб'єктам, які мають засобами тиску на регіональні і державні влади з метою отримання преференцій.

Розробка такої політики включає аналіз попереднього розвитку, формування концепції розвитку, обґрунтування інституційно-правового забезпечення та доступного набору регулюючих механізмів. Основним призначенням етапу аналізу є визначення проблемних точок і формулювання базових умов концепції розвитку регіону. В останній на базі стратегії національного розвитку враховуються геополітичні та економічні

перспективи території, на які поширюється ситуація з розвитком міжрегіонального обміну, наприклад, діяльність природних монополій, правила митного і валютного контролю, лібералізація зовнішньої торгівлі або туристичного обміну [34, с. 29].

Процес формування соціально-економічної політики повинен здійснюватися на державному і регіональному рівнях. Перший формує, по-перше, національні пріоритети розвитку, по-друге, набір механізмів підтримки, одна частина яких спирається на преференції (наприклад, з бюджету або спеціальних фондів, податкові пільги або фінансові гарантії уряду та тощо), а інша - на інституційні перетворення. Це позиція стратегічна, що вимагає обговорення і узгодження на національному рівні. Подібна концепція на регіональному рівні розробляється з урахуванням здійснюваних інституційних перетворень і з застосуванням аналогічних механізмів. Крім того, враховується необхідність додаткових уточнень регіонального законодавства.

Регіональна соціально-економічна політика є неформальний суспільний договір, в якому в рамках діючої системи регулювання узгоджена лінія поведінки господарюючих суб'єктів, регіональної влади і суспільства. Оперуючи доступними ресурсами і обумовленими правилами, господарюючі суб'єкти виробляють власну політику відтворення. Підприємства, що володіють достатніми фінансовими ресурсами в змозі самостійно вибирати напрямки розвитку, загальний вектор яких укладається в русло територіального розвитку; іншим, готовим дотримуватися сформульовані правила, регіональна влада за плату або безоплатно (частково або повністю) на фіксований термін надає ресурсну підтримку [12, с. 392]. Остання здебільшого відноситься до малого і середнього бізнесу.

Однією з труднощів реалізації регіональної політики є відмінність цілей державного управління і місцевої влади. Перші виходять з макроекономічних інтересів країни, другі - з вирішення регіональних соціальних проблем. В силу обмеженості регіональних ресурсів їм краще

орієнтуватися на проекти, реалізація яких забезпечує швидку віддачу.

Фінансова підтримка підприємництва передбачає відкритість, об'єктно, протекціонізм, програмно-цільовий підхід, селективність, мотиваційну спрямованість, гарантованість, відповідність повноважень і відповідальності. Відкритість необхідна при розподілі державних і місцевих замовлень, а також при наданні економічним агентам кредитів і фінансових гарантій регіональних влад або великих підприємств. Крім того, останні можуть передавати малим підприємствам в оренду обладнання та виробничі площі. Щоб зберігати і відтворювати конкурентне середовище, потенційні претенденти на фінансову підтримку повинні бути проінформовані про пріоритети та умови надання преференцій.

Найчастіше позитивні результати досягаються при використанні програмно-цільового методу, що дозволяє визначити пріоритети і адресні об'єкти підтримки. Концепція соціально-економічної політики орієнтована на мотивацію власних цілей і системне просування підприємницької діяльності. Вона передбачає певну послідовність дій з реформування інфраструктури, який передбачає вдосконалення інформаційного забезпечення, пріоритети і форми стимулювання.

Дослідження практики регіонального розвитку дозволяє зробити висновок, що питоме споживання територіальних ресурсів при розширенні виробництва на великих підприємствах завжди вище, ніж на малих підприємствах, а економічна ефективність їх використання з урахуванням швидкості обороту громадського капіталу завжди нижче. У зв'язку з цим активізація економіки передбачає орієнтацію на створення атмосфери господарювання, привабливою для інвестицій, в тому числі стимулювання залучення в інвестиційний процес заощаджень населення. У зв'язку з викладеним вище інвестиційні умови відтворення - системний елемент соціально-економічної політики. Вони формуються ставленням суспільства до власності і сукупною готовністю його господарюючих суб'єктів і самодіяльного населення розпоряджатися суспільним капіталом відповідно

до прописаними в законодавстві або дотримуваними як традиція правилами [95, с. 209]. Вільне переміщення праці, товарів і капіталу представляється вирішальним фактором економічного зростання, що, в свою чергу, є необхідною передумовою зростання якості життя.

При виборі об'єктів і форм підтримки доцільно враховувати, по-перше, ймовірність виникнення мультиплікативного ефекту, по-друге, перевагу стимулювання споживання. Наприклад, мультиплікативний ефект може виникнути в разі зростання доходів в однієї з груп населення, оскільки стимулює більший попит з її боку на споживчі товари, який, в свою чергу, заохотить зростання відповідного виробництва. Крім того, низький рівень оплати праці знижує ефективність використання високопродуктивної техніки, тобто знижує на неї попит. Регіональній владі раціональніше стимулювати споживчий попит, наприклад, надаючи гарантії населенню на придбання товарів тривалого користування, або податкові пільги споживачам продукції виробничого застосування, або оплати господарюючим суб'єктам, які створюють нові робочі місця, відсотків за інвестиційними кредитами. В цьому випадку зростають не тільки доходи працівників, а й податкові надходження.

Одна з найважливіших завдань регіональної влади - організація стійких економічних структур для роботи на ринках. Перш за все, це відноситься до малого і середнього підприємництва. Фінансуючи власне відтворення, малі та середні підприємства стимулюють виробництво технічних засобів, з одного боку, і реально розширюють конкуренцію, з іншого. Їх довіра до діючих інститутів є запорукою стійкості та стабільності ринку, що, в свою чергу, реалізується в наповненні фінансових потоків території [145, с. 198]. Завдання регіональної влади - забезпечити підприємців інформацією, необхідною для прийняття стратегічних і оперативних управлінських рішень.

Повнота виконання представлених принципів в процесі формування та реалізації регіональної соціально-економічної політики є одним із чинників забезпечення раціонального територіального розвитку і досягнення головної

її завдання - активізації економічного життя і зростання добробуту населення.

Виходячи з вище сказаного можна зробити висновок, що основною метою державного регулювання територіального розвитку в умовах переходу до ринкових форм розподілу ресурсів є передача не тільки прийняття управлінських рішень в обмеженому обсязі регіональної влади, але також створення на рівні територіальних утворень умов прийняття рішень, значущих для безлічі економічних агентів, і відкритий захист інтересів кожного з них.

У зв'язку з цим в ході дослідження були виділені наступні принципи державного регулювання територіального розвитку:

- 1) націленість державного регулювання на формування макроекономічних параметрів і забезпечення дотримання мінімальних соціальних стандартів по всій території країни;
- 2) орієнтація на вирішення соціальних проблем територій;
- 3) встановлення однакового і порівняно тривалого розподілу функцій і фінансових джерел їх виконання між центром і регіонами не менше ніж на 5 років;
- 4) узгодженість державної та регіональної політики;
- 5) орієнтація діяльності державної влади на створення механізмів регулювання регіонального розвитку та інституційного забезпечення, правової системи та інфраструктури, в першу чергу інформаційної та інженерної;
- 6) створення єдиного економічного і правового простору як основи підтримки конкурентоспроможності та стабільності національної економічної системи [220, с. 21].

Економічні параметри діяльності господарюючих суб'єктів, що діють в адміністративних межах регіону, по-перше, можна з'єднувати за заданим алгоритмом або методології в деяку логічно організовану і однорідно ідентифіковану систему, по-друге, групувати, систематизувати і виробляти з

ними розрахункові та аналітичні операції. Тобто в рамках сформульованого підходу "територія розуміється як сукупність просторово збігаються частин соціального, природного і інших потенціалів держави, по відношенню до якої (сукупності) можна виробляти відповідні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку органів влади або самоврядування цієї території" [231, с. 77].

Це дозволяє аналітикам, які планують і контролюючим органам розглядати мінливі в часі соціальні та економічні відносини на даній території як відносини, що відбуваються на локальному ринку, всередині ізольованою, умовно цілісної системи. Будь-яка інший методологічний підхід утруднить ідентифікацію об'єкта аналізу з даною формальною ознакою. Разом з тим, очевидна умовність адміністративних кордонів в рамках єдиного правового і економічного простору України.

Поділ прав і відповідальності, законодавчі і нормотворчі права територіальних утворень, дозволяють останнім впливати на організацію і регулювання внутрішнього, а в багатьох випадках і зовнішнього споживання ресурсів, надають їм (наприклад, в Україні) статус проміжної влади, що володіє особливою функцією регулювання. Тому економічна політика держави завжди містить територіальний аспект, що враховує географічні, національні та економічні особливості кожної наділеною адміністративними та економічними правами території. Так звана регіональна асиметрія в значній мірі спричинена базових соціально-економічних і географічних умов. Це стимулює місцеву ініціативу, дозволяючи і заохочуючи використання випадкових переваг. Облік цієї обставини змушує досліджувати територіальний розвиток як феномен, що залежить від узгодженості рішень і дій державної та регіональної влади.

Головна турбота територіальних органів влади - щоденне життєзабезпечення і зростання якості життя населення, розширене відтворення соціальної сфери [239]. Соціальна орієнтація управління територією змушує стимулювати господарський розвиток, націлене на

стратегічні, а не на поточні цілі. Зростання, що досягається без урахування вимог збалансованого розвитку, ініціює деградацію взаємопов'язаних компонентів регіональних систем, в подальшому ускладнюючи розширене відтворення. Територіальний розвиток в своїх універсалах і логіці не відрізняється від інших складних суспільних процесів, він ймовірно і циклічно, схильний до періодичних підйомів і спадів і вбудовано в загальні процеси розвитку ринку, що наочно проявляється в умовах інформаційної та фінансової глобалізації.

Світовий досвід розвитку не дає достатніх підстав вважати, що "невидима і всесильна рука ринку" самостійно вирішить всі проблеми територіального розвитку України. По-перше, немає часу для еволюційного виховання в економічних агентів традицій ділової довіри і законослухняності. По-друге, сучасні засоби осягнення і освоєння чужого досвіду дозволяють скоротити час учнівства. Нарешті, "... вся історія цивілізацій - це і в якійсь мірі історія усвідомлення значущості внутрішньо-регіональних пропорцій і вироблення відповідних регуляторів: від неписаних норм звичаєвого права, що встановлюють правила полювання і рибальства, до сучасного екологічного, земельного, містобудівного та іншого законодавства і реалізують його інститутів "[246].

Управління територією передбачає створення режиму господарювання, здатного залучати інвестиції. Єдність стратегічних цілей дозволяє органам державної влади та господарюючих суб'єктів будувати і до взаємної користі реалізовувати самостійну тактику поточної діяльності. У зв'язку з цим представляється мало обгрунтованим верховенство виключно економічних оцінок при виборі пріоритетів розвитку територій. В першу чергу остання обставина очевидно для територіальних органів управління, де завжди гостріше відчують соціальні та побутові проблеми.

Таким чином, цілі державного регулювання соціально-економічного розвитку за функціональним призначенням умовно можна розділити на комплекс заходів, які формують і забезпечують розвиток (рис. 1.2):



Рис. 1.2. Комплекс заходів спрямований на реалізацію цілей публічного управління територіальним розвитком

1) інфраструктури національного народногосподарського комплексу.
Сюди, перш за все, входить:

- створення законодавства, що сприяє ефективному використанню національних ресурсів, а також його періодична модернізація відповідно до динаміки соціально-економічних обмінів;

- створення і забезпечення надійного функціонування інститутів, які гарантують неухильне дотримання чинного законодавства: в першу чергу - забезпечення свободи переміщення праці, товарів і капіталу між суб'єктами національного і міжнародного права, а також гарантій прав;

- створення і забезпечення функціонування інфраструктури національного ринку, в тому числі регулювання біржової і фондової торгівлі;

- регулювання діяльності національних природних монополій;

- забезпечення функціонування інститутів соціального забезпечення на національному рівні (освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальні виплати, культура);

- встановлення макроекономічних параметрів і пріоритетів національного розвитку на аналізований період;

- встановлення мінімальних соціальних стандартів на даний період;

2) народногосподарського комплексу регіонів, яка передбачає:

- відпрацювання нормативно-правових актів, що дозволяють ефективно використовувати місцеві умови для територіального розвитку при дотриманні обмежень, що накладаються національним законодавством і регламентом національного макроекономічного, валютного та митного регулювання;

- забезпечення умов надійного функціонування національних інститутів, що діють на території і які гарантують неухильне дотримання національного законодавства;

- забезпечення умов функціонування регіонального ринку, в тому числі формування конкурентного середовища та підтримка місцевого підприємництва;

- регулювання і контроль діяльності регіональних монополій з метою дотримання інтересів місцевого підприємництва та соціально незахищених груп громадян;
- підтримка і регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що забезпечують життєдіяльність населення при стимулюванні конкуренції на місцевих ринках послуг і товарів;
- створення привабливих інвестиційних умов, в тому числі для підприємств, орієнтованих на використання регіональних ресурсів;
- забезпечення функціонування та підтримку територіальних підрозділів національних інститутів соціального забезпечення (освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, культури);
- розробку збалансованих і економічно обгрунтованих програм територіального розвитку, які враховують макроекономічні параметри і пріоритети національного розвитку;
- встановлення та виконання мінімальних соціальних стандартів територій на період, що розглядається.

При поділі прав і відповідальності перед національним законодавством завжди виникає дилема: розширити повноваження територіальних органів управління і, відповідно, надати їм більше джерел для отримання необхідних фінансових ресурсів, одночасно зобов'язавши їх нести більшу відповідальність за стан соціальної сфери, або продовжувати практику, що складається з субсидій, трансфертів і субвенцій. Однак при будь-якій обраній практиці регулювання регіональні органи управління істотно обмежені у виборі інструментів для проведення довгострокової соціально-економічної політики. У зв'язку з цим нагальним завданням регіональної економічної політики стає пошук засобів пожвавлення економіки, де дієвими інструментами можуть стати: використання знаходяться в розпорядженні місцевої влади об'єктів власності, податкові знижки та інші форми створення сприятливого інвестиційного клімату [49, с. 298].

Якщо при цьому врахувати, що перерозподіл національного доходу

переважно здійснюється в рамках бюджетного циклу, центр по суті набуває жорсткий політичний інструмент впливу на соціально-економічну політику регіонів. Дане твердження тим більш актуально в нинішній ситуації, коли багато років в країні фактично безперервно змінюються принципи розподілу джерел доходів між центром і регіонами. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне встановлювати базові принципи розподілу функцій і фінансових джерел їх виконання на певний термін, до нашої думки не менше, ніж на п'ять років.

У нинішніх умовах законодавча і виконавча влада повинні акцентуватися на вибудовуванні таких фінансових відносин держави і суспільства, які гарантували б стабільність, відкритість і справедливість. Державне управління повинно переорієнтувати свою економічну політику з підтримки окремих суб'єктів господарювання, секторів економіки або окремих територій на створення інституційного забезпечення, правової системи та інфраструктури, перш за все, інформаційної та інженерної.

Для обґрунтування стратегії соціально-економічного розвитку українського регіону в сучасних умовах слід, як нам представляється, розглянути в цілому регіональну політику як систему цілей і завдань органів державної влади з управління розвитком регіонів та механізмів їх реалізації, а також уточнити основні поняття дослідження.

При цьому слід особливо відзначити, що найважливіші положення теорії регіонального управління були розроблені в працях українських і зарубіжних вчених ще у другій половині ХХ ст. Безсумнівно, особливості директивно-планової соціалістичної економіки наклали свій відбиток на теоретичні і методологічні дослідження, предметом яких було, перш за все, організація ефективної діяльності союзного Центру з розвитку і розміщення продуктивних сил, економічного районування, оптимізації взаємин між регіонами.

Оскільки в руслі наукового і найбільш прогресивного, територіально-галузевого принципу управління розвиток території безпосередньо було

"зав'язано" на галузеву схему, яка визначається міністерствами і відомствами, а діяльність місцевих органів влади строго координувалася з боку верхніх ешелонів управління, тому вивчення останньої було відсунуто на «другий план».

Також слід особливо підкреслити, що і в перші роки (1991-1996 рр.) української економіки структура і механізми врахування регіональних особливостей при розподілі і організації функціонування ресурсів і виробництв, схеми узгодження галузевих і територіальних інтересів і рішень були втрачені в ході стрімкої реорганізації управлінських структур державного рівня [34, с. 28]. Спроби радикальних перетворень, що вживаються і здійснювані з 1991 року, зруйнували фундаментальні основи державного устрою, в тому числі і системи державного управління, що зумовило розлади існуючих механізмів відтворення в соціально-економічних системах.

Управлінська ситуація протягом 90-х років в нашій країні в цілому характеризувалася тим, що при номінальному збереженні традиційної для України централізованої ієрархічної управлінської вертикалі сталася практично повна втрата її владних управлінських функцій і можливостей, а це є причиною багатьох конфліктів і протиріч між центром і регіонами.

Однак, не відпрацьованість механізмів управління, які відповідали б новим політичним і соціально-економічним реаліям, часто паралізує дії органів управління в центрі і на місцях, що змушує по-новому поглянути на концептуальне вибудовування в регіональній політиці України.

Реальна відмова від регіоналізації загальноєкономічної політики, отримання регіонами статусу спричинили за собою зростання значущості для соціально-економічного розвитку регіональної політики територіальних утворень, становлення і швидкий розвиток субнаціональних економічних політик. При цьому одним із значущих чинників збільшення диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку стала обмежена можливість проведення слаборозвиненими і депресивними регіонами.

Не можна не погодитися з І. О. Дробот, що стверджують, що саме відчутна пропорційність основних параметрів соціально-економічного розвитку всіх регіонів України і територіально-економічних складових є найважливішою умовою збереження цілісності і однорідності країни і, відповідно, умовою подолання наявних відцентрових тенденцій і зняття соціальної напруженості в регіонах [63, с.16]. Там же цей автор справедливо констатує, що протягом післяреформених 90-х років ХХ ст. в Україні не просто наростали економічні, соціальні, політичні, морально-духовні проблеми, а й паралельно з ними збільшувався розрив у рівнях розвитку її регіонів, суттєво збільшують ситуацію зі згаданими проблемами у багатьох адміністративно-територіальних і національно-державних утвореннях, провокує нарощення кризових процесів і явищ вже на якісно новому рівні з явним етнічним і національно-конфліктним підтекстом (відтінком, характером). Аномалії територіальної диференціації, перш за все, відчуває населення, яке активно реагує на ускладнення через неприйнятні регіональні відмінності в умовах життя і на відповідні негативні явища (погіршення матеріального становища, безробіття, зростання злочинності, тероризм, беззаконня, кланова корумпованість, настільки типові для регіонів) політичними виступами, або міграцією в більш стабільні регіони.

Розглянута економічна асиметрія у відносинах центру з різними регіонами, а також відмінності між ними, неможливість подальшого розвитку ринкових реформ без урахування особливостей розвитку регіонів зумовили поживлення інтересу дослідників до регіональної політики, спричинили за собою необхідність подальшого розвитку теорії і практики стратегічного управління територіальним розвитком.

У вітчизняній економічній літературі склалася стійка традиція в якості об'єкта регіональної політики розглядати регіони як елементи адміністративно-територіальної структури країни. В економічній літературі аналізуються основні види територіального поділу (районування) України: адміністративно-територіальний поділ, проблемне, економічне, а також поділ

території країни на регіони.

У найбільш загальному вигляді поняття «регіон» формулюється як певна територія, що відрізняється від інших територій рядом ознак і володіє деякою цілісністю, взаємозв'язком складових її елементів. Термін «район» в даний час використовується головним чином для позначення деяких типів регіонів: адміністративний, внутрішньо, великий економічний район.

Поряд з даним підходом в якості об'єкта розглядається формування і функціонування інших територіальних утворень, межі яких не збігаються з адміністративно-територіальним поділом країни - територіально-промислових комплексів, агломерацій, міській та сільській місцевості та ін. [73, с.78].

Особливо важливим є відзначити, що оскільки економічна влада сконцентрована на державному рівні, остільки, природно, ядром регіональної політики виступає її державний рівень. Державна регіональна політика являє собою певний просторовий зріз єдиної макроекономічної політики, що проводиться в країні. На відміну від інших її різновидів (інвестиційно-структурної, кредитно-грошової, податково-бюджетної та ін.) Регіональна політика не має настільки чітких контурів і не настільки цілісна. Її «видима» частина знаходить свій вияв у територіальних розділах програм соціально-економічного розвитку країни та адресних заходів підтримки центром конкретних територій. Поряд з цим, основу регіональної політики становить латентна і більш значуща її частина, що представляє собою просторові аспекти різних видів політик, що не мають певної «територіальної прив'язки», але які надають на соціально-економічний розвиток територіальних систем істотний вплив.

Такий «розмитий» і «збірний» характер державної регіональної політики суттєво ускладнює її вивчення і породжує численні дискусії про ступінь самодостатності тих чи інших регіонів, про параметри їх соціально-економічного потенціалу і про визначення оптимальних шляхів його розвитку.

Зміст і суть регіональної політики і її ефективність визначаються виключно взаємодією держави та регіонів. Регіональна соціально-економічна політика формується як результуюча взаємовпливу державної регіональної політики і регіональної політики, в найбільшій мірі відображає реальну практику управління територією і орієнтована на побудову ефективної системи взаємодії державних, регіональних і місцевих органів влади з метою забезпечення соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і регіонів. За наведеною схемою можна переконатися, що ефективна регіональна соціально-економічна політика базується на використанні механізмів, що забезпечують самодостатній соціально-економічний розвиток регіону, а динамічна рівновага між інтересами держави і регіонів досягається збереженням його цілісності, забезпеченням єдиного економічного простору і відповідними інтересами регіонів у формуванні конкурентоспроможної економіки, забезпеченні прийнятних умов життя населення.

1.2. Програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком

Визначення програмних об'єктів означає вибір пріоритетних напрямків використання обмежених ресурсів і їх відволікання від інших можливих способів використання. Тому відбір проблем, для вирішення яких необхідно використовувати програмний метод, є одним з найбільш відповідальних моментів програмно-цільового планування. Регіональні проблеми, для вирішення яких необхідне використання програмних методів, повинні оцінюватися з точки зору їх впливу на досягнення найважливіших цілей соціально-економічного розвитку країни.

У якості ситуацій, що вимагають використання програмно-цільового підходу, можна виділити наступні:

-корінна зміна просторової стратегії та трансформація сформованих економічних структур;

- міжгалузевв взаємодія з метою комплексного використання ресурсів;
- здійснення проектів довгострокової дії;
- застосування спеціальних правових, організаційних та економічних важелів для вирішення територіальної проблеми.

При цьому існує ще одна складність, обумовлена обмеженістю ресурсного забезпечення програм розвитку територій. Необхідно здійснювати вибір тільки частини з них.

Особливу значущість і актуальність в даний час набувають цільові програми, спрямовані на вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку окремих територій як в рамках макрорегіонів, так і всієї країни.

Результативність розроблених і проведених заходів як на регіональному, так і на державному рівні багато в чому визначається якістю дослідження потенційних можливостей регіонів України. Цільовим завданням проведення досліджень в рамках оцінки економічного потенціалу території виступає визначення повноти його реалізації з точки зору відповідності наявного конкретного ресурсного наповнення потребам поточної і перспективної діяльності [126, с. 49].

Існуючі в даний час державно цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів не враховують величину сировинного потенціалу території, а також можливості регіону, що нею визначаються. На думку авторів, для підвищення ефективності розроблюваних цільових програм необхідно попереднім етапом здійснювати оцінку економічного потенціалу конкретної території.

Процес розробки ДЦП включає наступні етапи:

- 1) визначення проблемної ситуації;
- 2) формування стратегічних орієнтирів ПУТР;
- 3) формулювання цілей програми;
- 4) прийняття рішення про початок розробки ДЦП;
- 5) розробка механізму реалізації ДЦП;
- 6) реалізація програми.

Оскільки економіка України і окремих її територій характеризується переважно саме сировинної спрямованістю, вважаємо за доцільне доповнити предпрограмний етап розробки системою моніторингу ресурсного блоку показників, в рамках якого оцінюється ступінь сировинної забезпеченості регіону (обсяги запасів природних ресурсів в розрізі їх видів, категорій, підготовленості, якості), а також можливості внутрішнього використання видобутих природних ресурсів.

В даний час переваги програмно-цільових методів, реалізованих у формі державних цільових програм для вирішення поставлених перед країною соціально-економічних завдань, використовуються недостатньо повно. Практика реалізації програм дозволяє зробити висновок про те, що невисока їх ефективність, насамперед, пов'язана з недоробками державних замовників в процесі формування і здійснення державних цільових програм, вироблення механізмів контролю за ходом їх виконання, а не з якістю самого інструментарію цільового програмування.

Однією з важливих проблем є невідповідність рівня фактичного фінансування заходів ДЦП із затвердженим урядом планом, що знижує відповідальність держзамовників за результати реалізації програм. В умовах обмеженого фінансування доцільним є ранжирування ДЦП відповідно до їх значимості для народного господарства і населення країни. Слід значно скоротити кількість прийнятих державних програм регіонального розвитку, щоб уникнути повної девальвації цього ексклюзивного за своєю природою інструменту державного регулювання [135]. Треба вживати тільки програми, реалізація яких необхідна і відмова матиме значні негативні наслідки.

Регіональні програми розробляються на середньо- або довгостроковий період і повинні коректуватися, оновлюватися, адаптуватися до мінливих цілям і умовам, тобто існує об'єктивна необхідність у моніторингу програм. З цим пов'язана потреба створення більш досконалої методики оцінки ефективності та результативності основних етапів реалізації цільових програм. Оскільки об'єктивна оцінка економічної політики є надзвичайно

складним завданням, рішення, що стосуються ДЦП, часто приймаються без детальної оцінки їх можливих і реальних результатів. Дослідження застосовуваних ДЦП підтверджує, що не існує єдиного підходу до визначення їх результативності, незважаючи на це можна виділити три основні методи оцінки ефективності реалізованих цільових програм:

- ступінь досягнення поставлених цілей;
- оцінка окремих індикаторів;
- порівняння витрат і вигод.

Перший метод заснований на оцінці ступеня досягнення цілей заявлених в ДЦП. На перший погляд це більш привабливий метод, оскільки дає безпосередню оцінку досягнутих результатів, однак скористатися цим методом можна тільки в тому випадку, якщо цілі програм були визначені кількісно. Дослідження представлених вище ДЦП дозволяє зробити висновок, що цілі і плановані результати деяких програм сформульовані недостатньо точно. Відсутність кількісно певних цільових параметрів не дозволяє об'єктивно контролювати хід реалізації програми на всіх етапах її реалізації [150, с. 267]. В ряд затверджених державних цільових програм підпрограми включені формально, відсутні обґрунтування фінансування програмних заходів. На думку авторів, необхідно встановити як для діючих, так і для новоприйнятих ДЦП чіткі кількісні показники досягнення цілей в розбивці по роках реалізації для забезпечення можливості контролю ходу виконання та ефективності програми. Також слід підвищити вимоги до розробників програм в частині визначення механізмів управління, обґрунтування джерел фінансових ресурсів і розрахунків ефективності окремих заходів.

Другий підхід передбачає оцінку окремих економічних індикаторів, які чисельно характеризують результати проведених заходів, таких як кількість робочих місць, створених в регіонах, які отримували державну підтримку, кількість субсидованих фірм, величина бюджетних коштів, спрямованих на підтримку регіонів, структурні зміни в відстаючих регіонах, зниження

безробіття, тенденції міграції і т.д. Цей метод простий у його реалізації, однак не дає системного уявлення про результативність проведеної політики, оскільки зміни різних індикаторів можуть бути різноспрямованими, їхня соціальна значимість також різна. З метою врахування особливостей розробки і реалізації ДЦП, оцінки ефективності та результативності пропонується доповнити їх спеціальним розділом, який повинен містити індикатори та показники очікуваної ефективності та результативності, що дозволяють щорічно і поетапно здійснювати контроль і оцінку ходу реалізації програм [159, с.54].

Третій метод припускає порівняння витрат, пов'язаних з фінансуванням ДЦП, і вигод від реалізованих заходів. Труднощі в його ісполь-зованні пов'язані з тим, що не всі результати регіональної політики можна оцінити кількісно. З точки зору авторів, дана технологія оцінки ефективності цільових програм дозволяє найбільш точно визначити їх результативність і прийняти зважене рішення про необхідність фінансування.

Економічною наукою поки не запропоновано універсальних способів оцінки результатів регіональної політики, тому при оцінці можуть використовуватися або один із зазначених методів, або все в комплексі. Важливе значення при цьому має наявність необхідної для оцінки економічної інформації.

Уряд приймає рішення про початок розробки державних цільових програм на підставі оцінки поточного і бажаного стану економіки територій. Від якості дослідження рівня соціально-економічного розвитку регіонів залежить коректність поставлених цілей, адекватність механізмів реалізації та, як наслідок, загальна ефективність застосування програмно-цільового підходу [169, с. 18].

Програмно-цільові методи міцно увійшли в теорію і практику української економіки в 60-70 рр. минулого століття. Тим не менше, немає достатніх підстав, оцінювати накопичений досвід в частині рішення в першу чергу комплексних проблем територіального розвитку як свідомо успішний.

Навпаки, практичні результати використання таких технологій стосовно до конкретних територій в останній чверті минулого століття вельми скромні. Основна вина неуспіху - формалізм, за визначенням властивий зарегульованій планово-централізованій системі розподілу ресурсів. Неминучим наслідком цього стали декларативність і поверховість оцінки тенденцій господарського розвитку. Ідеологізація публічної економічної науки в значній мірі зобов'язувала пропонувати і виправдовувати економічну політику, мало враховує реалії оперативної господарської практики, орієнтуючись при виборі цілей на політично вмотивовані гасла, а не на жорсткі економічні обмеження. На жаль, практика тих часів виявилася стійкою, і зміни останніх 10-15 років змінили поки, на жаль, небагато.

Разом з тим, досить усталена і багаторазово апробована методологія програмно-цільового планування знає чимало успішних практичних застосувань. Наприклад, у багатьох проектах, здійснених міжнародною спільнотою в слаборозвинених країнах. Необхідно зауважити, що уряди розвинених країн давно вже не мислять рішеннями загальнонаціональних (як правило, інфраструктурних, а ще частіше - приватних територіальних) проблем, не спираючись на традиційний і перевірений програмно-цільовий підхід і сучасні інформаційно-організаційні технології. Україна до теперішнього часу знає чимало успішних програмно-цільових рішень, навіть в їх практичному застосуванні, хоча в цілому негативний досвід поки все-таки переважає.

Концепція розвитку регіону, з одного боку, це система поглядів, генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні проектів, планів, програм; з іншого боку, пов'язаний з ресурсами, виконавцями і термінами здійснення комплекс соціальних, демографічних, виробничих, економічних, екологічних, організаційно-господарських заходів, що забезпечують сталий розвиток регіону [23, с. 77].

Інструментом формування концепції є програмно-цільовий підхід, який передбачав конкретну технологію управління: формування ієрархії цілей;

освіту взаємопов'язаних програм, що реалізують цілі; розподіл наявних ресурсів; формування бюджету; створення (при необхідності) спеціальних органів управління.

При реалізації програмно-цільового управління важливим моментом є ідентифікація проблем розвитку території і вибору шляхів і можливостей їх вирішення. У зв'язку з цим проводиться аналіз і структуризація діючої програми соціально-економічного розвитку регіону. Формується система цілей - «дерево цілей», що складається з декількох рівнів і ряду гілок, які взаємно доповнюють, не перетинаються і не залежать один від одного. На самому нижньому рівні дерева цілей розміщуються можливі ресурси, необхідні для досягнення головної мети. Кінцевою (генеральною) метою розвитку виступає формування варіанту розвитку, при якому територія буде мати потенціал динамічного сталого зростання [98].

Дерево цілей соціально-економічного розвитку регіону розробляється на основі результатів оцінки стану території групою експертів (наприклад, методом мозкової атаки). На нижньому рівні наводяться заходи, необхідні для досягнення мети, що стоїть в вершині графа.

Після деструктуризації систематизованих ідей і оцінки критичних зауважень деякі ідеї можуть бути відкинуті. Потім будують остаточне дерево цілей з урахуванням контрідей, що виникли в ході деструктуризації. Фрагмент отриманого «дерева цілей» (фрагмент) наведено на рис. 1.3.

Як показники для даного дерева цілей можуть бути використані наступні:

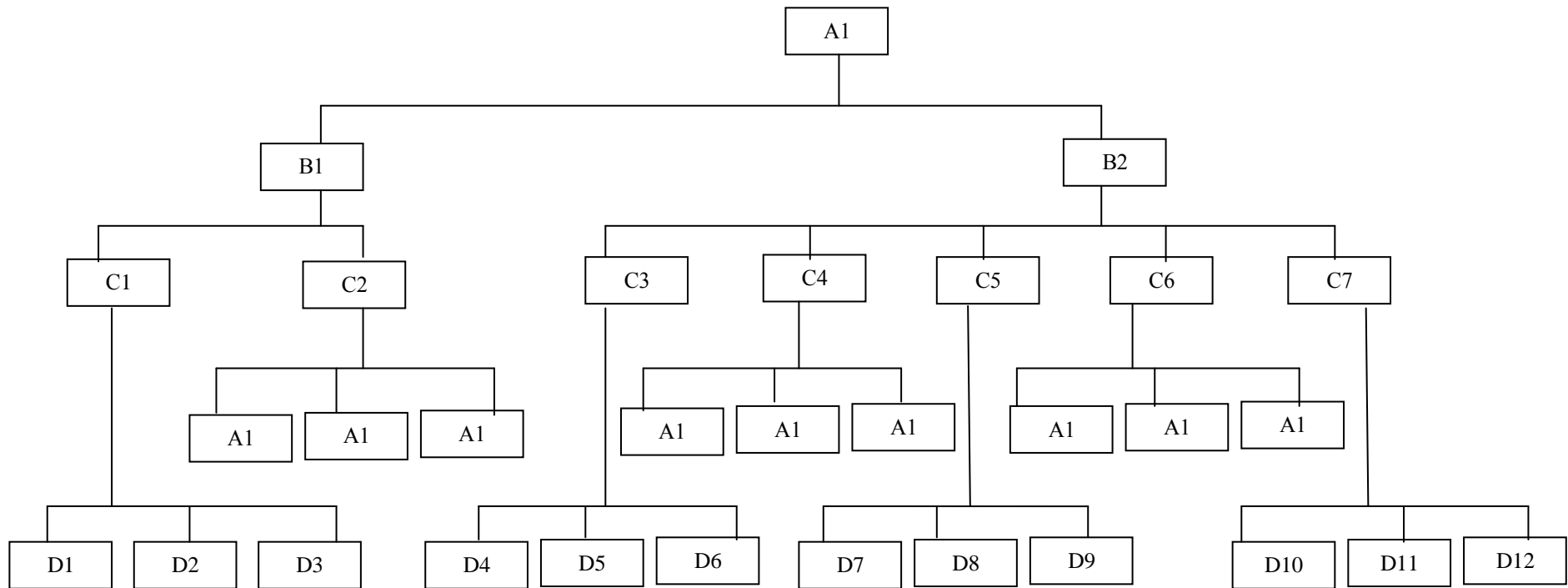


Рис.1.3. Елементи «дерева цілей» публічного управління територіальним розвитком

- A - створення умов для всебічного і гармонійного розвитку людини;
- B1 - підвищення рівня життя населення регіону; B2 - поліпшення якості життя населення регіону;
- C1 - підвищення зайнятості населення;
- C2 - поліпшення соціального забезпечення та соціального захисту населення;
- C3 - поліпшення якості побуту;
- C4 - задоволення потреби громадян в освіті;
- C5 - стабілізація екологічної обстановки в регіоні;
- C6 - забезпечення соціальної безпеки, законності і правопорядку;
- C7 - розвиток сфери охорони здоров'я;
- D1 - розвиток підприємництва, індивідуальної трудової діяльності;
- D2 - організація підготовки ПУТР і підготовки кадрів з урахуванням зміни структури економіки і зайнятості;
- D3 - залучення до участі в громадських роботах працівників, що вивільняються з організацій у результаті структурної перебудови;
- D4 - розвиток державних форм соціального страхування і пенсійного забезпечення;
- D5 - створення додаткових робочих місць для соціально слабозахищених категорій населення;
- D6 - розробка регіональних програм соціального захисту різних верств населення;
- D7 - забезпечення населення житлом;
- D8 - розвиток мережі побутового обслуговування населення;
- D9 - поліпшення роботи громадського транспорту;
- D10 - забезпечення гарантованого безкоштовної освіти;
- D11 - сприяння розвитку мережі недержавних освітніх установ;
- D12 - створення умови професійної адаптації та професійної орієнтації підлітків;
- D13 - стимулювання природоохоронної діяльності організацій в регіоні

за допомогою цільових бюджетних асигнувань;

D14 - впровадження сучасних екологічно чистих безвідходних технологічних процесів;

D15 - максимальне видалення і раціональна переробка відходів виробництва;

D16 - забезпечення цілеспрямованої політики підтримки і зміцнення правоохоронних органів;

D17 - створення умови для боротьби з алкоголізмом і наркоманією;

D 18-розвиток системи адвокатури і нотаріату;

D19 - стимулювання розвитку медико-соціальної та фізкультурно-оздоровчої інфраструктури регіону;

D20 - соціальний захист громадян у разі втрати здоров'я;

D21 - розширення профілактичних заходів для зниження виробничого травматизму та охорони здоров'я громадян.

Цілі, представлені в дереві цілей, аналізуються і розподіляються за важливістю. За допомогою методу «патерн» були проаналізовані і розподілені за важливістю. Дерево складається з елементів (вузлів), гілок (ліній) і сімейств. Сімейство «дерева рішень» включає конкретний елемент і безпосередньо пов'язані з ним елементи. На рис. 1.3 є 10 родин:

1. A, B1, B2.

2. B1, C1, C2.

3. B2, C3, C4, C5, C6, C7.

4. C1, D1, D2, D3.

5. C2, D4, D5, D6.

6. C3, D7, D8, D9.

7. C4, D10, D11, D12.

8. C5, D13, D14, D15.

9. C6, D16, D17, D18. 10. C6, D19, D20, D21.

На більш високому рівні ієрархії проводилася експертна оцінка кожного з сімейств дочірніх елементів шляхом порівняння їх з материнським. Для отримання оцінок експерти керувалися наступним: критеріями рівня і якості життя:

- динаміка узагальнюючого показника рівня життя населення;
- грошові витрати бюджету;
- витрати часу на реалізацію цих завдань;
- можливі негативні наслідки нездійснення конкретних заходів;
- відповідність державних цільових програм;
- пріоритетність рішень для населення;
- очікувана економічна ефективність;
- наявність трудових ресурсів для здійснення заходу;
- реальні наявні доходи населення;
- ступінь задоволення потенційного попиту населення на товари і послуги;
- рівень безробіття;
- покупательна спроможність середньої заробітної плати;
- рівень смертності;
- мінімальний розмір пенсії, її купівельна спроможність;
- рівень прожиткового мінімуму

Так як розглянутий метод має достатню гнучкість, при оцінці використовувалися чотири критерії одночасно з урахуванням особливостей кожного сімейства [123]. Методологія програмно-цільового підходу в даний час досить докладно опрацьована, а сучасна інформаційна техніка дозволяє на принципово іншому рівні збалансувати послідовність досягнення цілей і оптимальне витрачання ресурсів у фіксованому часовому циклі. Для сучасної України вкрай важливо використовувати світовий досвід вирішення національних і

регіональних проблем. Зрозуміло, безглуздо навіть думати про пряме перенесення в Україну закордонного досвіду, однак, щоб бути на рівні майбутніх завдань, його треба знати. У зв'язку з цим "... найбільш важливими і, одночасно найбільш адаптуються до українських умов є зарубіжні технології: правові, організаційні та інші механізми і процедури встановлення податків, оподаткування, збору податків, їх розподілу по бюджетах різних рівнів, контролю та відповідальності. У цих питаннях зарубіжна практика накопичила безліч простих і витончених методів, прийомів і прецедентних рішень, і вони в значній своїй частині могли б бути з успіхом використані в специфічній українській моделі [141, с.19].

Стосовно до регіональної економіки під цільовою програмою слід розуміти структурно організовану і логічно пов'язану систему заходів, узгоджену з виконавцями і певним чином оформлену. Зазвичай вона приймається відповідним органом виконавчої влади і набуває характеру термінового нормативного акта. Прийнята цільова програма в залежності від складності вирішуваної проблеми містить набір політичних, інституційних, виробничих, інженерних та інших необхідних заходів, пов'язаних логікою покрокової послідовності руху до мети. Її обов'язковими якісними характеристиками є збалансованість по ресурсах, термінах реалізації намічених заходів і виконавцям, а також специфічно організована система координації і контролю. Управління програмою починається з моменту прийняття рішення про її розробці і, як правило, вимагає створення органу управління, відповідального за організацію розробки, координацію і контроль виконання, а в подальшому - моніторинг і авторський контроль її результативності протягом обумовленого періоду.

Програмно-цільовий підхід, природно, звільнений від невластивих йому політичних функцій і використовується як апробований інструмент організаційних технологій, підходить до вирішення проблеми з системних

позицій. Він органічно поєднує артикульованих проблему і комплекс регулюючих впливів, що веде до її вирішення, одночасно залучаючи в її рішення усе коло взаємодіючих економічних агентів. Складність вирішення регіональних проблем в їх різноплановості, в тісному сплетінні інтересів безлічі не тільки економічних, а й соціальних агентів.

"Проблеми територіального розвитку (загальнодержавні, регіональні, місцеві) і цільові програми, - пишуть В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева, - як би створені одне для одного. Важко уявити метод, найбільш підходящий для вирішення багатофакторних, багатоаспектних та внутрішньо суперечливих проблем територіального розвитку, ніж програмно-цільовий. Важко уявити предмет (проблему для вирішення), який був би більш здатний виявити всі потенційні можливості програмно-цільового методу, ніж конкретні регіональні ситуації "[158, с.59].

Оскільки методологія програмно-цільового методу, як зазначалося, досить докладно і системно розроблена, хотілося б трохи докладніше зупинитися на кількох фундаментальних моментах, заздальгідь які зумовлюють практичну результативність розробки та реалізації програм регіонального соціально-економічного розвитку. Крім того, слід враховувати, що існування "... в Україні прекрасної наукової школи регіонального програмування і при наявності майже у всіх регіонах і в більшості великих міст фахівців, вже знають або цілком здатні освоїти ази програмно-цільового методу, розробити і виконати цільову програму рішення територіальних проблем цілком можливо "[172, с.165].

У виконавчих органах регіонів України, а часто і місцевих утворень склалося два підходи до формування програмно-цільових продуктів. Перший передбачає створення плану соціально-економічного (або комплексного) розвитку, в якому робиться спроба в рамках єдиного документа зв'язати напрямки розвитку всіх секторів економіки і соціальної сфери. Досить часто в них є окремі вкраплення програмного підходу і відповідних принципів фінансування, однак, при цьому зберігається розмитість і рихлість

конструкції, цілі недостатньо формалізовані, не конкретизовані пріоритети, нечіткі механізми регулювання, а про джерела і принципи фінансування йдеться смутно або, взагалі, нічого. Саме ці масово тиражовані недоліки породжують негативний досвід практики програмно-цільового підходу при вирішенні територіальних проблем. На жаль, в подібних документах часом забувається, що країна перейшла від керівництва до управління економікою, а це принципово змінює орієнтири.

Другий підхід спрямований на вирішення конкретних проблем, пріоритетних для конкретної території. Тут принципово інший предмет регулювання. Це передбачає націленість і концентрацію зусиль, жорстке вибудовування послідовності дій, що робляться, відбір використовуваного інструментарію і механізмів регулювання, оцінку потреби використовуваних ресурсів, визначення їх джерел надходження і баланс, а також такі незвичні аспекти, як обов'язкові компроміси в подоланні конфлікту інтересів і обов'язкову оцінку ризику.

Такі проблемно-орієнтовані документи більше відповідають суворій конструкції програмно-цільової технології і, на нашу думку, мають законне право називатися програмно-цільовими продуктами.

Крім того, слід зазначити, що їх розробка і подальше здійснення вимагають відмінною від звичної організації розробки, причому для успіху справи корисними представляються такі форми розподілу ресурсів, як тендери, публічні торги і надання грантів. Однак і в цьому випадку кращою представляється ексклюзивна система управління і контролю розробки та реалізації, а потім і наступний авторський контроль і моніторинг.

Важливим прецедентом представляється і підкреслена важливість прогнозних оцінок територіального розвитку в процесі відбору програм, фінансування яких має публічну складову. Запропоновано і специфічна форма "револьверного" фінансування регіональних програм, що передбачає

часткове використання доходів від реалізації проектів першої черги як джерела накопичення інвестиційних ресурсів для проектів, передбачених в рамках подальшого здійснення програми.

Недоліки практики програмно-цільового регулювання загально визнана: "... розмитість цілей, відсутність державних пріоритетів, формальність процедур відбору програм, недостатня відповідальність за виконання програм і ін. Жодна з національних програм регіонального розвитку не була виконана з позицій ними декларованих цілей, ні за обсягом річних програмних заходів, ні за обсягом фінансування "[172, с.171].

До того ж не можна ігнорувати конфлікт інтересів державної і регіональної влади, який впливає не з технологічних або організаційних особливостей цільових розробок, а з розподілу їх прав і зобов'язань. Залишаючи в своїх руках перерозподіл великої частини національних ресурсів, держава зберігає право прийняття рішення, проте часто зводить процедуру узгодження міжрегіональних господарських рішень не до пошуку компромісу, а до лобіювання на рівні прийняття рішень в "коридорах влади", де в непублічній сфері формально згладжується конфлікт інтересів центру, національних монополій і територій.

Жорстко відстоюючи своє право на прийняття рішень з приводу розподілу національних ресурсів, держава воліє, "... щоб кошти на регіональні програми прямували тільки на ті території, які відібрані для цього по суворій системі спеціально розроблених критеріїв. Держава повинна бути зацікавлена в тому, щоб ці кошти дозволили досягти конкретно поставлені цілі, а отримані результати мали б велике значення не тільки для регіону, а й для країни в цілому "[272].

Програмно-цільові продукти - вторинні інструменти регулювання територіального розвитку, але інструменти мобілізаційні. Вони дозволяють концентрувати ресурси на обмеженій кількості цілей і домагатися успіху в конкретній галузі. Усвідомлення обмеженості ресурсів змушує суспільство вдаватися до використання подібних управлінських технологій тільки в

певних випадках. Зазначена ущербність багатьох програм розвитку є наслідком успадкованої від адміністративно-командної економіки звички "вибудовувати" господарюючі суб'єкти в якусь формалізовану і впорядковану спільність. Природно, в нинішніх умовах реалізація подібних принципів навіть не припускає скільки-небудь економічно виправданих результатів.

Однак це - не заперечення використання програмно-цільових технологій в якості ефективного інструментарію вирішення проблем територіального розвитку. Навпаки, за прагматичного підходу: технологічності відбору цілей, формування пріоритетів, узгодження інтересів і при опорі на фундаментальні принципи мобілізації ресурсів і їх раціонального розподілу (тобто вибудованого відповідно до регламенту), розроблені документи виявляються корисними для практики регіонального управління.

У закінченому вигляді, на нашу думку, пропонований продукт повинен представляти якийсь симбіоз середньострокового і безперервного бюджетного проектування, набору взаємопов'язаних цільових програм з різними термінами реалізації, з'єднаних диспетчерським регулюванням і зворотним зв'язком.

В Україні накопичено позитивний досвід використання територіальних програмно-цільових продуктів, правда, стосовно до місцевих утворень. У зв'язку з цим в першу чергу слід відзначити різницю між регіональною і місцевими утворенням як об'єктами регулювання. "Високий ступінь територіальної концентрації, найтісніший внутрішньотериторіальний зв'язок самих різних проблем і мікрорегіональних ситуацій, нарешті, об'єктивні потреби у визначенні загальної перспективи роблять місцеві утворення, - зазначають О. І. Анастасов, Ю. С. Коваль,- дуже своєрідним простором програмного регулювання, на якому можливо коректне з'єднання технологій цільових програм і короткострокового (середньострокового) планування [6]. В результаті такого з'єднання, яке детерміновано "скупченістю"

територіальних проблем місцевих утворень, і виникають «програми-плани». Природно, що вони завжди будуть мати деякі відмінності від класичного типу цільових програм, але стосовно до їх об'єкту це не тільки допустимо, але і бажано.

Відсутність "скупченості" і в певному сенсі однорідності проблем місцевих утворень на рівні регіонів України з лишком замінюється їх різноманітністю, відповідно ускладнюючи використання програмно-цільових технологій. Ці обставини при формальному адміністративному підході, по суті, і зводять нинішні "програми-плани" до структурно схожим, малопереконливим і здебільшого формальним документам.

При виборі напрямків територіального розвитку головним аргументом на користь того чи іншого вибору з'являться соціальні результати, перш за все зміна параметрів якості життя. При обмеженому економіко-правовому суверенітету регіонів потрібна певна адміністративна вправність, щоб ефективно мобілізувати фінансові та правові ресурси регіону, необхідні для розробки і реалізації Комплексної програми регіонального розвитку. Однак щоб такі документи стали дієвим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку українських територій, в їх розробці та здійсненні необхідне дотримання деяких фундаментальних умов.

Головним аргументом при виборі напрямків модернізації народногосподарського комплексу в регіоні і її самостійних територіальних утворень повинні стати довгострокові соціальні результати, перш за все параметри якості життя. Якщо владі належать переважні повноваження в сфері регулювання відносин між господарюючими суб'єктами, між громадянами і владою, а також при встановленні мінімальних соціальних стандартів, то на місцеві і регіональні власті лягає велика частина відповідальності за життєзабезпечення населення і виконання соціальних зобов'язань (рис.1.4.).

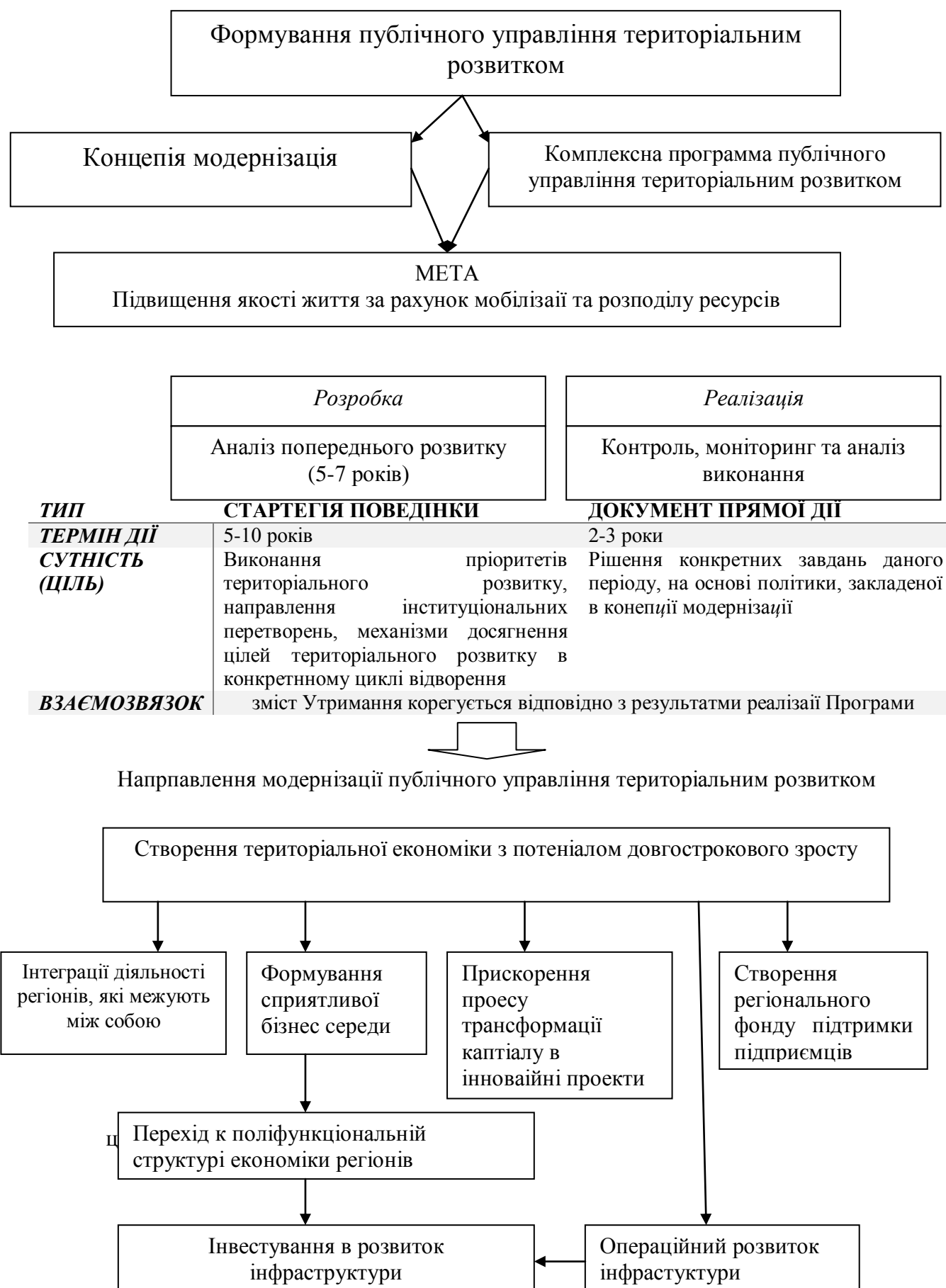


Рис.1.4. Системні та структурні перетворення публічного управління територіальним розвитком

Домінуючою для подальшого розвитку області нам представляється проблема пошуку дієвого механізму співпраці трьох самостійних територіально-адміністративних утворень. Його завдання забезпечення кожному учаснику територіального поділу праці кращих можливостей використання свого потенціалу, з одного боку, і надання господарюючим суб'єктам, задіяним в економічному обміні, рівних умов комерційної діяльності незалежно від території, на якій вона здійснюється.

Слід мати на увазі, що принцип структурної модернізації України полягає в єдності правового та економічного простору, тобто всі території вільні і відповідальні у виборі соціально-економічної політики, якщо, по-перше, діють в рамках обмежень, що накладаються законодавством, по-друге, не чинять перешкод вільному переміщенню праці і капіталу. Однак, вибудовуючи власну політику, вони не повинні ігнорувати базову умову сучасного світу - співпрацю і розглядати можливості кооперації як одну з умов ефективної реалізації власного ресурсного регіонального потенціалу [15, с.22].

Різниця ресурсних потенціалів регіонів виражається, перш за все, в різній виробничо-структурній організації їх народногосподарських комплексів. Адекватне використання наданих самою географією можливостей співпраці дозволило б успішніше вирішувати соціальні завдання всіх територій. Деяка хиткість економічних зв'язків між ними в даний час відбивається, наприклад, в тому, що навіть концепції соціально-економічного розвитку окремих територій будуються на мовчазному взаємному ігноруванні можливостей фінансової та виробничої інтеграції, розумної кооперації і, природно, фактичних преференцій, що впливають з раціонального розподілу праці. Навряд чи, на наш погляд, вирішення проблеми лежить в площині адміністративної модернізації.

Зазначені вище напрями реформування господарського комплексу території сировинної спеціалізації повинні враховувати передбачувані в перспективі структурні зрушення в економіці регіону і що входять до його складу місцевих утворень. Наразі відбувається відхід від багато галузевої

спрямованості територіального розвитку в бік багатофункціональності. Створена в період інтенсивного освоєння природних ресурсів соціальна інфраструктура вимагає високих витрат на утримання, кошти бюджетів територій обмежені.

При розробці регіональної політики з метою виявлення оптимальних галузевих пропорцій необхідно враховувати структурні зрушення в економіці регіону.

Вибір оптимального варіанту регіональної структурної політики обумовлений економічною ситуацією [27, с. 398]. Наростання в економіці кризових явищ, обумовлених структурно-технологічною незбалансованістю господарського комплексу регіону, деформації найважливіших відтворювальних пропорцій, допущені прорахунки в структурній політиці обумовлюють актуальність завдання формування оптимальної структурної політики економічного зростання, яка передбачає створення прогресивної технології структурних перетворень у господарському комплексі, формування рівноважних механізмів перерозподілу ресурсів в найбільш пріоритетні сфери і напрямки розвитку економіки.

При формуванні структурної політики необхідно враховувати сукупний вплив факторів, що регламентують параметри розвитку соціально-економічних процесів в регіоні, таких як зовнішні і внутрішні умови формування структури регіональної економіки. В даний час різко зростає актуальність дослідження механізму впливу структурних зрушень на економіку регіону та входять до його складу територій.

Як інструмент аналізу пропонується використовувати балансову модель, яка буде показувати економічний простір у вигляді взаємодії зони - регіону. Моделі такого типу широко застосовувалися для дослідження проблем відтворення. Вони дозволяють кількісно оцінити вплив окремих потоків продукції на такі макроекономічні показники, як кінцевий продукт, національний дохід та тощо.

Основою моделі є міжгалузевий баланс економіки регіону і формулюється як задача лінійного програмування, що забезпечує

максимізацію кінцевого продукту в умовах заданої системи обмежень. Найважливіші з них - рівняння балансів виробництва і розподілу продукції галузей економіки. У кожному рівнянні відображаються також експорт і імпорт даної галузі. Змінними є не тільки обсяги продукції, а й показники зовнішньоекономічної діяльності регіону. У моделі задані обмеження на обсяг виробництва, експорт та імпорт [40, с.121].

Як критеріальною функції використана максимізація кінцевого продукту території. Оригінальність даного методу полягає в тому, що, використовуючи апарат математичного моделювання, теорії подвійності, похідних функцій, він дозволяє системно обчислити структурні зрушення.

Модифікована модель міжгалузевого балансу, описана вище, дозволяє вибрати найбільш підходящу обчислювальну схему. Так, для обчислення ефективності вже відбулися за якийсь період структурних зрушень доцільно використовувати статистичну модель міжгалузевого балансу як найбільш просту і зручну в роботі.

Структурна політика регіону повинна ґрунтуватися на опрацюванні методології оптимізації структурних аспектів поступального економічного розвитку території. Облік цих аспектів в практиці розробки програм розвитку економічних систем дозволяє забезпечити досягнення оптимальних макроекономічних показників функціонування економіки регіону. Політика структурних трансформацій в регіоні передбачає здійснення аналізу і прогнозування як вже сформованих, так і прогнозованих структурних змін в регіональній економіці [27, с.28].

1.3. Системна парадигма публічного управління територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічних систем

В даний час необхідно більш пильно розглянути причини події в нашій економіці, спробувати визначити ключові фактори, що викликали безпрецедентні у світовій історії соціально-економічні та політичні катаклізми.

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

У другій половині ХХ століття чимало є прикладів, коли національні економіки навіть з більш негативними тенденціями досить швидко проходили через кризу і на виході з нього вражали темпами економічного зростання. Відродження Німеччини, Японії, розвиток південно-східних "азіатських тигрів", реформування Китаю - ці явища заслужено отримують в публіцистиці найменування "економічного дива".

На думку автора, основною причиною "українського економічного дива" є невідповідність внутрішніх закономірностей і механізмів розвитку територіальних систем, з одного боку, і методів і підходів до управління національної соціально-економічною системою з іншого боку. Спрощено кажучи, був серйозно порушений принцип У. Ешбі: складністю можна управляти тільки за допомогою складності, тобто складність пристрою і розвитку об'єкта управління обумовлює складність методів, використовуваних суб'єктом управління. Радянський Союз створив досить ефективну, але надмірно централізовану модель економіки, в рамках якої регіони отримували лише "ефемерну" самостійність. Насправді логіка розвитку регіональних систем диктувалася з центру. Таким чином, будь-яка помилка в центрі системи впливала абсолютно на всі підсистеми. Моноцентрична модель в порівнянні з поліцентричною має значно меншу

економічну стійкість і збалансованість. Але в умовах моноцентричної моделі можливе застосування простих, прямолінійних методів управління, в епоху перебудови справедливо засуджених як командно-адміністративні". Ці методи не є поганими за визначенням, але в сучасних умовах їх застосування не співпадає зі складністю об'єкта управління і не може бути настільки ж ефективним і, головне, універсальним, що і раніше, у другій половині 80-х років ХХ століття соціально-економічна система СРСР в результаті об'єктивних тенденцій розвитку суспільства і господарства, свідомих зусиль керівництва країни і на кілька порядків дестабілізувалася і ускладнилася. З точки зору застосування колишніх методів управління система стала некерованою і перейшла в хаотичний стан. Центральна державна влада, не володіючи адекватними методами і системою управління, стала вже не в змозі здійснювати керуючий вплив. Структур управління окремими регіонами, здатних самостійно управляти їх розвитком, не існувало. Тому стався практично миттєвий розпад всіх господарських зв'язків. Така ситуація істотно не змінилася і сьогодні. Адекватні інструменти і структури управління регіонами тільки починають формуватися, і багато в чому саме це є основою визначеної в українській економіці стабілізації.

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

Поступово структурує нині поліцентрична економічна модель характеризується самостійністю розвитку регіонів, підвищенням необхідної автономності територіальних систем з їх обґрунтованої і достатньої, економічно, географічно і історично зумовленої спеціалізацією і диференціацією. Самостійність розвитку регіонів не означає ігнорування напрямків і преференцій розвитку національної економіки в цілому, але без

сильних і самостійних регіонів сильного національного господарства бути не може. Баланс між централізованим і регіональним розвитком економіки об'єктивно порушений і повинен бути знайдений в іншій точці, ніж це було в радянську епоху. І крапка ця лежить в області розвитку повноцінного українського буття у зведені конституційних норм і законодавчих актів. Як буде показано нижче, публічне управління територіальним розвитком - це, перш за все, соціальний, потім - економічний, а вже в кінцевому підсумку - політичний феномен. Без становлення здорової і конструктивної регіональної самосвідомості, що базується на самостійності соціально-економічного розвитку, державних політичних відносин в Україні не складеться. Буде відновлено радянську псевдо-публічну модель, насправді ніякого відношення до реальної поліцентричної моделі не має. Але, на думку автора, така нагода трапляється чисто гіпотетичною, оскільки сучасний світ рухається в рамках саме поліцентричної парадигми розвитку, загальні тенденції якої можна охарактеризувати як трансфедералізм і трансрегіоналізм. Перше поняття відображає той факт, що публічного управління територіальним розвитком відносини в сучасному світі набувають все більшого і більшого розвитку не тільки в рамках державного устрою великих і складних територіальних утворень, а й виходить (трансцендує) на рівень міждержавних відносин, а також і на нижні рівні державної влади, в область відносин місцевих органів влади [44, с.88]. Явище трансрегіоналізма полягає в тому, що тенденції до глобалізації світового соціально-економічного простору і утворення великих гео економічних утворень призводить до «розмивання» поняття держави і самих державних кордонів.

На перший план виходять більш органічні територіальні утворення, а саме регіони, які, протидіючи спрощує тенденціям глобалізації, змушені виробляти - власну соціальну, політичну, економічну самоідентифікацію. Крім цього, трансрегіоналізм містить в собі конструктивні перспективи вирішення проблеми Четвертого світу, що є джерелом більшості терористичних утворень і зводиться до конфлікту між централізованим управлінням 200 держав по відношенню до 5000 етносів, народів і націй. В

таких умовах регіональні відносини більше не зводяться до відносин «центр - периферія», а в великій мірі виходять за межі цих відносин, вибудовуючи міцні горизонтальні зв'язки типу «центр - центр», на основі яких може існувати ефективний державний рівень політичного і соціально-економічного розвитку держави.

Створення поліцентричної моделі сьогодні стримується відсутністю нових ефективних, науково обгрунтованих, адекватних сьогоденній складності методів управління розвитком територіальних систем. Без нових підходів до управління зростає небезпека посилення доцентрової тенденції в управлінні економікою і на цьому тлі необгрунтовано універсального повернення до "жорстких" методів управління, що особливо помітно в зв'язку з останньою ініціативою Президента України В.О. Зеленського щодо посилення "вертикалі влади", створення інституту публічного управління територіальним розвитком і повноважних представників. Безумовно, потреба в посиленні політичної інтеграції сьогодні в Україні існує, але при цьому необхідно пам'ятати, що політична інтеграція не може не вплинути на управління економікою, а сформовані недавно структури управління регіонами поки що слабкі і потребують підтримки з центру. У зв'язку з цим важливо дотримуватися основоположного принципу: політична єдність і економічна самостійність. Ця теза, очевидно, містить в собі протиріччя, яке призводить до створення нерівноважної динамічної економічної моделі розвитку. Причому, вироблення конкретних механізмів реалізації та забезпечення функціонування цієї моделі обов'язково буде болючою. Але поліцентрична економічна модель свідомо є нерівноважною, нелінійною та динамічною. Це є складність, яку доводиться свідомо вводити в суб'єкт управління через складність самого об'єкта управління. Історичні приклади свідчать, що вироблення балансу між пріоритетами розвитку центру і регіонів може відбуватися в драматичній формі, як це було в Громадянській війні США, або взагалі набувати досить умовну стабільність, як це відбувається в Індії. Проте, модель взаємодії Федеральної влади і штатів показала свою ефективність. Іншим більш оптимістичним прикладом може

служити економічна інтеграція Німеччини кінця XIX століття.

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

Територіальні системи є самостійними суб'єктами національної економіки, зі своїми культурно-історичними, природно-кліматичними умовами і оригінальними тенденціями розвитку, а не абстрактними економічними одиницями. Створення ефективних і науково обґрунтованих підходів до розвитку територіальних систем є наріжним каменем для зміцнення позитивних тенденцій, виходу України з кризи і поступової реінтеграції євразійського економічного простору [61, с. 22].

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

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

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

буде змушене визнати рівноправність з такими центрами економічного розвитку, як Західна Європа і Південно-Східна Азія.

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

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

Таким чином, проблематика української кризи не є чимось специфічним і неповторним, але містить в собі деякі універсальні риси, які проявляються, природно з іншою інтенсивністю, в інших країнах в процесах глобалізації. Виявлені вище причини української кризи допомагають більш виважено аналізувати перспективи розвитку світової економіки [80, с. 89].

Виходячи з цього, ефективні підходи до управління розвитком регіональних систем в даний час стають актуальними в першу чергу для України, так як процес реінтеграції української економіки відбувається вкрай болісно і супроводжується кризою, але також і для будь-якої територіальної системи або національної економіки (що представляє собою гіперсистему, що складається з територіальних систем більш низького рівня), що здійснює інтеграцію в економічні простори вищого рівня, що володіють істотно іншою, - складною хаотичною нерівноважністю і нелінійною динамікою.

Невдачі в реалізації діяльності щодо переходу України до ринкової економіки безпосередньо впливають з недооцінки фактора невідповідності суб'єкта та об'єкта управління, позначеного вище як ключовий. Розроблялися і реалізовувалися програми, що мають несистемний і частковий характер впливу на економіку, але не це найголовніше. Розробка і реалізація самих

програм відбувалася на основі колишнього централізованого механізму управління, в тому ж централізованому порядку. Цілі цих програм (лібералізація цін, монетарна політика, приватизація, інвестиційні програми та інше) склалися в приведенні економічної системи на більш складний рівень, відповідний сучасному стану світового ринку, тобто в свідомому ускладненні [109, с. 201].

Але не було жодної програми, спрямованої на реформування самої системи управління, на приведення цієї системи у відповідність більш високим вимогам більш складного стану об'єкта управління, на вироблення нових методів управління складними системами. Багато в чому цілі програм були досягнуті, але нічого крім повної втрати керованості і дезінтеграції господарства не відбулося.

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

Еволюція адміністративно-територіального поділу стала результатом боротьби між прихильниками територіального і галузевого принципів управління і представляла собою чергування хвиль укрупнення і нового дроблення регіонів. Його теоретичною основою стала на довгі роки серед фахівців ідея про те, що оптимально розподіл має ґрунтуватися на ієрархії об'єктивно існуючих економічних районів різного порядку, яку потрібно виявити [141].

Критеріями були комплексність і взаємодоповнюваність структури господарства різних частин району, наявність природних ресурсів та інших передумов розвитку в майбутньому. Вважали, що в цьому випадку будуть

створені найкращі умови для керованості території і зручності для людей. Як бачимо, ще задовго до появи праць західних географів радянські фахівці, хоча, і в іншій формі, фактично прийшли до ідеї поєднання адміністративних кордонів з рубежами простору діяльності населення.

Неважко помітити, що принципи радянського адміністративно-територіального поділу відповідали концепції керівної ролі партії в сферах суспільного життя. Саме тому радянський поділ прийняв тотальний характер: більшість державних і громадських структур, крім армії і державних монополій на зразок залізниці, цивільної авіації та тощо, будувалося відповідно до ієрархії адміністративно-територіального поділу та партійних комітетів: область (край, автономна республіка), район області - місто - район міста. Зрозуміло, що суспільство легше контролювати з «природних» або спеціально створюваних (в районах нового освоєння) адміністративних центрів. В адміністративному районуванні бралися до уваги також етнічна структура розселення і політичні міркування - наявність міських, .. особливо промислових центрів, покликаних грати керівну роль по відношенню до сільської місцевості. При цьому економічним критеріям повинен був належати пріоритет. Однак на практиці все виглядало трохи інакше, ніж в теорії.

Після нетривалого періоду військового комунізму, зазначеного винятковою централізацією державної влади, був узятий курс на зрощування державної влади з громадським самоврядуванням в особі Рад, які ставали посередниками між наркоматами, центральною владою і населенням.

Жорстка вертикальна система керівництва економікою входила у все більшу суперечність із завданнями комплексного і збалансованого розвитку регіонів, раціонального використання природних, матеріальних і трудових ресурсів, підйому рівня життя громадян, охорони навколишнього середовища. Господарство було орієнтоване на досягнення оптимальних умов діяльності окремих галузей, а не суспільства в-цілому.

Галузеві міністерства прагнули скоротити свої витрати. Оскільки керівник крупного відомства мав, як правило, більшу політичну вагу і вплив,

ніж перший секретар обкому і вже тим більше голова облвиконкому, то господарські рішення приймалися в інтересах відомств, а не територій. Кожне міністерство, як велике феодальне господарство або приватна компанія, прагнуло до автаркії і, замість того, щоб організувати кооперацію, розвивало всередині своєї системи допоміжні виробництва. Воно орієнтувалося не на комплексну переробку сировини, а на ті компоненти, за виробництво яких несло відповідальність, прагнуло розмістити нові потужності там, де вони могли бути швидко освоєні, де вже були кадри, інфраструктура та інше [154].

Партійно-державне керівництво усвідомлювало це і періодично робило спроби підвищити роль місцевих Рад як господарів території і координаторів діяльності підприємств союзного і республіканського підпорядкування, активізувати ініціативу знизу. При цьому, однак, зовсім не йшлося про принципові реформи адміністративно-командної системи, тому що заходи, які приймалися, носили в основному паліативний характер.

Історія європейських промислово розвинених країн переконує, що не дивлячись на національні особливості і величезні відмінності між ними в темпах економічних і соціальних змін, в еволюції систем їх адміністративно-територіального поділу спостерігалось багато спільного. У західноєвропейських країнах базовими адміністративно-територіальними одиницями ще в середні століття стали комуни, що сформувалися навколо парафій католицької церкви [164, с. 231]. Вони стали здійснювати елементарні адміністративні функції - реєстрацію народжень, шлюбів і смертей, облік населення.

В епоху Реформації і католицької реакції сформувався принцип «*siu region eius religio*» - «хто править, той і вибирає релігію». Іншими словами, володар території визначав офіційне віросповідання своїх підданих і, таким чином, характер адміністративного устрою.

У Південній і Центральній Європі, де католицька церква в основному зберегла свої позиції, зберігся зв'язок між церквою і державою, а отже, довше проіснувало середньовічний адміністративно-територіальний поділ,

повільніше розвивалися представницькі інститути, відносини між центральною владою і регіонами нерідко були конфліктними. Навпаки, на переважно протестантській півночі і заході Європи адміністрація була відділена від церкви, і реформи почалися порівняно рано.

На думку відомого британського дослідника В. Л. Місюра, в розвитку адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування в Європі можна виділити шість етапів [168, с. 269]:

На першому етапі, в XV - XVIII століттях, а в деяких районах - ще з XIII століття зароджуються істотні елементи місцевого самоврядування, виникають законодавчі гарантії певних прав територіальних громад. Особливо високим рівнем самоврядування виділялися міста.

Другий етап настав після Великої французької революції (1789) і характеризувався широкими реформами адміністративно-територіального поділу.

Третій етап, що почався після 1848 року, коли по Європі прокотилася хвиля революцій, що проявилось перш за все на великих просторах Австро-Угорської імперії і німецьких держав і висловлювався в адаптації старого поділу до нових реалій, в тому числі запозиченні деяких елементів французької системи.

Четвертий етап настав після Першої світової війни і відрізнявся радикальною перебудовою не тільки політичної, але і політико-адміністративної карти Європи після розвалу Австро-Угорщини і революції в Росії.

П'ятий етап почався в результаті нового витка радикальних змін на політичній карті після закінчення Другої світової війни. Його основними рисами були адміністративні реформи в колишніх соціалістичних країнах і експерименти в колишньому СРСР, спрямовані на пристосування державного устрою до політичного ладу та економічним і технологічним змінам.

Шостий етап, точкою відліку якого можна вважати рубіж 1960-х і 1970-х років, являє собою нову хвилю адміністративних реформ, які прокотилися

по всій Європі і були націлені на рішення подібних проблем, що виникли повсюдно - необхідність укрупнити територіальні одиниці першого порядку або створити їх асоціації, а також пристосувати адміністративні рубежі до реальних кордонів функціонування районів, сформованих навколо великих міст. На низовому рівні ставилося завдання укрупнити дрібні низові адміністративні одиниці, в тому числі сільські, або принаймні стимулювати співпрацю між ними.

В кінці 1980-х-початку 1990-х років настав сьомий етап, пов'язаний з постсоціалістичною перебудовою адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування - поверненням до його національним історичним традиціям, адаптацією до бурхливих економіко-технологічних і соціальних змін останньої чверті ХХ століття.

Існує кілька підстав для типології управління територіальними утвореннями. Але найбільш загальний характер носить типологія систем адміністративно-територіального управління, запропонована Беннет. Він виділив три основних типи за особливостями розподілу повноважень між центральними і місцевими органами управління.

Дуалістичною називається така система, при якій функції розділені «по вертикалі», тобто центральні органи та місцеві мають свої виняткові сфери компетенції, і центральна держава прямо не втручається в рішення місцевих справ.

Горизонтальною іменується система, при якій центр займається місцевими справами поряд тільки з територіальними властями, а нерідко і прямо контролює їх.

Змішана система в різних пропорціях поєднує елементи перших двох і, в свою чергу, включає безліч підтипів.

У країнах різних типів ці проблеми виявлялися по-різному і на різних етапах історичного розвитку, проте, так чи інакше, на сьогоднішній день вони носять універсальний характер для всіх розвинених країн Заходу. Розглянемо їх окремо.

Урбанізація. Зростання міст призвів до виникнення величезних

відмінностей в чисельності населення, економічному, а отже, і податковому потенціалі низових адміністративних одиниць. У більшості країн Заходу (наприклад, в Норвегії) комуни - найстаріші територіальні колективи, де склалися багатовікові традиції общинного самоврядування. Який би малої не була чисельність населення комуни, вона, як правило, зберігає певну, хоча часто і формальну самостійність [176, с.59]. Права комун на цілісність їх території вважаються невід'ємними. Територія комуни може бути змінена лише за згодою населення або при схваленні вищих виборних органів. Якщо такого схвалення немає, то необхідно спеціальне - рішення вищих законодавчих або виконавчих органів (наприклад, у Франції - Державні Ради).

Тому вже на першому етапі урбанізації - «точкового» зростання міст - відтік населення з сільської місцевості та її обезлюднення привели до швидкого зростання числа дрібних комун, зменшення середнього числа їх жителів, - поглибленню розриву між основною масою дрібних сільських комун і невеликим числом великих і надвеликих міст.

До початку 1970-х років близько 80% комун в Західній Європі налічувало менше 5 тис. жителів, а більше 65% - менше 1000. У Бельгії понад 2/3, а у Франції - понад 60% комун мають менше 500 жителів. Великі відмінності і між осередками адміністративно-територіального поділу більш високого рівня. У найбільшому департаменті Франції - Нор перепис 1999 року зареєструвала 2,555 млн. жителів, в найменшому - Лозер - лише близько 73,5 тис. жителів. Зрозуміло, що функції формально рівноправних комун різко розрізняються. Більш того, дрібні комуни просто не в змозі виконувати покладені функції без співпраці один з одним або з більшими сусідами.

Для міських муніципалітетів швидкий приплив населення поставив безліч нагальних проблем, пов'язаних із землекористуванням, будівництвом дешевого житла, інфраструктурою, громадським транспортом, які вимагали великих витрат, і пошуком джерел їх покриття. Концентрація робочих місць в містах привели до появи масових щоденних трудових поїздок, які погіршили фінансові труднощі міст через так званого «ефекту розмазування» (spillover). Проводячи більшу частину дня в місті, мігранти користуються

його інфраструктурою (наприклад, користуються найчастіше міським транспортом), а податки платять за місцем проживання. У підсумку витрати міського бюджету як би «розмазуються» по великій території, не приносячи очікуваного результату.

На етапі субурбанізації міста «виписнулися» далеко за межі своїх офіційних кордонів, центральні їх частини нерідко деградували, стаючи фокусами концентрації найбільш вразливих верств населення, іммігрантів, національних меншин, молоді, яка ще не знайшла свого місця на ринку праці. Більш заможні сім'ї переселялися в спокійні і благополучні передмістя, що сприяло поглибленню фінансових труднощів місцевої влади. Колишні адміністративні проблеми збереглися, але, крім того, загострилася необхідність складної координації діяльності комун і навіть цілих провінцій, чії території повністю або частково входять до складу єдиної міської агломерації або функціонального вузлового району [186, с. 78].

Агломерації виявилися розділені між десятками і навіть сотнями адміністративно-територіальних одиниць. У метрополітенських ареалах Нью-Йорка і Чикаго їх понад 1000, Філадельфії - близько 850, Піттсбурга - близько 700. В середньому 33 найбільших метрополітенських ареали США були до початку 1980-х років роздроблені на 268 адміністративних одиниць кожен. Великий Мілан включає близько 600 комун. В результаті рішення, які приймалися в одній частині агломерації, могли зачіпати інтереси жителів іншої без їх згоди. Відбувалося розпорошення коштів через дублювання міських служб, створювалися «для себе» в різних частинах єдиного міста, зниження їх ефективності через недостатність масштабів і обмеження радіусу дії, відсутність загальноміського планування і координації. Через це, в свою чергу, поглиблювалися відмінності в рівні забезпечення населення міськими службами і їх якості, порушувався баланс між потребами населення та фінансовою базою місцевої влади.

Крім того, рівень забезпечення населення комунальними послугами залежить і від того, які політичні сили перебувають при владі в кожній місцевій владі, які відносини вони підтримують з сусідами, межують з

місцевою владою з великим або малим територіальним утворенням (якщо з великим, то можна підключитися до його мереж, якщо з малими - доводиться створювати свої). Соціал-демократи і в цілому ліві сили були (у всякому разі, в теорії) більш схильні збільшувати витрати на соціальні потреби, субсидувати послуги для більш бідної частини населення, тоді як ліберали - вкладати кошти в інфраструктуру. Таким чином, і в чисто політичній сфері, здавалося б підтверджувалося правило - чим більше адміністративних одиниць, тим більше глибокі соціальні відмінності.

На ділі, однак, все виявилось складніше. Група британських вчених провела ретельне дослідження залежності бюджетних витрат англійських муніципалітетів від партійного контролю над муніципалітетами, усунувши при цьому вплив інших численних факторів (демографічної і соціальної структури населення і його доходів та інше). Виявилось, що рамки, в яких муніципалітет може маневрувати коштами, надзвичайно вузькі: левову частку займають витрати, які практично не піддаються урізанню або об'єктивно необхідні (ремонт шкіл, закінчення раніше розпочатого будівництва, виплата боргових зобов'язань та інше) [197]. Дослідження показало, що перемога консерваторів або лейбористів на місцевих виборах майже не впливає на витрати муніципалітетів на душу населення. Однак більш тонкий аналіз статей витрат може виявити відмінності в розподілі коштів. Навіть невеликі відмінності в ньому часом мають значний соціальний ефект. Лейбористські муніципалітети більше витрачали на житло і освіту, ніж ті, що знаходилися під контролем консерваторів.

Як би там не було, в епоху субурбанізації вже згаданий «ефект розмазування» доповнився новими аспектами: жителі заможних передмість, що працюють в центральному ядрі агломерації, перетворилися для його влади в багатьох нахлібників, оскільки користувалися всіма благами, оплачуваними муніципалітетом. Правда, поїздки жителів передмість в центр сприяє зростанню обороту розташованих там підприємств торгівлі та сфери послуг, а тим самим і зростанню податків. Проте, за підрахунками американських фахівців, кожен житель передмість, що приїжджає на роботу

в Нью-Йорк, «коштував» його муніципалітету щорічно 21 тис. доларів, а у Вашингтоні - 23 тис. доларів.

Не уникла подібних проблем і Західна Європа. Агломерація Брюсселя розташована в трьох районах, - фактично перетворилися на суб'єкти федерації, - двомовному районі Брюссель, що складається з 19 комун і охоплює історичне ядро міста, Фландрії і Валлонії. Більше половини зайнятих в районі Брюссель щодня приїжджають з-за його меж.

Населення Брюсселя, яке довгий час скорочувалося за рахунок виїзду в передмістя найбільш заможної його частини, в тому числі численних чиновників, зайнятих в керівних органах Європейського Союзу і НАТО. У столиці концентруються мігранти (їх частка зросла з 16,1% в 1971 році до більш ніж 30% в кінці 1990-х років), переважно з країн Магрибу та Туреччини. В результаті середній дохід на душу населення щодо середнього по країні неухильно зменшувався (в 1975 році - відповідно 117,5 і 105,4%, в 1989 році - 103,8 і 97,3%). Одночасно далекі передмістя, особливо на півдні агломерації, в Валлонії, ставали ще багатшими. У той же час душеві витрати брюссельських комун, більш ніж на 1/3 фінансувалися за рахунок комунальних податків, були на 40% вище, ніж в Валлонії, і на 70% - ніж у Фландрії.

Проведений в аналіз еволюції доходів населення, рівня місцевих податків - прибуткового і на нерухомість - з 1970 по 1990 роки в 59 комунах Брюссельської агломерації показав зростаючу поляризацію доходів і рівня комунального оподаткування. Посилення ролі провінції Брабант - проміжного адміністративного рівня між районами і комунами (провінції не є в Бельгії територіальними колективами) - могло б стати виходом з положення. Однак через напруженість у відносинах між франко- і нідерландомовними громадами провінція була розділена між районами Фландрія і Валлонія. У цих умовах виходом може стати поєднання подальшої децентралізації - ослаблення ролі центрального уряду поряд зі зміцненням «Європи регіонів» і функцій Брюсселя, як столиці ЄС [232, с.179].

Субурбанізація на тлі консерватизму сітки адміністративно-територіальних одиниць закріпила соціальну сегрегацію. У багатьох штатах США мінімальний поріг для освіти територіального колективу - всього 500 жителів. До 1900 року міста могли досить легко розширюватися за рахунок сільських територій, і в цьому були зацікавлені фірми з торгівлі нерухомістю і будівельні компанії. Однак потім жителі багатих передмість захотіли захистити себе від соціальних катаклізмів міських центрів і зберегти низькі податки, і законодавці практично всіх штатів прийняли норми, різко утруднили зростання міських територій. До них можуть бути відносно легко приєднані лише території уздовж автострад або навколо обслуговуючого їх аеропорту. Тому міські території росли дуже повільно і нерідко набували вигадливу, з відростками і екславів форму. Відповідно до законодавства багатьох штатів зміна адміністративних кордонів відбувається лише після схвалення більшістю населення на референдумі. Адміністрації багатих передмість приймають всі необхідні заходи, щоб зберегти якість життя і запобігти проникненню на їх території бідних верств населення. Так, в частині штату Коннектикут, що входить в агломерацію Нью-Йорка, 75% землі входять в зону, в якій можна продавати ділянки не менше ніж в 1 акр. Нерідко регламентується також характер забудови, щоб здорожити її вартість. Здавалося б, розумний принцип наближення середніх шкіл до житла призводить до відтворення соціальної та расової сегрегації, з чим без особливих успіхів боротися, складаючи такі маршрути підвозу учнів автобусами, які охоплювали «білі» і «чорні» квартали (Тауншип). У колишніх соціалістичних країнах також виникла невідповідність між справжніми розмірами міста і його офіційними межами. Але питання вирішувалося відносно просто: час від часу приймалася постанова про розширення міської території.

На сучасному етапі «контрурбанізації» дисперсність розміщення населення і робочих місць ще більше зростає. Все більше цінуються якість навколишнього середовища, особливості міського середовища, характерні для малого міста. Постіндустріальна економіка викликала різке збільшення

частки робочих місць на дрібних підприємствах в сфері послуг, в тому числі особливо в так званих виробничих - в консалтингу, дизайні, рекламі, маркетингу, аудиті, пов'язаних телекомунікаційних мережах, і навіть вдома. Епіцентри економічного зростання змістилися в зручно розташовані малі міста і сільські поселення, а також в ділову частину деяких найбільших (світових) міст [244, с.95].

Все це, з одного боку, ускладнило, а з іншого - зробило менш актуальним або, у всякому разі, сильно змінило потреби в координації діяльності сотень і тисяч комун, що входять в вузлові райони навколо великих міст. Більш того, зміни в соціальній структурі жителів і їх ментальності зробили стратегічне планування в рамках великих територій політично неприйнятним.

На ранньому етапі урбанізації систему поселень в густонаселених районах Європи пов'язували пасажирське залізничне сполучення і трамвай. Так, територія Бельгії була пронизана трамвайними коліями, в тому числі міжміськими, що дозволило робочим жити в невеликих містах і сільській місцевості, і зберегло традиційне планування міст з односімейним будинками в двох-трьох рівнях, оточеними невеликими ділянками. Однак в більшості країн саме на цьому етапі урбанізації росли великі міські промислові агломерації. У промисловості провідну роль грали великі підприємства, оскільки велика одинична потужність агрегатів, наприклад в чорній металургії, забезпечувала високу економічну ефективність.

На хід пізніших етапів урбанізації величезний вплив справила автомобілізація, що дозволила значно віддалити житло від робочих місць, винести за межі великих міст торговельні та розважальні центри, змінила моделі споживання і спосіб життя в розвинених країнах. У Центральній і Східній Європі автомобілізація почалася набагато пізніше і в менших масштабах. Виробнича і територіальна концентрація промисловості була вище, що, поряд з іншими важливими причинами, сприяло продовженню зростання «точкових» великих міст, зміцненню структур типу «центр - периферія».

Сучасний розвиток телекомунікацій ще більше послаблює залежність між розміщенням фокусів економічного життя і розселенням.

Зміни в ідентичності і потребах людей і їхнє ставлення до участі в управлінні державними справами. Почуття єдності інтересів, приналежності до територіальної спільності жителів країни, району, міста, місцевості - одна з основ місцевого самоврядування, причому її роль зростає. Від неї залежить зацікавленість в місцевому самоврядуванні, легітимність, а отже, і ефективність діяльності місцевої адміністрації. Для нинішньої ситуації в розвинених країнах характерні три тенденції [249, с.77].

Зростаючий індивідуалізм, що викликає відчуження людей від великих адміністративних одиниць, прагнення відгородитися від «чужих» проблем межами своїх комун. Представники середнього класу прагнуть жити в ізольованих, соціально однорідних і строго контрольованих ними громадах. Крайнім виразом такого підходу стали так звані gated communities (громади за воротами) в США - обгороджені з усіх боків поселення, в які не тільки "обмежується доступ сторонніх (наприклад, не можна в'їжджати на джипах), але регламентуються багато аспектів повсякденного життя. Їх жителі виступають різко проти будь-яких проєктів, не пов'язаних з обслуговуванням їх безпосередніх потреб - від промислових підприємств до торгових центрів. Перемагає психологія «тільки не на моєму дворі» (not in my backyard). Людей хвилює, що робиться в їх кварталі, а до міста в цілому з його складними проблемами, бідними й бездомними, автомобільними пробками і неадекватною інфраструктурою їм немає діла. Цьому сприяють зрушення в технологіях надання традиційних муніципальних послуг, їх передача приватному сектору. Іншою стороною медалі є зростання інтересу мешканців ізольованих громад до діяльності низової адміністративної одиниці (більш активну участь у виборах та інше). Правам особи все частіше віддається пріоритет в порівнянні з інтересами територіальної спільності.

Потреби людей ростуть і, що особливо важливо, постійно диверсифікуються. Органи влади на різних рівнях, як правило, не здатні швидко і адекватно реагувати на зміни в потребах. В епоху «держави

загального добробуту» на Заході і при соціалізмі в Центральній і Східній Європі вони звалили на себе відповідальність за багато сфер життя суспільства і тягар витрат виявився непосильним. Соціальні програми і діяльність комунальних служб приносилися в жертву інтересам політиків і партій, падала їх ефективність. Нині передбачається, що фінансова залежність місцевого самоуправління від центральної влади, з одного боку, і людей від державних органів - з іншого, пригнічує місцеву і приватну ініціативу, громадську самоорганізацію (низову демократію).

У діяльності місцевого самоврядування, зокрема в містах, упор переноситься від прямого контролю над діяльністю різних комунальних служб на створення необхідних умов для прояву приватної чи групової ініціативи у відповідних сферах і регулювання ринку послуг. Це створює передумови для зменшення зайнятих в управлінні та ролі місцевої влади взагалі і знову таки підвищує життєздатність, здавалося б раніше приречених дрібних комун.

Це стосується всіх його просторово-часових циклів - щоденних (поїздки на роботу), щотижневих (проведення вікенду, поїздки в інше житло), життєвих (переїзди, пов'язані зі змінами в сімейний стан) та інше. Маючи на увазі зростаючу роль телекомунікацій, американський вчений Б.Беррі назвав наш час епохою телемобільності [256, с.89]. Отже, модифікується територіальність людей -самоідентифікація з конкретним місцем проживання, населеним пунктом, районом, їх зацікавленість в місцевому самоврядуванні.

Простір діяльності, в якому протікають процеси соціалізації, соціального відтворення людей, в якому вони виступають як споживачі товарів, послуг, міського середовища, - це і є територіальна основа демократичної участі в управлінні. Система адміністративних кордонів, успадкованих від минулих історичних епох або створених на основі технічних і бюрократичних критеріїв оптимального адміністративного районування, відстає від технологічних і соціальних змін. У цьому полягає певна загроза демократії, соціальної стійкості суспільства.

Тому цілком природно, що думка фахівців щодо соціально-економічного розвитку територій довгий час була спрямована на те, щоб в максимально можливій мірі поєднати функціональні межі міських вузлових районів з межами адміністративних одиниць.

Видатний шведський дослідник Ю.А. Тихомиров запропонував наблизити адміністративні кордони до рубежів простору діяльності людей, а точніше - просторово-часових циклів, з яких складається їхнє життя [264]. На цих ідеях була заснована американська концепція стандартного метрополітенського статистичного ареалу, що обмежує зону, в якій не менше 15% самодіяльного населення працює в центральному місті. На них орієнтувалася реформа в Великобританії, розпочата в 1974 році - одна з найбільш радикальних в Європі.

Однак відразу з'ясувалися труднощі застосування цього підходу: неможливість постійного пристосування адміністративних кордонів до реальних соціальних кордонів, труднощі у виборі критеріїв їх визначення. Дійсно, якщо взяти критерій стандартного ареалу, 15% самодіяльного населення - це дуже невелика його частина, і до того ж воно становить лише 40-60% всіх жителів. Просторово-часові цикли, пов'язані з щоденними поїздками на роботу, - важлива частина діяльності населення, але далеко не єдина.

Інший підхід до визначення адміністративних меж - виділення приблизно однакових і «оптимальних» за чисельністю населення територіальних осередків, але його застосування наштовхується на ту ж проблему пошуку критеріїв.

У більшості європейських країн в основному зберігається адміністративно-територіальний поділ, що склалося в результаті хвилі реформ, які пройшли по всій Європі в 1970-х - початку 1980-х років.

Головними напрямками реформ 1970-х-початку 1980-х років були:

- наближення адміністративно-територіального поділу до кордонів функціональних районів;
- укрупнення територіальних осередків - низових адміністративних

одиниць;

- укрупнення одиниць основного поділу - створення адміністративних регіонів.

Зупинимося докладніше на двох останніх аспектах європейського регіонального реформування.

Укрупнення низових осередків. Радикальне вирішення проблеми - ліквідація дрібних старих комун і створення на їх місці нових територіальних колективів. В результаті змін число комун скоротилося в Фінляндії з 600 до 327, ФРН - з 24,5 тис. до 8,5 тис., Бельгії - з 2500 до 596, Данії - приблизно з 1400 до 275. Але в багатьох країнах злиття комун вельми обмежена. У Франції, наприклад, де прийнятий ряд законів, що стимулюють злиття дрібних комун, з 1955 по 1971 рік воно торкнулося всього 864 комун і призвело до зникнення 462 комун. Після 1971 року злиття торкнулося ще близько 2 тис. комун, але все ж їх частка не перевищила і 10% загального їх числа. І понині в країні налічується близько 36 тис. комун.

Створення великих регіонів шляхом об'єднання адміністративно-територіальних одиниць першого порядку - об'єктивна потреба сучасного етапу соціально-економічного розвитку. На Заході вона виникла і з економічних, і з політичних причин ще в 1970-х роках.

Політичні причини полягали в активізації місцевого капіталу і створення так званих регіональних коаліцій і пов'язаних з ними політичних сил як реакція на процеси глобалізації світової економіки.

Стадії підйому циклів Кондратьєва супроводжуються хвилею інвестицій, розподіл яких відбувається відповідно до специфічних для неї закономірностей. Так, на етапах ранньої індустріалізації основна частина інвестицій спрямовувалася в вугільні та залізородні басейни та в райони, добре забезпечені водою і гідроенергією, в яких розвивалася текстильна промисловість. Відомий Б. Е. Саенко прирівняв хвилі інвестицій геологічним відкладенням. В одних районах шар таких відкладень помітно густіше, ніж в інших (зазвичай це столичні регіони) [252]. Іноді «найдавніші» відкладення виходять на поверхню (депресивні райони, як правило, малопривабливі для

інвесторів в останні десятиліття), в інших, навпаки, старі шари перекриті новітніми осадовими породами (це райони сучасних високотехнологічних галузей). Кожен район або місто, таким чином, має «в анамнезі» свою унікальну траєкторію розвитку, яка багато в чому пояснює особливості місцевої політичної культури і формування локальної еліти.

Згідно Мессі, сучасний кондратьєвський цикл ставить місцевий капітал перед вибором трьох альтернатив:

- Відповісти на виклик конкурентів з інших районів, що виграють від припливу нових інвестицій і, в свою чергу, збільшити вкладення в виробництво, щоб підняти його ефективність. Але, як правило, для цього доводиться скорочувати соціальні витрати.

- Перенести виробництво в інші регіони або країни з більш сприятливими факторами виробництва (зокрема, з більш дешевою робочою силою).

- Створити «коаліцію розвитку» на місці, тобто об'єднати зусилля місцевих виробників, які не належать великим транснаціональним компаніям, місцевої влади та провідних соціальних сил (партій, профспілок, громадських організацій), переконавши їх затягнути пояси і спробувати створити більш привабливі умови для інвесторів, змінити імідж регіону або міста і протистояти викликам глобалізації. Такі коаліції особливо характерні для США.

Місцеві підприємці, намагаючись зміцнити етнічну і / або регіональну ідентичність, завжди активно розігрують економічну карту, підкреслюючи справжнє або уявне обмеження інтересів регіону центральною владою. Звідси - вимога передачі регіонам реальних повноважень, пов'язаних з господарським, соціальним і культурним розвитком, створення великих регіонів, особливо охоплюють ареал розселення національної або культурної меншини, і наділення його представницькими органами.

Розглянувши загальну проблематику управління регіонами, освітивши основні історичні віхи в українському регіональному управлінні, а також ознайомившись із закордонним досвідом з цієї проблематики, необхідно

уточнити категорійно-понятійний апарат цього дисертаційного дослідження, необхідний для аналізу сучасних українських реалій в галузі управління регіонами.

Висновки до першого розділу

1. Визначено, що загальна система регулювання територіального розвитку складається з двох складових. Першу більшість фахівців називають державним регулюванням, а другу - регіональним регулюванням. Оскільки ринкові умови замінили адміністративні вказівки формуванням і підтриманням певних умов, органи влади змушені вживати системні дії, які правомірно називати політикою. Отже, економічну політику, спрямовану на розвиток регіонів, що розробляється і здійснювану центральним урядом, доцільно називати державне управління, а органами регіональної влади.

Процес формування соціально-економічної політики повинен здійснюватися на державному і регіональному рівнях. Перший формує, по-перше, національні пріоритети розвитку, по-друге, набір механізмів підтримки, одна частина яких спирається на преференції (наприклад, з бюджету або спеціальних фондів, податкові пільги або фінансові гарантії уряду та тощо), а інша - на інституційні перетворення. Це позиція стратегічна, що вимагає обговорення і узгодження на національному рівні. Подібна концепція на регіональному рівні розробляється з урахуванням здійснюваних інституційних перетворень і з застосуванням аналогічних механізмів. Крім того, враховується необхідність додаткових уточнень регіонального законодавства.

Регіональна соціально-економічна політика є неформальний суспільний договір, в якому в рамках діючої системи регулювання узгоджена лінія поведінки господарюючих суб'єктів, регіональної влади і суспільства. Оперуючи доступними ресурсами і обумовленими правилами, господарюючі суб'єкти виробляють власну політику відтворення. Підприємства, що володіють достатніми фінансовими ресурсами в змозі самостійно вибирати напрямки розвитку, загальний вектор яких укладається в русло

територіального розвитку; іншим, готовим дотримуватися сформульовані правила, регіональна влада за плату або безоплатно (частково або повністю) на фіксований термін надає ресурсну підтримку. Остання здебільшого відноситься до малого і середнього бізнесу.

2. Основною метою публічного управління територіальним розвитком (ПУТР) є досягнення найбільш ефективного і рівномірного розподілу економічної активності по території країни. Це формулювання вимагає раціонального розподілу виробництва в просторі і максимального використання економічного потенціалу кожного регіону з метою загальнонаціонального добробуту; соціальну справедливість, тобто такий просторовий розподіл економічної діяльності, при якому жителі всіх регіонів мають більш-менш рівні можливості досягнення бажаного добробуту.

При реалізації програмно-цільового управління важливим моментом є ідентифікація проблем розвитку території і вибору шляхів і можливостей їх вирішення. У зв'язку з цим проводиться аналіз і структуризація діючої програми соціально-економічного розвитку регіону. Формується система цілей - «дерево цілей», що складається з декількох рівнів і ряду гілок, які взаємно доповнюють, не перетинаються і не залежать один від одного. На самому нижньому рівні дерева цілей розміщуються можливі ресурси, необхідні для досягнення головної мети. Кінцевою метою розвитку виступає формування варіанту розвитку, при якому територія буде мати потенціал динамічного сталого зростання.

Стосовно до регіональної економіки під цільовою програмою слід розуміти структурно організовану і логічно пов'язану систему заходів, узгоджену з виконавцями і певним чином оформлену. Зазвичай вона приймається відповідним органом виконавчої влади і набуває характеру термінового нормативного акта. Прийнята цільова програма в залежності від складності вирішуваної проблеми містить набір політичних, інституційних, виробничих, інженерних та інших необхідних заходів, пов'язаних логікою покрокової послідовності руху до мети. Її обов'язковими якісними характеристиками є збалансованість по ресурсах, термінах реалізації

намічених заходів і виконавцям, а також специфічно організована система координації і контролю. Управління програмою починається з моменту прийняття рішення про її розробку і, як правило, вимагає створення органу управління, відповідального за організацію розробки, координацію і контроль виконання, а в подальшому - моніторинг і авторський контроль її результативності протягом обумовленого періоду.

3. Визначено, що в даний час відносний консерватизм адміністративно-територіального поділу вступає в протиріччя з прогресом в технології, економіці, соціальній структурі та ідентичності людей. Пошук співвідношення стійкості і динаміка територіального устрою, спадкоємність в еволюції його сітки - непросте завдання. Наростання протиріч між стабільністю адміністративно-територіального поділу та розвитком суспільства породжується переглядом ролі держави у вирішенні соціальних проблем, появою нових підходів в його фінансуванні. У країнах різних типів ці проблеми виявлялися по-різному і на різних етапах історичного розвитку, проте, так чи інакше, на сьогоднішній день вони носять універсальний характер для всіх розвинених країн Заходу. Розглянемо їх окремо.

Розглянуто загальну проблематику управління регіонами освітивши основні історичні віхи в українському регіональному управлінні, а також ознайомившись із закордонним досвідом з цієї проблематики, необхідно уточнити категорійно-понятійний апарат цього дисертаційного дослідження, необхідний для аналізу сучасних українських реалій в галузі управління регіонами.

РОЗДІЛ 2

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

2.1. Основні положення методології механізмів формування публічного управління територіальним розвитком

Моделювання розвитку територіальної системи включає:

- розробку фактичної моделі, що відображає поточний стан територіальної системи, динамічних параметрів її розвитку і статичних параметрів її структури;
- розробку ідеальної моделі, що відображає стратегічні цільові показники територіальної системи;
- розробку реалістичної моделі, що відображає прийнятні цільові показники, що виробляються на основі порівняльного аналізу фактичної моделі і ідеальної моделі.

Фактична модель розробляється на основі аналізу динаміки розвитку та структури територіальної системи, вивчення показників на попередні роки.

Ідеальна модель виробляється виходячи з принципів цільових показників стратегічного розвитку територіальної системи на основі прогнозування та вироблення альтернативних сценаріїв.

Реалістична модель являє собою свого роду компроміс між фактичною моделлю і ідеальною моделлю. Вона базується на реалістичних прогнозах розвитку системи, її можливості, фактори ризику та невизначеності зовнішнього середовища.

При цьому кожна з моделей будується відповідно за певної послідовності кроків. Загальна логіка побудови моделей представлена на рис. 2.1.

Перший крок, який полягає у визначенні структури моделі, обумовлюється тим, що не завжди потрібна побудова моделі розвитку територіальної системи, що включає в себе відображення всіх складових її

підсистем, наведених в територіальній системі. Така повна модель не завжди може бути побудована в силу різних причин, як-то: брак інформації, тимчасові і економічні обмеження. Не завжди це потрібно через те, що управління проектом розвитку територіальної системи не завжди безпосередньо зачіпає всі підсистеми і всі процеси, що протікають в ній [277, с.119]. Таким чином, попередньо потрібно визначити, які підсистеми територіальної системи будуть включені в дану модель розвитку.

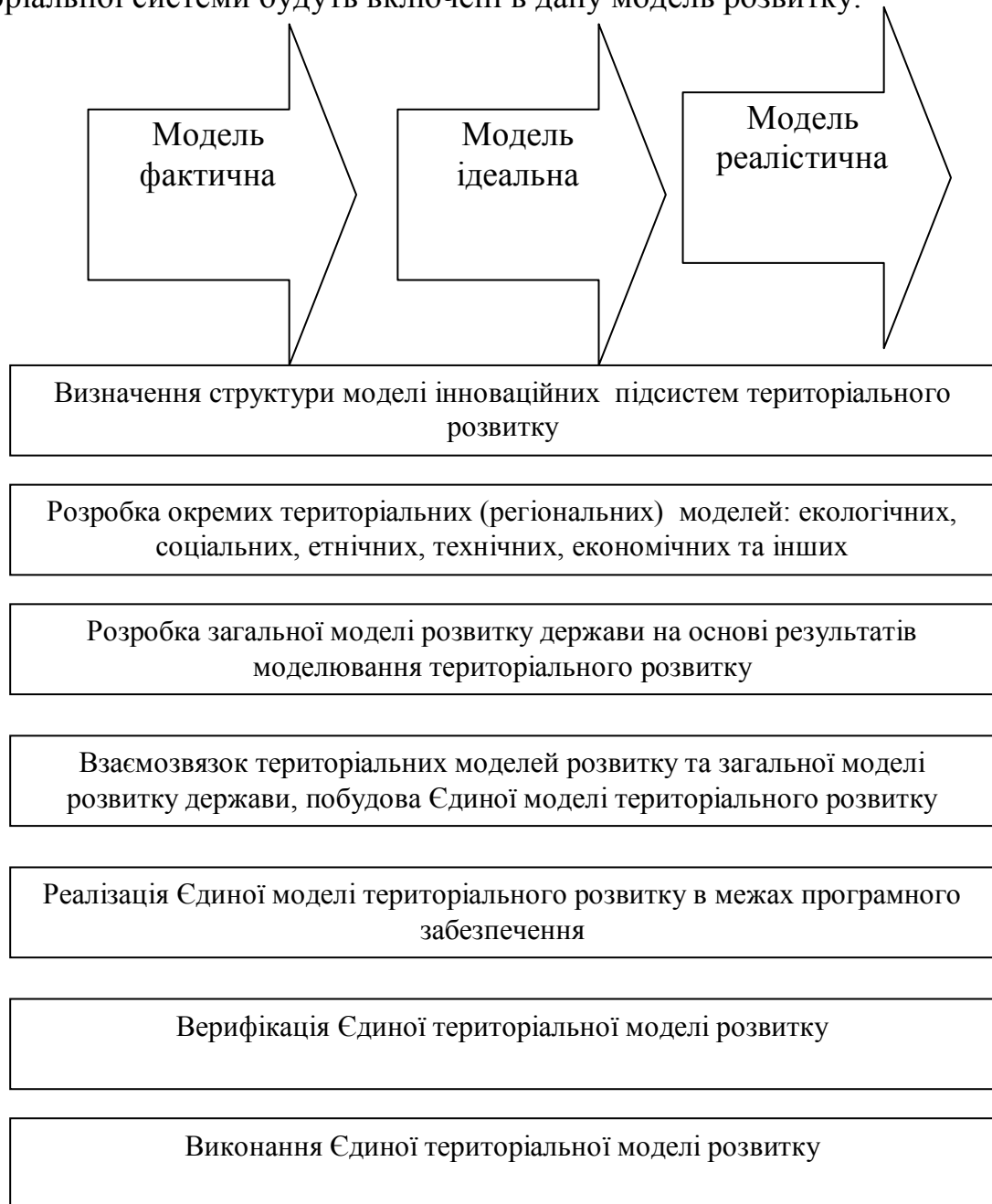


Рис. 2.1 Послідовність моделювання єдиної територіальної моделі розвитку

Далі відповідно до виділених підсистемам здійснюється створення приватних моделей на основі підходів. Розробляються приватні екологічні, соціальні, етнічні, технічні, економічні, політичні та інші моделі без попередньої ув'язки між собою, як локальні.

За результатами приватного моделювання попередньо визначається складність загальної моделі розвитку територіальної системи, і відповідно до цього підбирається модель-аналог, на основі якої буде побудована загальна модель. Вироблення будь-яких нових загальних моделей не представляється доцільною, так як в даний час існує велика кількість підходів, на основі яких можна створювати всілякі моделі, необхідні з метою управління проектом [8, с. 164].

Після того як необхідні приватні моделі і загальна модель побудовані, здійснюється їх взаємоувязка і поєднання. При цьому, природно, структура моделей і підходи до моделювання можуть бути змінені. В результаті має бути отримана одна, єдина модель. Взаємовідносини окремих моделей (регіональних) з Єдиною моделлю представлено на рис. 2.2.

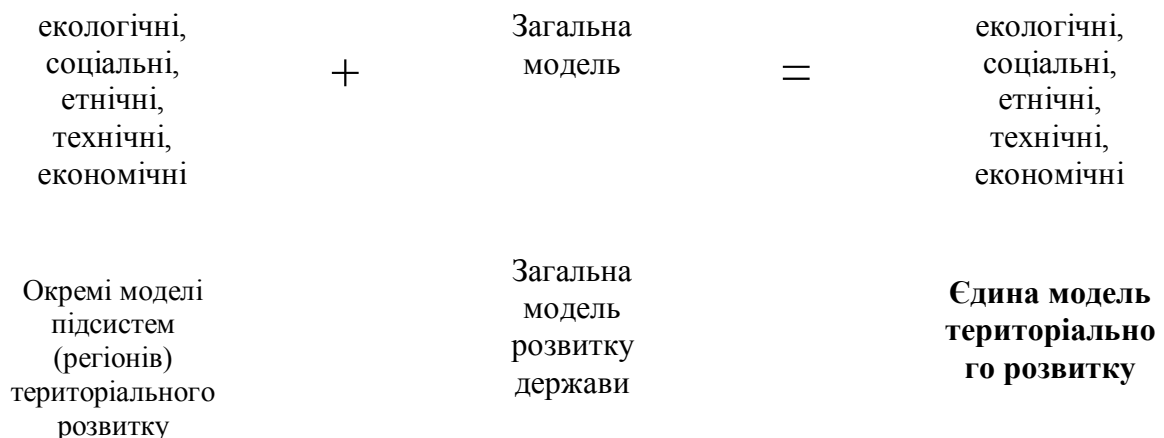


Рис.2.2. Взаємовідносини окремих моделей (регіональних) з Єдиною моделлю територіального розвитку

Реалізація моделі відбувається в рамках обраного або створеного програмного забезпечення. Даний крок є необхідним, так як сучасні моделі є досить складними і вимагають великої кількості обчислень, а крім цього -

адекватних методів представлення результатів (таких, як візуалізація, документування та інше).

Верифікація єдиної моделі полягає в перевірці її відповідності наявним фактичним даним про розвиток і структуру територіальної системи і цілям управління проектом. В ході верифікації може проводитися доробка єдиної моделі, а в разі потреби і більш кардинальна переробка з метою забезпечення необхідної відповідності та спроможності моделі.

На завершення єдина модель передається в користування, яке передбачає роботу з моделлю як на стадії розробки проекту, так і на стадії його реалізації.

При реалізації кожного з кроків необхідно дотримуватися наступних принципів:

- використання єдиного математичного апарату,
- єдність засобів візуалізації і документування,
- єдність використовуваного програмного забезпечення.

Ці принципи забезпечують сумісність використовуваних моделей, їх спроможність і гнучкість. Завдання забезпечення єдності використовуваного програмного забезпечення пов'язана з інформаційним моделюванням соціально-економічного розвитку територіальної системи.

Метою інформаційного моделювання є створення адекватного інформаційного забезпечення управління проектом соціально економічного розвитку територіальних систем, використовуваних не тільки для аналізу і проектування, а й для реального управління [15, с.22]. В якості найбільш важливих складових інформаційних моделей необхідно виділити:

- динамічні експертні системи, здатні до самонавчання,
- системи підтримки прийняття рішень.

Для створення цих систем необхідно використовувати підходи, відповідні динамічності складності і нелінійності розвитку об'єкта дослідження. В рамках цієї дисертації в якості інструменту інформаційного моделювання пропонується використовувати нейромережеве моделювання.

Неефективне, помилкове, необов'язкове, непослідовне або

неправомірне рішення може привести до втрати стійкості системи, її якості, а іноді і до руйнування системи. Під стійкістю системи розуміється і здатність зберігати основні параметри в певних межах або підтримки необхідної лінії поведінки при збуреннях, як виникають всередині самої системи, так і надходять ззовні.

Діагностика раціональності організації управління включає такі операції:

- виявлення основних конкретних функцій управління для певної системи управління;
- встановлення оптимальної кількості ступенів управління;
- визначення кількості ланок;
- розподіл функцій, прав і відповідальності між ланками по вертикалі і горизонталі;
- визначення професійного та кількісного складу кадрів;
- вибір технічних засобів (ТСУ);
- встановлення ступеня регламентації управлінських процесів.

Розробка і вибір рішення мають бути сконцентровані на тому рівні ієрархії управління, де для цього є відповідна інформація:

- інформація повинна надходити від усіх підрозділів організації, що знаходяться на різних рівнях управління і виконують різні функції;
- вибір і прийняття рішень повинні відображати інтереси і можливості тих рівнів управління, на які буде покладено виконання рішення;
- повинна строго дотримуватися підпорядкованість у відносинах в ієрархії управління.

Взаємодія керівника з експерт-аналітиками виникає на наступних етапах управлінського циклу: 1 - інформаційна підготовка рішення; 2 - прийняття управлінського рішення; 3 - юридичне оформлення рішення; 4 - організація виконання; 5 - контроль за виконанням; 6 - оцінка кінцевих результатів. Експерт-діагностика часто проводиться для оцінки ефективності взаємодії різних рівнів суб'єкта управління.

На першому етапі роботи відбувається осмислення висунутої проблеми

і пошуки шляхів її вирішення у вигляді необхідної інформації і розробки проекту усунення проблеми (підготовка проекту наказу, рішення, постанови).

На другому етапі виникає потреба осмислення проблемної інформації, її значення, відстеження її потоку у всіх напрямках: «зверху вниз», «знизу вгору», діагональна і вертикальна її циркуляція [28, с.89]. Вся необхідна інформація запитується з банку даних самого суб'єкта управління, а також попереднього ієрархічного рівня. Якщо потрібні якісь додаткові джерела інформації притягуються експерти.

Таким чином формується певний інформаційний простір, в якому відбувається вся необхідна робота з вироблення рішень. Іноді при розробці та підготовці того чи іншого рішення виникають проміжні проблеми, які потребують в свою чергу теж прийняття якогось рішення, але є і такі, які відтворюються постійно: їх можна назвати базовими управлінськими завданнями.

Після отримання всієї необхідної інформації і її концентрації, вона аналізується, оцінюється, і на основі даної роботи «виходить» у вигляді проекту передбачуваного рішення.

Надалі проект рішення надходить на узгодження керівнику, за цим слід завершальна стадія - прийняття рішення.

Змінюються в часі і просторі природні і соціально-економічні умови розвитку продуктивних сил, завдання розвитку суспільства викликають відповідні зміни в територіальних структурах господарства регіонів. Зміни виникають в результаті взаємодії на території економіки, соціальної сфери і природного середовища, спрямованого на задоволення певних суспільних потреб (виробництво продукції, підвищення рівня життя населення, збереження природного середовища). З розвитком суспільства в таку взаємодію вступають все більше територій. Адміністративний район, область, економічний район і ін. Функціонують вже не самі по собі, а в нерозривному зв'язку (в тому числі опосередкованої) з центром, аналогічними і іншими районами країни.

Кожне територіальне утворення являє собою якийсь цілісний об'єкт з

певною економікою, спеціалізацією, складом (рівнем) життя, формами використання природного середовища і центром, що здійснює регулювання відповідних процесів.

Ступінь розвитку, форми і зв'язку територіального утворення, використання його природних і створених працею людини (соціально економічних) ресурсів визначаються інтересами місцевих і регіональних ринків, ринку України в цілому, а останнім часом з встановленням тісних міжнародних зв'язків і переходом нашої країни на ринкові відносини в економіці - і світового ринку [39, с.11]. А це означає, що процес галузевої і територіальної структуризації району проходить в нерозривному зв'язку з аналогічним процесом у тих територіальних утвореннях, елементом яких він є. У масштабах усього світу цей процес здійснюється виходячи з цілей суспільного розвитку, територіальної диференціації умов розміщення продуктивних сил і збереження екологічної рівноваги. Зазначені процеси, а також багаторівневе регулювання свідчить про системну організації господарства на території. Підтвердженням цьому може служити також визначення господарської системи, дане одним з основоположників теорії господарських систем (ТГС) Куйбіда В.С., який «розглядав господарську систему як сукупність розпорядчих центрів, що мають певну єдність упорядкування господарських інтересів при прийнятті рішень» [62, с.89]. Додатковими аргументами на розумінні господарства як системи служать:

- властивість цілеспрямованості, що забезпечує цілісність системи: господарство пов'язується в єдине ціле насамперед корисною діяльністю людей, їх цілями, інтересами;
- адаптація до зовнішнього середовища, зміна внутрішньої структури господарської системи при зміні умов середовища.

М.В. Вермешук розглядає «національну економіку як систему взаємодіючих регіонів і центру» [70, с. 34].

Кампо В. М. пропонує системну концепцію регіону «як розвивається єдності міського ядра і організованого їм території» [81, с.65].

В. Ю. Керецман, називаючи системи територіальними економічними,

відзначає відсутність в даний час «єдиного універсального підходу до визначення регіону як територіальної системи» (3.139, с.9).

Безліч авторів допускається відкритість і «різні уточнення і інтерпретації» поняття «господарської системи».

Під територіальною господарською системою ми будемо розуміти взаємопов'язане цілісне утворення центру та організованого їм території, що спеціалізується на виробництві певних видів суспільно необхідної продукції (послуг).

На території формуються територіальні господарські системи різного ієрархічного рівня (місцеві утворення, адміністративні райони, регіони, області, економічні райони та ін.). Спеціалізація, структура і межі територіальної господарської системи визначаються соціально-економічними, природними та ін. Умовами. При цьому природні умови визначають лише можливості розвитку економіки. Реалізація цих можливостей здійснюється з метою досягнення максимально можливих обсягів виробництва необхідних суспільству продукції і послуг, підвищення рівня життя населення та збереження екологічного балансу.

Ступінь розвитку, місце розташування і зв'язку економічних, соціальних і природних об'єктів в територіальній господарській системі визначається не тільки ефективністю її функціонування, а й ефективністю функціонування інших систем. Всі відтворювальні зв'язку тісно переплітаються між собою, що вимагає узгодження рішень, прийнятих центральними, галузевими та територіальними органами управління.

На кожному рівні територіальної структури господарства вирішується своє коло завдань, але з обов'язковим урахуванням результатів вирішення еколого-соціально-економічних завдань сусідніх рівнів, стану ринку всіх рівнів. Результати рішення задач на верхньому (попередньому) рівні територіальної структури, потреби і можливості ринку цього рівня визначають напрямок розвитку територіальних господарських систем рангом нижче. У той же час облік реальних можливостей цих установок в районах рангом нижче дозволяє уточнити результати вирішення завдань верхнього

рівня, стан його ринку, територіальний розподіл виробництва і ресурсів [113, с.271]. При переході від районів вищих рангів до нижчих конкретизуються умови функціонування господарства. Поступово, переходячи від рівня до рівня, здійснюється ув'язка результатів рішення задачі розвитку продуктивних сил на всіх рівнях їх територіальної організації.

Важливою характеристикою територіальної господарської системи є її стійкість. Однак, її слід розглядати як «окремих випадок нестабільності економічних процесів».

Територіальна господарська система стійка при гармонійному збалансованому розвитку економіки, соціальної сфери і природного середовища, коли вплив зовнішнього середовища не порушує цю гармонію. Така структура забезпечує «безперервне, життєздатне і повнокровний розвиток ТГС». В іншому випадку це призводить до порушення пропорційності в розвитку галузей господарства, а іноді і до руйнування окремих частин, що складають територіальну господарську систему. Наприклад, будівництво великого хімічного підприємства може викликати небажаний відтік робочої сили зі сфери послуг, сільського господарства, скидання великої кількості стічних вод в природні водойми. Це, в свою чергу, може спричинити за собою зменшення виробництва послуг, сільськогосподарської продукції, зміни флори і фауни природних водойм і як наслідок -порушення екологічної рівноваги і соціальну напруженість та тощо [143, с. 87].

Розміщення соціально-економічних об'єктів є результат одночасної взаємодії водного, агломераційного, соціального, транспортного та інших факторів. Ступінь впливу кожного фактору на процес розвитку територіальної структури господарства району визначається суспільно-історичним моментом, а саме: існуючим в аналізованому періоді суспільним ладом, ринком праці, капіталу, послуг та тощо. НТП, що склалося розміщення і розвиток продуктивних сил, клімат і розподіл природних ресурсів слід розглядати як умови подальшого розвитку і розміщення виробництва і населення, щось зовнішнє по відношенню до факторів, що

визначають специфіку їх прояву. Змінюються умови - змінюється і значимість факторів розміщення. В силу історичної і територіальної мінливості природних і соціально-економічних умов розміщення, експертність в прийнятті окремих рішень по розміщенню продуктивних сил, несправність територіального регулювання господарства, стохастичності деяких природних, соціальних і економічних процесів результати взаємодії факторів неідентичні як в часі, так і в просторі. Ні елементи територіальної господарської системи, ні її пропускну здатність, ні самі кордону системи не є постійними. Характеризують їх стану параметри вірні тільки на певні моменти часу, а зміни територіальної структури господарства мають імовірнісний характер.

Динаміка соціально-економічних і частково природних процесів територіальних господарських систем управляється за допомогою завдання норм її вихідних параметрів (обсягу продукції, що випускається, послуг, рівня життя населення та тощо).

Вихід системи визначається станом вхідного впливу і можливостями досліджуваної системи (виробничим потенціалом, розвиненістю ринку, підготовленістю державних органів регулювання та тощо). При цьому дії ринкових і державних механізмів регулювання соціально-економічних процесів не завжди збігаються.

Ринкові механізми діють в системі економічних відносин купівлі-продажу товарів (послуг), в рамках якої формується попит, пропозиція і ціни на них, і визначаються інтересами отримання максимального прибутку обмеженого числа людей. Вони не враховують всього різноманіття факторів формування раціональної галузевої і територіальної структури господарства, сталого розвитку територій. Підприємці в гонитві за прибутком і в прагненні поліпшити свої економічні позиції намагаються звільнитися від обмежувальних пут конкуренції [160, с. 176]. Злиття фірм, таємні змови компаній, нещадна конкуренція - все це сприяє ослабленню конкуренції і ухилення від її регулюючого впливу». До того ж дія ринкового механізму, як правило, обмежена порівняно коротким періодом часу.

Розвиток багатьох галузей соціальної сфери, науки, природних комплексів, національної оборони і ряду інших явищ дійсності визначається іншими законами. З цього приводу Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов, підсумовуючи аргументи проти ринкової системи, відзначили, що в ринковій економіці «виробники приймають рішення про виробництво продукції, засновані лише на обліку тих витрат, які їм диктує ринок, і не відображають зовнішні витрати, тобто витрати, які припадають на частку суспільства в цілому, як скажімо різні форми забруднення навколишнього середовища [265, с. 89]. Там, де існують зовнішні витрати, ринкова система не здатна забезпечити такий розподіл ресурсів, яке найкращим чином задовольняє потреби суспільства. Тому при формуванні територіальної структури господарства регіонів соціальні, економічні та інші процеси, наведені в дію ринкових механізмів, повинні обов'язково коригуватися виходячи з державного більш широкого і глибокого розуміння проблемних питань розвитку територій (підвищення ефективності суспільної діяльності в цілому, збереження екологічної рівноваги, унікальних пам'яток культури, історії, природи, збереження і розвитку малих етносів і ін.). Більшість вчених і практиків вважає «план і ринок-найбільші досягнення цивілізації» [275].

Роль держави повинна бути особливо велика у віддалених слаборозвинених регіонах. Ця вимога багато в чому впливає з характеру труднощів економічного розвитку, з якими вони стикаються. Безліч побутових проблем економічного зростання тут породжуються дефіцитом громадських товарів і послуг, недостатнім розвитком інфраструктури. Тільки держава здатна забезпечити виробництво таких товарів і послуг в достатній кількості.

Однак, не можна закривати очі і на проблеми і труднощі, що виникають, якщо держава береться за здійснення програм соціально-економічного розвитку. Є велика небезпека, що державна бюрократія буде не заохочувати, а гальмувати позитивні соціально-економічні зміни, коли політичні мотиви візьмуть гору над економічними. У багатьох відсталих країнах світу некомпетентність державного регулювання і корупція

перетворилися в повсякденну реальність. Таке значною мірою притаманне і багатьом регіонам України.

Тому є гостра потреба в розумному поєднанні ринкових і державних механізмів регулювання соціально-економічних і природних процесів в регіонах.

Визначаючи конкуренцію як центр ваги всієї системи ринкового господарства, треба визнати за державою активну регулюючу роль з тим, щоб використовувати ефект конкуренції з метою з'єднання принципу свободи на ринку з принципом соціальної надійності, справедливості і миру. Ринковий принцип видається прийнятним тільки тоді, коли конкуренція підпорядковується певним суспільним нормам, коли економічне поведінка не призводить до руйнування і порушення економічної, соціальної та екологічної рівноваги, гармонії в розвитку відповідних середовищ. У ринковій економіці свободи і конкуренції забезпечується стільки, скільки це можливо, а регулювання і втручання стільки, скільки необхідно.

Розумне поєднання і того, і іншого можна домогтися через систему добре налагодженого контролю незалежних експертів.

Взаємозв'язок економіки, соціальної сфери і природного середовища в територіальних господарських системах передбачає їх спільний розгляд при визначенні механізму регулювання кожного з них, а також можливість використання для цього багато разів випробувану наукою (і не тільки економічної) методологію системного аналізу.

Визначальним у розвитку соціально-економічних і природних процесів, в функціонуванні територіальної господарської системи є цілі її розвитку. Скоординованість дій міністерств та відомств в освоєнні ресурсів регіону повинна базуватися на спільному баченні перспектив його розвитку.

В якості основних цілей, як було зазначено вище, повинні стати:

- максимально можливі обсяги і економічна ефективність виробництва необхідної суспільству продукції;
- стійке поліпшення умов життя населення;
- збереження природного балансу.

Учасниками досягнення цих цілей виступають державні, приватні та змішані (за формами власності) підприємства (установи), населення. Вектори інтересів зазначених учасників не завжди збігаються. Для досягнення вище зазначених цілей, оптимізації соціальних, економічних і природних процесів на території, а якщо говорити в термінах системного аналізу - оптимізації виходу У5 територіальної господарської системи S (рис. 2.3) необхідні відповідні регулюючі дії держави.

Держава зобов'язана захистити людину, не обмежувати свободу вибору дій, які складаються на ринку попиту і пропозицій робочої сили, не знижувати позитивні дії конкуренції, але передбачити можливі наслідки прийнятих людиною (власником підприємства) рішень.

В якості оціночних показників - регуляторів вихідних параметрів економічних, соціальних і природних процесів в територіальних господарських системах (R_s , рис. 2.3) можуть бути використані показники територіального поділу праці, нормативні показники економічної ефективності виробництва, прожиткового мінімуму, державні мінімальні соціальні стандарти і стандарти доступності громадських послуг, гранично допустимі концентрації шкідливих речовин у водному та повітряному середовищах і ін.

Всі ці показники розраховуються з урахуванням природно-кліматичних і соціально-економічних особливостей аналізованих територій.

Органи влади територіальних утворень, виробляючи оцінку вихідних параметрів, регулюють стан і географію соціально-економічних і природних об'єктів і зв'язку їх в системі, взаємозв'язку її з навколишнім середовищем, сприяють відторгненню чужорідних об'єктів. Через поправки ДХЗ на "вхід" територіальної господарської системи (рис. 2.3.) вони впливають на потоки в неї капіталу, продукції, міграцію населення та тощо з-за кордону, Центру та інших районів України.

В силу системної організації господарства на території органи влади територіальних утворень різного рангу (вертикаль влади) повинні бути взаємопов'язані і визначати роботу один одного.

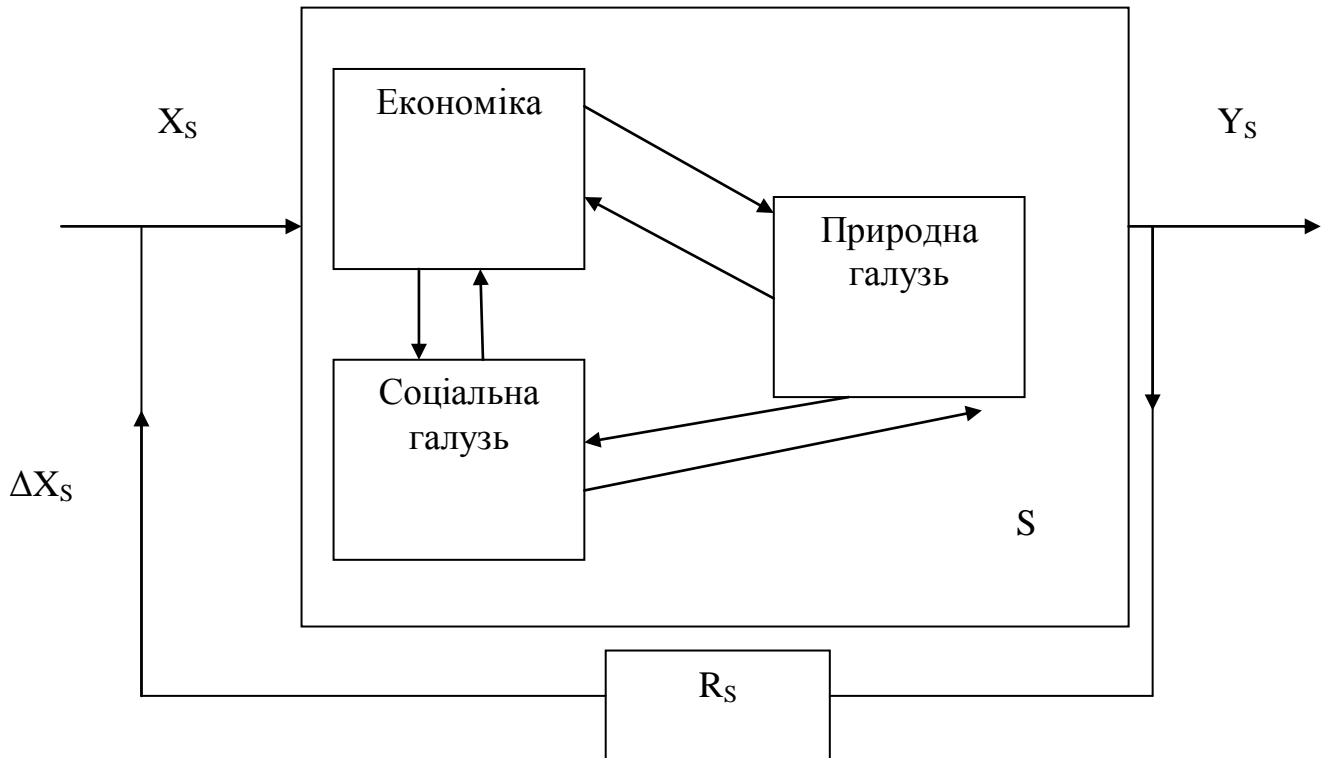


Рис.2.3. Регулювання соціально-економічних і природних процесів в публічному управлінні територіальним розвитком

Умовні позначення:

S - управління територіальним розвитком;

R_s - регулятори територіального розвитку;

Y_s - фактичні показники, що характеризують обсяги і ефективність виробництва продукції і послуг, рівень життя населення і стан природного середовища УТР;

X_s - потоки капіталу, продукції, міграція населення та тощо в УТР;

ΔX_s - поправка регулятора R_s на вплив зовнішнього середовища X_s .

Поєднання стимулюючих і обмежувальних підходів в державне регулювання соціально-економічних процесів дозволяє збільшити обсяги та підвищити ефективність виробництва суспільно необхідної продукції (послуг), сформувати оптимальну вікову і професійну структуру населення, домогтися збільшення продуктивності праці і підвищення рівня життя населення, зберегти природне середовище.

Можна запропонувати наступний методичний підхід до регулювання

соціально-економічних і природних процесів на території.

1. Виходячи з поставлених суспільством цілей розвитку територіального утворення аналізується стан його економічних, соціальних і природних об'єктів і процесів, визначається значення вектору X_s (рис.2.3.).

2. Можливі два сценарії:

а) вихідні значення Y_s відповідають соціальним, екологічним та ін. нормативам (стандартам) і сприяють досягненню поставлених суспільством цілей освоєння аналізованої території. У цьому випадку немає необхідності в додатковому втручанні в соціально-економічні процеси;

б) вихідні значення Y_s не відповідають досягненню поставлених суспільством цілей розвитку аналізованої території (не відповідають соціальним, екологічним та ін. стандартам).

3. У другому випадку є потреба в державному регулюванні соціально-економічних і природних процесів, в коригуванні умов, які їх визначають. На основі зіставлення вихідних значень вектору Y_s з запланованими значеннями обсягів виробництва, нормативними показниками економічної ефективності, державними мінімальними соціальними стандартами, гранично допустимими нормами забруднення навколишнього середовища та ін. Оціночними показниками змінюються умови взаємодії аналізованої територіальної господарської системи з іншими регіонами (країнами), визначається новий вхідний вплив на територіальну господарську систему, перерозподіляються ресурси всередині системи.

4. Визначається реакція територіальної господарської системи на новий вхідний вплив, стан її виходу. В даному випадку це параметри соціально-економічних і природних процесів.

Починається друга ітерація в досягненні намічених суспільством цілей розвитку аналізованої території. Процедура на другій ітерації повторюється в тій же послідовності та тощо.

Гармонія в розвитку економіки, соціальної сфери і природного середовища досягається шляхом взаємної ув'язки їх локальних оптимумів. Це здійснюється в кілька етапів (ітерацій) перерахунків варіантів соціально-

економічних і природних процесів зі зміною на кожному етапі, якщо це впливає з розрахунків попереднього етапу, умов їх розвитку, тобто досягається ітеративним наближенням до загального оптимуму [49, с. 177].

Така необхідність диктується тим, що реалізація для соціально-економічних і природних процесів на попередніх етапах можливості оптимізації розвитку створює в системі господарства нові можливості її поліпшення, що не закладені в колишньому стані соціально-економічних і природних процесів. Процес поліпшення закінчується, якщо реалізовані можливості або перестають давати нові можливості, або, що частіше, дають такі можливості, які не роблять істотного впливу на соціально-економічні і природні процеси.

Кожен з територіальних утворень має свої цілі розвитку і умови (особливості) їх реалізації. В одних випадках для досягнення поставлених цілей досить використання місцевих трудових ресурсів, організації вахтового методу освоєння території, в інших випадках буде потрібно залучення фахівців з інших районів, по-третє - відселення надлишкового населення, можливі різноманітні комбінації і того, і іншого, і третього.

На кожній території необхідно переходити на створення рівноважної соціально-економічної системи. Це означає, що повинна бути забезпечена оптимальна зайнятість, економічна ефективність виробництва, прийнятне середовище проживання і соціальна справедливість на кожній території.

Завдання полягає в реалізації цих принципів розвитку в територіальній структурі господарства.

2.2. Методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами

Своєрідність і складність процесу розвитку територіальної структури господарства пред'являють особливі вимоги до методів його вивчення. Ці вимоги виражаються в необхідності врахування законів і цілей суспільного розвитку, беруть участь в уже згадуваному процесі явищ (об'єктів),

різноманіття цих залежностей, соціальних обмежень і обмеженості виробничих ресурсів і, нарешті, імовірного характеру розміщення соціально-економічних об'єктів по території. Використовувані в даний час методи дослідження територіальної структури господарства (аналіз сформованих територіальних структур і ретроспективи розвитку, дослідження, засновані на абстрактному мисленні та ін.) Ці вимоги враховують в неповній мірі, що значно знижує їх наукову і практичну цінність.

В даний час у зв'язку з повсюдним переходом економіки країни на ринкові відносини гостро постала проблема підвищення ефективності в галузі наукових досліджень, зокрема в області формування ефективної територіальної структури господарства. Необхідність глибоких і всебічних досліджень питань раціонального використання території та конкретизації на їх основі теорії розвитку територіальної структури господарства пояснюється великим впливом її на ефективність суспільного виробництва. Ще більший вплив робить територіальна структура господарства на життя населення, повноту використання ним цінностей, створених природою і громадською діяльністю. Правильний прогноз в розташуванні і розвитку на території соціально-економічних і природних об'єктів, географії соціально-економічних зв'язків сприяє оптимальної мобілізації та впорядкування в використанні всіх ресурсів країни, значного поліпшення умов життя людини [82, с. 11].

Проблема підвищення ефективності творчого пошуку науковців в галузі дослідження територіальної структури господарства на базі його інтенсифікації передбачає розробку і широке використання такого методичного підходу, який би дозволив значно збільшити число і підвищити точність розв'язуваних територіальних господарських завдань при відносно невеликому збільшенні витрат праці в порівнянні з існуючими методами дослідження. Таке завдання, на нашу думку, значною мірою може бути вирішене на основі застосування в науковому дослідженні методу експерименту, науково поставленого досвіду.

Експеримент є однією з основних форм емпіричного пізнання процесів, що відбуваються в реальній дійсності. Він дозволяє активно і цілеспрямовано досліджувати цікаві для нас явища, отримувати цінну інформацію як для підтвердження і розвитку існуючих ідей (гіпотез, теорій), так і для їх спростування, появи нових. Активність в даному випадку проявляється в можливості безпосереднього впливу на досліджуваний процес.

У Радянському Союзі неодноразово зверталася увага на важливість проведення економічних експериментів в народному господарстві. Економічні експерименти проводилися в основному на реальних об'єктах (підприємства, галузі тощо). Для раціоналізації територіальної структури господарства метод проведення експериментів на реальних об'єктах мало прийнятний, так як він пов'язаний з великими витратами праці, матеріальних і фінансових ресурсів, що при негативних результатах експериментів може спричинити за собою відчутне зниження темпів зростання виробництва національного доходу. Ще менше практична цінність цього методу при розробці довгострокового прогнозу. В науках, що займаються питаннями формування і розвитку територіальної структури господарства, пізнання реальних (що відбувалися в минулому або відбуваються в даний час) процесів далеко не завжди гарантує майбутнє розвитку цих процесів, об'єктів [111, с. 101]. Умови протікання соціально-економічних процесів, розвитку об'єктів на території з часом можуть дуже сильно змінюватися.

Велика складність, ризик, а часом і неможливість проведення експериментів щодо раціонального використання території на реальних територіальних господарських об'єктах з особливою гостротою ставить проблему проведення експериментів на їх моделях, спонукає дослідників представляти об'єкти, явища і процеси в більш простому, доступному і зручному для вивчення вигляді. Реалізація такого підходу в даний час цілком можлива: визначено критерій суспільного розвитку, показники ефективності суспільного виробництва, вивчені умови і фактори розміщення, дані ним кількісні соціальні та економічні оцінки, встановлені гранично-допустимі норми впливу господарської діяльності на природу, великі успіхи досягнуті в

теорії моделювання територіальних структур господарства. Можна сказати, наука підготувала необхідну базу для проведення "безкровних" експериментів на моделях територіальної структури господарства району.

Ідея проведення експериментів на моделях об'єктів не нова. Однак, практичних робіт з експериментального дослідження питань розміщення продуктивних сил вкрай мало. Серед них в першу чергу слід виділити дослідження Б. К. Копил, який в 70-80 рр. бачив головну мету варіантних розрахунків (експериментів, авт.) у відпрацюванні методів економіко-статистичного та економіко-математичного аналізу оптимальних варіантів, вивченні кількісних взаємозв'язків між факторами, що визначають розвиток і розміщення продуктивних сил [141]. На економіко-математичних моделях досліджувалися питання підвищення ефективності функціонування народного господарства в результаті усунення "вузьких місць" в економіці.

Наприклад, розраховувалися умовно варіанти, в яких знімалися окремі обмеження на максимально можливі обсяги виробництва. Визначалися зміни оптимального плану при зміні лімітів капітальних вкладень і трудових ресурсів. Економіко-математичний аналіз здійснювався на основі одержуваних в процесі рішення двоїстого завдання об'єктивно обумовлених оцінок ресурсів (умов) і порівняльної ефективності понадлімітного їх (ресурсів) використання.

На основі експериментів на імітаційній моделі системи "газовидобуток - природне середовище", на думку І. І. Бодрова, можна оцінювати екологічні наслідки прийнятих виробничих рішень, узгоджувати виробничі плани з вимогами, що пред'являються до якості природного середовища [13].

Одна з цілей дослідження В. М. Скрипчук територіальної диференціації одноразових витрат і ефективності розміщення виробництва полягала в тому, щоб на прикладі окремих галузей і промислових комплексів "виявити особливості витрат в східних і західних районах країни" [31, с. 35].

Проводилися дослідження по визначенню впливу окремих факторів розміщення на процес формування територіальної структури господарства на рівні ТПК, наприклад, вимог охорони навколишнього середовища. Але, на

жаль, таких дослідів було мало.

Короткий аналіз використання методу експериментів на моделях для вирішення завдань регіональної економіки показав, з одного боку, його дієвість, і, з іншого, вузькі рамки застосування, зокрема, недостатнє його використання при вирішенні задач розміщення виробництва, населення, формування територіальної структури господарства району. Останнє в певній мірі свідчить про складність процесу формування територіальної структури господарства району та необхідність інших експериментів на моделях для вивчення причинно-наслідкових зв'язків у використанні території [38, с. 163].

Перед тим, як перейти до методики проведення таких експериментів, уточнимо вимоги до регіональних господарських моделей. Модель територіальної структури господарства району повинна відображати строго певний етап розвитку суспільства, цілі суспільно-економічної формації. Ця обставина свідчить про доцільність вивчення процесу розвитку територіальної структури господарства на концептуальних моделях, що виражають в логічній формі істотні просторові залежності між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем.

Залежно від завдань експерименту відображення реальних (очікуваних) процесів, об'єктів може бути різним. Це може бути дано в картографічній, математичній, табличній, описовій та інших формах.

Модель використовується як "лабораторний світ", в якому місце розташування, рівень розвитку і характер зв'язків об'єктів визначаються цілями суспільного розвитку та умовами, при яких протікає процес просторової структуризації.

За мету розвитку суспільства приймається виробництво продукції і послуг, що сприяють максимальному задоволенню зростаючих потреб людини. Ця мета в моделях територіальної структури господарства може проявлятися в різних формах, наприклад, у вигляді мінімізації приведених витрат на виробництво суспільно необхідної продукції (послуг).

Умови розміщення та взаємодії об'єктів відображають як внутрішній

стан, параметри модельованої територіальної господарської системи, так і вплив на неї ззовні. Ними виступають територіальна диференціація технічних і економічних баз, національних особливостей трудового, культурного життя і побуту населення, вивченості та освоєності природних ресурсів, науково-технічний прогрес тощо.

Можуть бути різні форми експериментування на моделях територіальної структури господарства району. Однак прийнятними для дослідження територіальних структур господарства є тільки ті з них, які розкривають механізм розміщення.

Розвиток територіальної структури господарства визначається в загальних рисах вивченням територіальної диференціації умов розміщення, складанням і аналізом альтернативних варіантів і вибором серед них кращого. З чого випливає, що для заданого набору виробництв (або інших об'єктів розміщення) особливості формування територіальної структури господарства можуть бути виявлені на основі різного поєднання умов розміщення об'єктів [49, с. 254]. Саме ця ідея і покладена в основу проведення експериментів на моделях територіальної структури господарства району.

Суть експериментів на моделях для заданого набору об'єктів полягає в зміні параметрів природних і соціально-економічних умов їх розміщення. Варіюючи екзогенними змінними і параметрами моделі, що відображають умови розміщення об'єктів, експериментатор на моделі досліджує процес формування територіальної структури господарства з метою виявлення її властивостей, характеристик і закономірностей. Безліч поєднань умов визначається завданнями експерименту і особливостями досліджуваного процесу. Розглянуті ситуації повинні бути в максимальному ступені наближені до реальної (можливої) дійсності. Це дозволяє значно скоротити число експериментів.

Іншою, не менш важливою стороною в проведенні експериментів є підбір методів (алгоритмів) реалізації моделей. На думку В.С. Куйбіди завдання пояснення результатів розміщення "не може бути вирішена, якщо

спиратися лише на вихідні дані і кінцеві результати оптимізаційної задачі" [62, с.89]. При фіксованих умовах розміщення алгоритми повинні відображати послідовність поліпшення територіальної структури господарства. Дотримання цієї вимоги дає дослідникам можливість виявляти соціально-економічні полюси і тенденції в розміщенні.

Розвиток територіальної структури господарства - складний багатогранний процес. В силу цих причин слід вивчати його по частинах, виокремлювати складові його явища, вирішувати систему приватних завдань. Залежно від конкретних завдань експерименту об'єктами розміщення можуть бути як підприємства, так і населені пункти в цілому, рекреаційні і природоохоронні зони.

Доцільний пофакторний аналіз варіантів розміщення. Концепція чинників розміщення як метод пояснення і вирішення конкретних завдань розміщення продуктивних сил є досить конструктивною. Цей факт відзначають багато дослідників М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко [73, с. 132]. Мета пофакторного аналізу полягає у вивченні впливу кожного фактора розміщення (або групи однорідних факторів) на територіальну структуру виробництва, розселення та подальшому зіставленні результатів впливу досліджуваних факторів між собою.

Можуть бути різні підходи до виявлення впливу фактора розміщення на розвитку територіальної структури господарства, визначення ролі кожного фактора. Перший, назвемо його так умовно, характеризується зміною в обраній для експерименту моделі територіальної структури господарства району умов, акумульованих в досліджуваному факторі розміщення, при збереженні інших умов, які обумовлюють дію інших факторів розміщення, щодо постійними. Другий підхід, навпаки, заснований на зміні умов, в яких здійснюється дія аналізованого фактора розміщення. І, нарешті, третій підхід поєднує в собі процедури першого і другого підходів. При кожному з описаних вище підходів територіальні структури господарства, одержувані в результаті вирішення завдань з розміщення продуктивних сил, аналізуються щодо територіальної диференціації умов, акумульованих в досліджуваному

факторі розміщення. Застосування того чи іншого методичного прийому визначається існуючим поєднанням умов розміщення територіальної господарської системи, а також характером окреслених завдань. Комбінуючи умови в різних поєднаннях дослідник повинен відобразити особливості впливу факторів розміщення на територіальну структуру господарства як в часовому, так і в територіальному розрізах, визначити ситуації, в яких фактор істотно впливає на розміщення виробництва, населення та ситуації, в яких впливом фактора можна знехтувати.

Під факторами розміщення продуктивних сил розуміються територіально диференційовані оцінки окремих груп природних і соціально-економічних умов виробництва і життя людей, що роблять вплив на напрямок використання території, прив'язку об'єктів проектування до конкретних пунктів (промисловим вузлам, природно-сільськогосподарських зонах). Використовуючи термінологію В. Ю. Керецман, вищеназвані оцінки умов виробництва і життя людей можна розглядати як аргументи, "по відношенню до яких роль функції відіграє вибір місця розміщення об'єкта" [83]. Іншими словами, фактор - це якась рушійна сила розміщення об'єкта на території. Фактори розміщення повинні мати кількісні порівнянні оцінки. Такими оцінками можуть служити наведені витрати на використання природних і соціально-економічних ресурсів.

При прогнозуванні територіальної структури господарства проводяться також експерименти, пов'язані зі змінами умов розміщення, які не мають територіальної диференціації. До таких умов перш за все слід віднести науково-технічний прогрес. Вплив НТП на раціональне землекористування здійснюється за допомогою зміни значущості тих чи інших факторів розміщення, функціонально залежною від впровадження досягнень науки і техніки в галузі господарства.

Дослідження проблеми розвитку територіальної структури господарства на моделі проводиться в наступній послідовності.

1. Визначаються основні напрямки (аспекти) дослідження інтегрального процесу розвитку територіальної структури господарства.

Відзначаються цілі, які передбачаються досягти в результаті їх реалізації.

2. Для реалізації кожного напрямку (рішення відповідних завдань):

а) складається модель територіальної структури господарства району, що відображає умови прояву досліджуваного процесу (досліджуваних процесів) на території, задаються початкові властивості модельованої територіальної господарської системи і окремих її частин;

б) розробляється методика експерименту, що дозволяє визначити вплив факторів на аналізований територіальний економічний, соціальний або природний процес;

в) на моделі проводяться експерименти по виявленню досліджуваних територіальних соціально-економічних і природних процесів.

3. Результати експериментів на моделях аналізуються і узагальнюються.

На основі цих матеріалів розробляється концепція розвитку територіальної структури господарства.

Пропонований підхід дозволяє досліднику об'єктивно всебічно і цілеспрямовано вивчати територіальні соціально-економічні процеси, пізнати закономірності у взаємодії суспільства і природи, в використанні території. Це відноситься не тільки до вивчення сучасних територіальних соціально-економічних процесів, але дає можливість також проводити якісний аналіз ретроспективи, прогнозувати розвиток територіальної структури господарства на віддалену перспективу [142].

Критерієм правильності теоретичних висновків є практика, тому при аналізі результатів експериментів доцільно, де це можливо, порівнювати їх з реальними соціально-економічними процесами, територіальними структурами.

Але не тільки для підтвердження результатів експериментів на моделях територіальної структури господарства району необхідно досліджувати сформовані територіальні структури. Таке дослідження, безсумнівно, дозволяє отримати і нову цікаву інформацію про складну взаємодію соціально-економічних і природних процесів на території, розкрити

багатовікові нашарування причинно-наслідкових залежностей у формуванні територіальної структури господарства району. Реалізувати це можна на основі використання системного методу аналізу.

Поєднання інформації, отриманої на основі аналізу результатів зазначених експериментів і сформованих територіальних структур господарства районів, дозволяє досліднику з більшими підставами судити про закономірності просторової структуризації господарства, механізмі такого складного явища, як розвиток територіальної структури господарства, відпрацювати методику експерименту. Однак, при порівнянні в силу імовірнісного характеру процесу розміщення продуктивних сил не може бути тотожного збігу порівнюваних об'єктів і процесів. Ми повинні бачити в порівнянні подобу форм.

Загальна методологія побудови моделей територіальних господарських систем (територіальних структур господарства, явищ і процесів на території) описана в працях О.М. Рудік, І.Д. Шумлясва, Н.М. Рудік і багатьох інших вітчизняних і зарубіжних вчених. З огляду на цю обставину, а також велику різноманітність форм відображення реальної дійсності (математична, картографічна та ін.) [231, с.165] відзначимо лише основні вимоги, яким повинні відповідати використовувані в експерименті моделі.

Експерименти на моделях територіальної структури господарства району проводяться з метою отримання і подальшої систематизації матеріалу щодо раціонального використання території, формуванню і розвитку територіальної структури господарства. Тому модель повинна чітко відображати сутність проблеми використання території. Основними невідомими в моделі територіальної структури господарства району повинні бути пункти (зони) розміщення господарських об'єктів і населення: виробництв, населених пунктів, виробничої і соціальної інфраструктури, районів традиційного природокористування нечисленних народів, рекреаційних і природоохоронних зон. Одночасно вирішується також проблема визначення та ряду пов'язаних невідомих. Ними можуть бути географія виробничих зв'язків, рівні забруднення навколишнього середовища

та ін.

Важливою складовою частиною в регіональних структурних моделях є відображення мети і умов використання території. Мета використання території в районі повинна бути порівнянна з метою суспільного розвитку країни в цілому. "У теорії оптимального планування, - зазначає П. Рікер, - найбільш розроблені дві основні постановки народногосподарських завдань: максимізація цільової функції суспільного добробуту і мінімізація терміну досягнення певних цілей [240, с.314]. Критерії оптимальності, які використовуються в цих завданнях, можуть розглядатися як первинні глобальні критерії, з яких можуть виводитися вторинні (похідні) та спрощені критерії оптимальності. У завданнях розміщення продуктивних сил одним з таких спрощених критеріїв є критерій мінімізації приведених витрат при виконанні певних вимог до розвитку виробництва, соціальної сфери і природного середовища. У моделях територіальної структури господарства району такими вимогами (умовами) є обмеження на капітальні вкладення, використання трудових і природних ресурсів, рівні задоволення культурно-побутових потреб населення, нормативи забруднення навколишнього середовища і т.п. Ці вимоги розробляються як на загальноукраїнському, так і регіональному рівнях і є обов'язковими для виконання в районі.

Відобразити в одній моделі всі особливості формування і розвитку територіальної структури господарства, як показала практика, дуже важко. Складні об'єкти дослідження, якими є територіальні структури господарства, доцільно вивчати частинами, в різних аспектах і відповідно до цього в експериментах повинні бути використані різні моделі. "Спеціалізовані" моделі повинні акцентувати увагу на певних сторонах досліджуваного об'єкта.

Глибина і широта відображення в моделі реальної дійсності визначаються цілями і завданнями експерименту. Тому в регіональних структурних моделях не обов'язково повинні бути враховані в явному вигляді всі умови (вимоги) розміщення, а тільки ті, які визначають стан досліджуваного об'єкта, процесу. Інші сторони досліджуваного об'єкта в

моделі або не враховуються, або враховуються наближено, визначаючи лише фон для правильного застосування моделі. Такий підхід дозволяє значно спростити і прискорити вирішення завдань раціонального використання території.

За безліч можливих пунктів (зон) концентрації населення і виробництва приймається мережа населених пунктів, місця зосередження економічно (соціально) важливих природних ресурсів і пункти з вигідним транспортно-географічним положенням. Розбиття району на природно-сільськогосподарські зони здійснюються за принципом виділення територій з максимально однорідними природними і соціально-економічними умовами функціонування сільськогосподарських підприємств. По кожній із них (природно-сільськогосподарської зони) повинні бути визначені обмеження на локальні ресурси, виробничі витрати ресурсів, продукції і послуг на підприємствах різної потужності кожної галузі (за видами виробництв), наведені витрати на створення і функціонування кожного виробництва, допустимі межі впливу промислового і сільськогосподарського виробництва, об'єктів невиробничої сфери, населення, транспорту на природне середовище [246, с.95].

Ефективна територіальна структура господарства району формується на основі раціонального використання економіко-географічного положення пунктів можливого розміщення виробництва і розселення, його природних і соціально-економічних ресурсів і ресурсів, що надходять з інших районів (країн).

При формуванні територіальної структури району здійснюється прив'язка населення і виробництва до конкретних пунктів і природно-сільськогосподарських зонах, встановлюються зв'язки між соціальними, економічними і природними об'єктами.

Неоднозначність впливу окремих виробництв (використання природних ландшафтів) на підвищення продуктивності суспільної праці та добробуту народу, взаємозалежність в просторовому розташуванні природних і соціально-економічних об'єктів зумовлюють сувору черговість і

ітеративний процес розміщення.

При формуванні територіальної структури господарства району вирішуються чотири блоки завдань:

- 1) розміщення об'єктів виробництва;
- 2) розміщення об'єктів виробничої інфраструктури;
- 3) розміщення населення і об'єктів соціальної інфраструктури;
- 4) виділення природоохоронних зон.

Визначальним у становленні територіальної структури господарства району є розміщення галузей виробництва. Однак, це не повинно йти на шкоду інтересам населення, екології.

Інтерактивне поліпшення територіальної структури може бути реалізовано на базі використання загальної теорії функціонування складних систем, зокрема, на самоорганізації систем, яка здійснюється через механізм зворотного зв'язку і певної черговості у взаємодії складових елементів [253].

Гармонія в розташуванні природних і соціально-економічних об'єктів досягається шляхом взаємної ув'язки локальних оптимумів в розміщенні об'єктів виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури, населення, транспорту і природоохоронних зон. Це здійснюється в кілька етапів (ітерацій) перерахунків варіантів розміщення складових елементів виділених блоків зі зміною на кожному етапі, якщо це впливає з розрахунків попереднього етапу, умов розміщення в частині можливостей встановлення між природними і соціально-економічними об'єктами прямих і опосередкованих зв'язків. Така необхідність диктується тим, що реалізація для кожного блоку на попередніх етапах можливості оптимізації дислокації складових його елементів, структури виробництва і споживання створює в системі господарства нові можливості її поліпшення, що не закладені в колишньому стані елементів розглянутих блоків. Ці можливості виникають як тенденції нових місцезнаходжень і зв'язків елементів блоку, які були відсутні раніше. Процес поліпшення закінчується, якщо реалізовані можливості або перестають давати нові можливості, або, що частіше, дають такі можливості, які не роблять істотного впливу на територіальну структуру

господарства досліджуваного району, отриману на попередньому етапі розрахунків.

Для промисловості, сільського господарства, транспорту і т.д. на кожній ітерації послідовно (по галузях) визначаються дислокація складових їх соціально-економічних об'єктів і їх зв'язку.

При визначенні послідовності (кроків) в розміщенні підприємств різних галузей виробництва на кожному етапі необхідно виходити з умов функціонування об'єктів галузі (підгалузі). В першу чергу розміщуються галузі, що мають обмежені можливості розосередження по території району. У промисловості – це видобувні галузі та переробні галузі. У сільському господарстві - виробництва унікальних культур обмеженого територіального поширення, нетранспортабельній продукції для населення досліджуваного району і соковитих кормів при фіксованому розміщенні тваринництва. Потім розміщуються підприємства обробної промисловості послідовно від нижніх "поверхів" до верхніх.

Одночасно з розміщенням промислових і сільськогосподарських підприємств здійснюється територіальна прив'язка об'єктів обслуговуючих їх галузей (транспорту, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, будівельно-монтажних організацій), вирішується завдання забезпечення виробництв трудовими ресурсами. Витрати на будівництво та експлуатацію шляхів сполучення, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, будівельних організацій відносяться до витрат промислових (сільськогосподарських) підприємств, які користуються їхніми послугами. Ці витрати діляться між ними пропорційно питомими вагами споживаних послуг відповідного виду.

При розміщенні підприємств соціальної і виробничої інфраструктури, будівельних організацій слід орієнтуватися в основному на споживачів послуг. Розміщення об'єктів культурно-побутового призначення здійснюється не тільки виходячи зі сформованої (прийнятої) системи розселення, а й з урахуванням переміщень людей по території. Вивчення повсякденної діяльності населення необхідно для виявлення реальної

кількості споживачів послуг в різних населених пунктах. Кількість споживачів послуг в населеному пункті пропонується визначати не числом жителів цього пункту, а середньодобовою кількістю що знаходяться на його території людей, для яких найбільш доцільно з точки зору економії власного часу користуватися послугами підприємств сфери обслуговування даного населеного пункту. Знання міграційних процесів і характеру відвідувань жителями досліджуваного району підприємств культурно-побутового призначення дозволяють з будь-якою точністю визначати потребу жителів населених пунктів і приїжджих в послугах кожного виду [263]. Необхідні вихідні дані можуть бути отримані в результаті опитування населення.

Ефективність розміщення підприємств виробничої і соціальної інфраструктури розраховується виходячи з обмежень на капітальні вкладення, виділені на розвиток сфери обслуговування району, нормативних показників забезпеченості населення та виробництва послугами та їх доступності, прийнятих типорозмірів потужностей об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури. Кількість пропонованих послуг на підприємствах сфери обслуговування повинно бути більше або дорівнює потребам в цих послугах.

Послідовність в розміщенні підприємств соціальної інфраструктури встановлюється в залежності від характеру (частоти) потреби в послугах різного виду. Розміщення починається з підприємств з виробництва послуг повсякденного попиту і закінчується розміщенням підприємств з виробництва послуг епізодичного попиту.

Утворення нових варіантів розміщення об'єктів матеріального виробництва тягне за собою перерозподіл транспортно-економічних зв'язків підприємств. Вибір оптимального варіанту прикріплення постачальників до споживачів здійснюється рішенням транспортних завдань.

Пункти (зони), ресурси яких повністю використовуються осілими в них підприємствами, не виключаються з подальшого розгляду можливих варіантів розміщення нових виробництв. Якщо в результаті подальших розрахунків в такий пункт потрапить ще одне розташоване виробництво, то

порівнюється ефективність розміщення в цьому пункті кожного нового підприємства [272]. З пункту виноситься то підприємство, яке дає найменшу величину економії ресурсів в районі в цілому при розміщенні його в розглянутому пункті. Це підприємство виноситься в наступний за ефективністю пункт його дислокації.

Розміщення на територіях традиційного природокористування нових виробництв, служб має бути тільки за їх згодою, на договірній основі. В Україні необхідно створити умови, що забезпечують поступовий добровільний перехід малих етносів до здобутків світової цивілізації, збереження їх самобутності.

При виділенні природоохоронних зон слід виходити з умов розвитку тваринного і рослинного світу, гідрографії та інших елементів природи, необхідності цих зон для збереження навколишнього середовища і екологічної рівноваги.

Вплив громадської діяльності на стан природного середовища визначається залежністю "доза-ефект". Під "дозою" розуміється рівень забруднення водного і повітряного середовищ. За ефект (результат) антропогенного впливу на природний комплекс приймаються зміни в цьому комплексі. В біоценозі окремих територій досліджуваного району ці зміни можуть бути кількісно відображені вектором коефіцієнтів розмноження особин. Розраховується вектор коефіцієнтів розмноження особин визначає область допустимого антропогенного впливу на природне середовище, а значить і рівень розвитку і розміщення тут продуктивних сил [277, с.116].

Рішення завдання охорони природного середовища полягає в попередженні антропогенного впливу на неї в масштабах, що перевищують гранично допустимі норми.

За інших рівних умов для природоохоронних зон слід вибирати ділянки території, де менше диференціальна рента по економіці-та соціально-географічному положенню і по ефективності використання в господарстві їх ресурсів.

На першому етапі розрахунків територіальної структури господарства

зв'язку розміщуються підприємств галузі з об'єктами, дислокація яких ще не визначена. Дані про дислокацію та потужності вже розміщених об'єктів беруться з оптимального плану розвитку відповідної галузі (підгалузі), населеного пункту тощо.

Перший етап формування оптимальної територіальної структури господарства району закінчується визначенням пунктів (для сільського господарства - природно-сільськогосподарських зон) дислокації і потужностей підприємств з виробництва запланованого обсягу продукції (послуг), розподілом населення по території та виділенням природоохоронних зон за умови дотримання обмежень на використання ресурсів в кожному пункті (природно-сільськогосподарської зони) і районі в цілому. Результати першого етапу розрахунків приймаються за перше наближення до оптимального варіанту територіальної структури господарства району.

Другий етап полягає в перевірці та покращенні, якщо є необхідність, результатів першого етапу рішення задачі розвитку територіальної структури господарства району. Розрахунки виконуються в тій же послідовності. При розміщенні виробництва галузі за відправні дані про розташування і потужностях взаємопов'язаних з ним нових об'єктів, ще "не прив'язаних" розрахунками другого етапу до пунктів (природно-сільськогосподарських зонах) можливої дислокації, приймаються відповідні результати першого етапу розрахунків оптимальної територіальної структури господарства району [6]. Дані про дислокацію та потужності розміщених вже на другому етапі об'єктів беруться з оптимальних планів їх розвитку, отриманих на другому етапі рішення задачі.

Другий етап розвитку територіальної структури господарства району закінчується аналізом відповідності пунктів (зон) розташування соціально-економічних і природних об'єктів, розрахованих на першому і другому етапах. Якщо досягається відповідність - завдання виконане. Якщо такої відповідності немає, то переходять до третього етапу тощо.

Процес поліпшення розміщення нового виробництва, населених

пунктів, виділення територій традиційного природокористування і зміни природного середовища припиняється тоді, коли реалізуються всі можливості поліпшення територіальної структури господарства досліджуваного району, досягається тотожність в розташуванні і потужностях розміщуваних об'єктів, розрахованих на двох останніх етапах формування ефективної територіальної структури господарства району.

При виборі територіальної структури господарства району поточні витрати і капітальні вкладення для різних варіантів розміщення соціально-економічних об'єктів повинні бути порівнянними і повними. Порівнянність досягається встановленням однаковості по колу витрат, повнота обліку витрат - включенням в розрахунок всіх витрат, прямо або опосередковано пов'язаних з розміщенням аналізованих об'єктів. Пропонований методичний підхід до формування оптимальної територіальної структури господарства дає можливість дослідникові пов'язати соціальні, економічні та екологічні проблеми розвитку суспільства на території, визначити закономірності в розташуванні, розвитку і взаємодії соціально-економічних утворень і природного середовища.

2.3. Концептуальні напрями територіального розвитку

Як було показано вище, основною принциповою відмінністю публічного управління від будь-яких інших видів управління є попередня розробка цілісної моделі проекту, її аналіз, узгодження, затвердження, і потім вже реалізація. В рамках управління проектом моделі являють собою не тільки інструменти пізнавальної діяльності, а й інструменти реального управління.

Стосовно публічного управління територіальним розвитком необхідно доповнити відповідними моделями екологічної, етнічної, економічної динаміки, а також моделями загального розвитку територіальної системи. Застосування таких моделей дозволяє прогнозувати, планувати і контролювати, перш за все динаміку територіальної системи. В рамках цієї

дисертації за доцільне обмежитися аналізом лише основних видів моделювання [7].

Зараз математичне моделювання вступає в новий етап свого розвитку, звертаючись до вивчення суспільних процесів. Воно дозволяє привнести в цю сферу апарат точних наук і позбавити від інтуїтивних уможливлених досліджень. Математичне моделювання плідно працює лише в тому випадку, коли дані коректна постановка задачі і умови її рішення. Застосування математичного моделювання в суспільних науках стимулює до побудовування точних і послідовних визначень всієї теоретичної бази досліджуваного об'єкта або процесу.

Нижче дається аналіз різних підходів до моделювання:

- Екологічних процесів і біосфери,
- Соціальних процесів,
- Етнічних процесів,
- Технологічних змін,
- Економічних процесів.

Одні з перших моделей, що послужили поштовхом до створення Римського клубу, були запропоновані Мальтусом і Форрестером. У 90-х роках двадцятого століття з'являються роботи, присвячені моделюванню соціальних процесів. При цьому вітчизняні розробки зберігають глобальний рівень: об'єктом моделювання часто виступає держава, народ або людство в цілому, а тимчасові проміжки вимірюються десятками і сотнями років.

Західні ж дослідники, в основному, займаються вивченням локального рівня, тобто взаємодії окремих індивідів. Існує цілий напрям в моделюванні, так зване, мульти-Агентне моделювання (Multi-Agent Simulation) [40, с.99].

Передумова даного методу моделювання полягає в тому, що поведінка колективу людей складається з неконтрольованих ззовні дій окремих індивідів. Загальна поведінка системи підпорядкована локальній взаємодії. Суть методу полягає в описі кожного індивіда як агента (Agent) штучного суспільства (Artificial Life), опису навколишнього середовища (Environment) і правил взаємодій (Interaction Rules). Правила діляться на три типи: взаємодія

індивідів між собою, взаємодія індивіда з навколишнім середовищем і вплив навколишнього середовища самої на себе.

Процес моделювання полягає в тому, що для кожного об'єкта-агента задаються різні початкові умови і досліджується поведінка всіх агентів у довкіллі. Підсумки моделювання виходять є узагальнення результатів по кожному агенту, вони можуть бути представлені у вигляді графіків або діаграм.

Даний метод розрахований саме на комп'ютерне моделювання з подальшою статистичною обробкою отриманих результатів. У підсумку виходить не що інше, як математичне очікування деякої випадкової величини.

До переваг даного методу можна віднести наочність отриманих результатів моделювання і простота опису правил взаємодій.

Моделювання етнічних процесів - напрямок досить новий, але ще більш новим є моделювання процесів етнічного та етносоціального розвитку. В рамках цього напрямку, яке в основному базується на теоретичних концепціях Л.Н. Гумільова, необхідно відзначити роботи З. С. Варналія [49, с. 386].

Модель етнічної системи описується системою з семи звичайних диференціальних рівнянь першого порядку. Число сім відображає кількість підсистем: пасіонарії, гармонійні люди, субпасіонарії, організація, культура і мистецтво, наука і техніка, ландшафт. Кожна підсистема характеризується певним рівнем пасіонарної енергії, яка збільшується або зменшується в залежності від взаємодій підсистем. Диференціальні рівняння записуються так само, як при описі біосферних процесів.

Графік пасіонарної напруженості є індикатором адекватності запропонованої моделі. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. призводить експериментально отриману криву пасіонарної напруги [57, с.38]. Відзначимо, що крива, отримана за допомогою запропонованої моделі, повторює загальний вигляд кривої Гумільова [62, с. 49]

Робота присвячена опису підходів до моделювання зміни кількості

пасіонарної ознаки в етносі. Автор, відповідно до теорії Л.Н. Гумільова, виділяє, так званий, ген пасіонарності. Даний ген визначає тип людини: пасіонарій, субпасіонарій або гармонійна людина. Для опису представлених в роботі моделей використовуються менделєєвські закони успадкування. Результатом моделювання служать криві, що описують зміну "запасу" пасіонарного гена в етносі, який має пряме відношення до пасіонарної напруги етносу. Таким чином, отримані криві, на думку автора роботи, повинні повторювати загальний вигляд кривої пасіонарної напруги Л.Н. Гумільова.

Подібні рівняння використовуються з математичної фізики для опису процесів переносу тепла або дифузії речовини. Аналогія з цими процесами не випадкова. Сам же Гумільов зазначав, що розвиток етносу після пасіонарної поштовху подібно до руху газу, що розширюється.

На основі підходу М. П. Іщенко, Л. Я. Самойленко був створений програмний продукт, що представляє особливий інтерес у зв'язку з тим, що він дозволяє інтегрувати себе в інші програмні продукти системного моделювання [80, с.89].

Поряд з рівнянням Пірла-Ферхальста, які представляють трипараметричну симетричну логістичну криву і є досить давно відомим і простим підходом до моделювання технологічних змін, слід розглянути деякі інші.

Так, модель Фішера-Прая відображає процес заміщення застарілої технології нової на основі модифікованої експоненційної залежності між їх частками у відповідному економічному просторі.

Різниця очевидна: в першому випадку «дозволяється» миттєвий перехід на будь-яку кількість рівнів ефективності, у другому - лише на один. В обох випадках перший доданок правої частини рівнянь є інноваційною компонентою, друге - імітаційної.

Розвиток зазначених моделей було здійснено Б. К. Копил [141]. У запропонованій ними моделі передбачається, що кожна з конкуруючих технологічних систем має здатність до вдосконалення, а ефективність з часом

підвищується. Передбачається, що кожна з двох альтернативних технічних систем освоюється новаторами, що діють в її рамках, так і імітаторами, готовими до сприйняття нововведень як даної, так і альтернативної системи (умовно - імітатори першого і другого типу).

В даний час основна частина економічної теорії базується на статичних, рівноважних моделях, загальний розгляд яких вкрай важливо для розуміння підходів до моделювання економічних процесів взагалі і динамічних моделей зокрема.

Найбільш цінні результати в економічному аналізі були отримані з рівноважних теорій. Подібно деяким іншим концепціям економічного аналізу, поняття «рівноваги» в економіці запозичене з теоретичної механіки. Концепція рівноваги була відома механікам задовго до публікації «Добробут націй» в 1776 році, і цілком очевидно, що Адам Сміт черпав свої ідеї в деяких механічних аналогіях. Однак оскільки в дійсності не існує таких економічних процесів, які могли б бути зафіксовані в стані спокою, аналіз рівноважної має явно обмежену придатність. Виникає сумнів на рахунок можливості застосування рівноважних моделей для аналізу проблем економічного розвитку, і зокрема розвитку економічної підсистеми територіального утворення. Проте, розвиток економічної теорії довело, що рівноважний економічний аналіз є дуже корисним.

Аргументи використання аналізу рівноважних ситуацій наступні. По-перше, при зверненні уваги на пристрій децентралізованої економіки, яка ще й ефективна, зазвичай фіксується стан конкурентної рівноваги (це може бути стаціонарний стан). Звичайно, це не повинно означати, що будь-яка система досконалої конкуренції зобов'язана мати виражену тенденцію до рівноваги - найпростішим прикладом тому є динаміка конкурентної моделі («теорема про павутиння») [156].

По-друге, це аргумент, який був спочатку висунутий Маршаллом, який стверджує, що в будь-якій реальній економіці, якщо вона не знаходиться в стані рівноваги, діють сили, які прагнуть повернути її до рівноваги.

Ті ж основні аргументи можна виявити і в обґрунтуванні концепції

«невидимої руки» Сміта. Останній термін означає, що соціально-економічна система, рухома під дією незалежних сил до різних станів, узгоджується при цьому з остаточним положенням рівноваги. У підсумку результати конкуренції можуть бути зовсім відмінні від тих, які малися на увазі учасниками. Сміт сформулював найважливіший висновок загальної теорії рівноваги - здатність конкуруючої системи досягати такого розподілу ресурсів, яке в певному сенсі виявляється ефективним. Рікардо, Мілль і Маркс, чії роботи заповнили деякі логічні пробіли у Сміта, - можуть бути віднесені до раних представників загальної теорії динамічної рівноваги. Однак ніхто з класиків не володів загальною теорією рівноваги, ніхто явно не сформулював роль попиту.

Шумпетер мав близьку Маршаллу точку зору щодо рівноваг. Однак, згідно з Шумпетером, в капіталістичній економічній системі економічну рівновагу взагалі не може бути досягнуто, тому що завжди існують нововведення, які зрушують систему з положення рівноваги - тим не менш, він вважав важливим вивчення рівноважних структур, так як вони дозволяють прояснити тенденцію реальних процесів економічного розвитку.

Повне формулювання загальної концепції рівноваги може бути віднесена на рахунок Вальраса, хоча багато її елементів були незалежно розроблені Н. В. Мішиним [169]. Роботи Вальраса заклали фундамент, на який і понині спираються економісти. Щоб охопити області обміну, виробництва, капіталу і грошей, він розвинув загальну теорію рівноваги в уніфікованому формулюванні.

Моделі рівноваги Вальраса знову стали обговорюватися на початку 1950-х років. Роботи останніх, які часто називають загальною теорією рівноваги, були сфокусовані на питанні існування конкурентних рівноваг, гарантованих рівноважними цінами. Таким чином, загальний динамічний аналіз зумовлений стійкістю таких рівноваг. Динаміка тут полягає в штучних процесах регулювання цін. Вона істотно пов'язана зі стійкістю рівноваги, визначеного в рамках статички.

Самуельсон відстоює використання концепції рівноваги, аргументуючи

це тим, що багато економічних проблем можуть розглядатися як завдання максимізації і мінімізації. За Самуельсона, теорія поведінки споживача і фірми є простими додатками методів умовної максимізації (максимізації з обмеженням). Цей апарат виявляє не тільки єдину структуру, що лежить в основі самих різних проблем, але і служить джерелом нових теоретичних передбачень. Одним з найбільш популярних методів є порівняльний статичний аналіз, суть якого полягає у вивченні впливу зсуву значень економічних параметрів. Метод дає нам інформацію про те, як зміниться рівновага в результаті екзогенних впливів.

Динамічні моделі і теорії в економіці з'явилися в зв'язку з активним вивченням динамічних процесів в економічних системах, в першу чергу економічного зростання та економічних циклів.

В період 1870-1920 р.р. в літературі домінували концепції часткової рівноваги Маршалла і загальної рівноваги Вальраса. У працях Бем-Баверка, Кларка, Вікселла і Фішера розвиток отримали також теорії та моделі капіталу і прибутку. Однак, принаймні в світлі сучасних уявлень, їх роботи часто страждали спрощенням формулювань і невірними висновками. Можна вважати, що роботи Й.А.Шумпетера і В.А.Льюїса також не виходять за рамки класичних уявлень. Всі ці роботи характеризуються тим, що для пояснення ходу економічного розвитку беруться до уваги не тільки «чисто економічні змінні», але також і деякі соціальні чинники.

У еволюційної концепції Шумпетера важливу роль відіграють інновації. Це поняття відноситься до різних аспектів нововведень таким, як поява нових потреб та зміна орієнтації, які складають частину процесу соціального навчання; розробка нових товарів, які відповідають потребі споживачів; використання нових товарів і устаткування для посилення конкурентоспроможності; пропозиція нових організаційних методів і відкриття нових ринків. В силу існування інновацій конкурентна капіталістична економіка не може бути стійкою. Однак, за Шумпетером, така нестійка еволюція не означає руйнування системи. Кожному екзогенному впливу відповідає новий стан рівноваги, в напрямку якого рухається система.

На основі поглядів Шумпетера сформулювався напрямок еволюційної економіки. Основоположники цього напрямку Нельсон і Вінтер ввели базову ідею економічного «природного відбору». Розвиток найбільш конкурентноспроможних господарюючих суб'єктів відбувається за рахунок витіснення з економічного простору інших членів популяції господарюючих суб'єктів. Процес економічного природного відбору формує певний «організаційний генотип», властивості і характеристики господарюючих суб'єктів, що дозволяють їм виживати і розвиватися в мінливих умовах економічного середовища.

В рамках класичної економічної теорії інтерес до макроекономічної теорії зростання віродився з роботами Дж.М.Кейнса. Для Кейнса і його послідовників еволюція капіталістичної системи є потенційно нестабільною, тоді як, згідно з неокласичним підходом, економічне зростання характеризується як стійкий процес. Кейнс вважав, що уряд може стабілізувати економіку, приймаючи правильні політичні рішення. Таким чином, однією з основних проблем кейнсіанської теорії є питання про те, яким чином стабілізувати економічну систему.

Значну роль у розвитку сучасної економічної теорії зростання зіграли роботи Самуельсона, Солоу, Морішіми, Хікса, Леонт'єва та інших [88,223]. Ці роботи сфокусовані на процесах акумуляції капіталу, що переплітаються з збільшенням виробництва та споживання, але майже всі вони виконані в припущенні стійкості систем.

Як інші приклади моделювання економічних циклів слід привести:

- нерівноважні моделі управління запасами на основі теореми Хопфа про біфуркації, створену Екальбаром;
- Модель монетарних циклів, розроблена Тобіна;
- Модель граничних циклів Ван дер Плюга;
- Модель періодичної динаміки ринку праці і політики зайнятості, розроблена Лонгом і Зіббертом;
- багатосекторні модель оптимального росту, розроблену в роботах Каса і Шелла, Брока і Шейнкмана, Арауджо і Шейнкмана;

- Дискретну динамічну модель економіки з складною поведінкою.

Надалі в міру вивчення динаміки економічних систем в економічній теорії стали з'являтися нерівноважні економічні моделі, які на сьогоднішній день слід визнати найбільш адекватними умовами розвитку територіальних систем.

Ухвалення концепції стійкості в економічному аналізі було в значній мірі обумовлено розвитком природничих наук, де для проведення осмисленого аналізу динамічних систем була потрібна їх стійкість. Для експериментальних наук це означає, що дескриптивні моделі повинні призводити до одних і тих же якісних результатів, якщо експеримент повторюється при малих змінах умов [178]. Таке ставлення до реальності впливало з потреби в тому, щоб вона була дійсно стійкою в деякому структурному сенсі. А переконання в тому, що малі зміни навколишніх умов не приведуть до корінних і якісних відмінностей в поведінці реальної системи, є спадком механістично орієнтованого 19-го століття.

Відповідно до ідей детерміністичної механіки складні явища, які не можуть бути пояснені з залученням звичайних моделей, зводяться або до постулату, що подібні явища не підлягають аналітичному розгляду, або до твердження, що система знаходиться під впливом чисто стохастичних впливів. Як наслідок, хаотичні явища в країнах, що розвиваються в системах трактуються як минуці явища або прості обурення довготривалої рівноважної еволюції.

Малі зрушення параметрів можуть приводити до структурних змін динамічних систем. Такі структурні зміни в еволюційних системах не є винятковими, а скоріше, загальними випадками. Для нелінійних нестійких систем, до числа яких відносяться і територіальні системи, характерні складні явища, такі, як регулярні осциляції і хаос. Навіть у відносно простих нелінійних динамічних системах може спостерігатися спонтанне утворення (з хаосу) складно організованих структур. Було знайдено, що складно організовані просторово-тимчасові структури виникають з хаотичних станів, і в таких самоорганізованих системах замість стійкості і гармонії ми

виявляємо еволюційні процеси, які призводять до ще більшого різноманіття і ускладнення структур [190, с. 176].

Загальні моделі розвитку територіальних систем в даний час вже не можуть базуватися на статичних або квазідинамічних підходах. У зв'язку з виявленою складністю територіальної системи і динаміки її розвитку моделі набувають характеру нерівноважних, нестійких, нелінійних і хаотичних моделей. Самі останні напрацювання в цьому напрямку зроблені в теорії хаосу, міждисциплінарному напрямі, що вивчає складні динамічні процеси, що протікають у великих і малих системах. На прикладі моделі Кристаллера проаналізуємо перехід від статичної моделі до моделей динамічних.

Модель Кристаллера визначає оптимальне просторовий розподіл центрів економічної діяльності. Великі міські центри розташовуються в вузлах шестикутної решітки. Кожен з центрів оточений кільцем міст наступного за величиною масштабу, ті, в свою чергу, оточені тяжіють до них ще меншими населеними пунктами тощо. Ясно, що в дійсності такий геометрично правильний строгий ієрархічний розподіл зустрічається дуже рідко: чимало історичних, політичних і географічних чинників порушують просторову симетрію. Але дана модель нереалістична і з інших причин. Навіть якби ми включили всі найбільш важливі джерела асиметричного розвитку і почали з однорідного в економічному і географічному відношеннях простору, моделювання розвитку, по Кристаллера, призводить до висновку про те, що описувана моделлю статистична оптимізація є можливим, але малоімовірним результатом еволюції.

На основі моделі Кристаллера побудована модель О. С. Врублевський [238, с. 38]. Вже згадана модель використовує лише мінімальний набір змінних, що входять в обчислення, аналогічні проведеним Кристаллером. Побудовано кілька рівнянь, при виведенні яких автори виходять з основного припущення про те, що здатність населення мігрувати є функція локальних рівнів економічної активності, що визначають свого роду локальну «несучу здатність», яка в даному випадку зводиться до зайнятості населення. Але місцеве населення є в той же час потенційний споживач товарів, що

виробляються місцевою промисловістю. Таким чином, в локальному розвитку існує подвійний позитивний зворотний зв'язок, звана «міським мультиплікатором»: і локальне населення, і економічна структура, що склалася при вже досягнутому рівні активності, сприяють подальшому його підвищенню. Разом з тим кожен локальний рівень активності визначається конкуренцією з аналогічними центрами економічної активності, розташованими в інших місцях. Збут вироблених продуктів або послуг, що надаються залежить від вартості транспортування їх до споживача і масштабів «підприємства». Розширення будь-яких підприємств визначається попитом на товар або послугу, виробництва яких воно сприяє і за виробництво яких дані підприємства конкурують з іншими. Таким чином, між відносним зростанням населення і продуктивною діяльністю або сферою послуг існує сильний зворотний зв'язок і нелінійні залежності (рис.3.4)

За початковий стан в розглянутій моделі прийняті гіпотетичні початкові умови, при яких в різних точках спостерігається (сільськогосподарська) активність «рівня 1». Модель дозволяє простежити виникнення ієрархічно впорядкованої активності, відповідної більш високих рівнів ієрархії по Крісталлера, тобто що має на увазі експорт виробленої продукції в більш широку область.

■ У той час як симетричний розподіл Крісталлера ігнорує «історію», викладений вище сценарій враховує її (принаймні мінімальним чином) як взаємодія «законів», що мають в даному випадку чисто економічну природу, керуючись послідовністю, в якій виникають підприємства.

■ Незважаючи на свою простоту, дана модель досить точно передає деякі особливості розвитку складних територіальних систем. Зокрема, вона проливає світло на природу труднощів управління розвитком, залежать від великого числа взаємодіючих елементів. Кожна окрема дія або локальне втручання в систему знаходить колективний аспект, який може спричинити за собою абсолютно несподівані глобальні зміни. Як підкреслював Уоддінгтон, в даний час ми ще мало знаємо про найбільш імовірні реакції системи на ту чи іншу зміну. Дуже часто відгук системи на обурення

виявляється протилежним тому, що підказує наша інтуїція і попередній досвід. Він наводить характерний приклад: програма ліквідації нетрів замість того, щоб поліпшити, ще більше погіршує ситуацію. Нові будівлі, побудовані на місці знесених, залучають в район більше число людей, але якщо їх зайнятість не забезпечується, то вони продовжують залишатися бідними, а їх оселі стають ще більш перенаселеними [151, с.66]. Одна з переваг розглянутої моделі полягає саме в тому, що вона дозволяє нам знаходити нові засоби мислення і знаходити підходи управління на основі цих коштів.

■ Перехід від детерміністських до імовірнісних моделей привів до виникнення теорії хаосу. Існує кілька авторитетних визначень того, що розуміється під «хаосом». Наведемо деякі з них:

■ ■ Ф.Холмс, американський фізик: складні періодичні динамічні системи (зазвичай з малим числом вимірювань);

■ ■ Хао Бай-лин, китайський фізик, довідник по хаосу: тип порядку, якому невластива періодичність;

■ ■ Х.Б.Стюарт, американський математик: явно безладне, повторювана поведінка в простій детерміністській системі, схожою на працюючий годинник;

■ ■ Р.В.Дженсен, американський математик: іррегулярне і непередбачувана поведінка детерміністських нелінійних динамічних систем;

■ ■ Дж.Кручфілд, американський математик: динаміка з позитивною, але обмеженою метричною ентропією; поведінку, яке породжує інформацію (підсилює малі невизначеності), але не є повністю передбачуваним. Локальної областю досліджень, які знаходять застосування при моделюванні соціально-економічного розвитку територіальних систем, є «детермінований хаос». Під детермінованим рухом ми зазвичай розуміємо наявність закону або у вигляді диференціальних, або у вигляді різницевих рівнянь, який дозволяє розрахувати динаміку системи на основі заданих початкових умов.

Сьогодні «детермінований хаос» - поле для вельми активних досліджень. Для класифікації різних типів хаосу розроблено безліч методів. Слід підкреслити, що загальноприйнятого визначення хаосу не існує, і в

літературі хаос найчастіше визначається як явище, пов'язане з проявом випадковості і непередбачуваності в повністю детермінованих системах, що позначається як «Динамічна стохастичність», «детермінований хаос», «Самозбудження шум», «внутрішня стохастичність» і «Гамільтонова стохастичність» [138, с.11].

У тимчасових залежностях багатьох соціально-економічних змінних можна спостерігати шумові флуктуації. Традиційним поясненням таких флуктуацій було твердження про те, що соціально-економічна система піддається випадковим збуренням: на економічну діяльність впливають шторми, землетруси та інші екзогенні фактори, на соціальну складову впливають політичні події та інше. Сьогодні на економічну науку зробили вплив новітні математичні дослідження хаосу, і економісти намагаються інтерпретувати хаотичні явища в термінах детермінованих систем. Розглядаються ситуації, коли економічний хаос ініційований не тільки екзогенними факторами. Стверджується, що економічний хаос може бути викликаний ендогенними факторами навіть у відносно простих нелінійних системах. Тим більше хаос притаманний територіальній системі, що представляє собою складну, динамічну, нелінійну систему, в рамках якої динаміки різних підсистем взаємодіють між собою, що призводить до появи турбулентності розвитку всієї системи.

Слід згадати деякі дослідження, що стосуються тільки економічного хаосу, при цьому маючи на увазі, що результати цих досліджень застосовуються до проблем соціально-економічного розвитку територіальних систем. Бенхабіб і Дей, і Грандмон побудували моделі монетарних явищ з моделями споживчого вибору з ендогенними уподобаннями, що проявляють хаотичну динаміку [83]. Дей розглядав процес класичного економічного зростання, який являє собою модель "мальтузіанського" типу, де рівень виробництва визначає швидкість росту населення. Виробництво, в свою чергу, залежить від трудових ресурсів. Взаємодія цих двох факторів може привести до циклів або хаосу. Дана і Монтруччіо обговорювали виникнення періодичних і хаотичних явищ в дуопольних іграх, в яких фірми прагнуть

максимізувати дисконтовану суму прибутку і використовують стратегії досягнення ідеальної рівноваги. Хаос виявлений також в неокласичній оптимальній моделі зростання.

Нерівноважні моделі теорії хаосу успішно застосовуються при моделюванні процесів місто утворення. У географії та науці про економіку міст та регіонів побудовано безліч моделей для пояснення справжніх і прогнозу майбутніх процесів розвитку територіальних систем.

Крім місто утворення на базі нерівноважних динамічних моделей будуються моделі регіональної динаміки, один із прикладів якої побудований на концепції біфуркації, розглядається нижче.

Концепція біфуркації з успіхом застосовується для аналізу динаміки економічного розвитку територіальної системи. Зокрема ряд західних вчених застосовували його при вивченні раптових і непередбачуваних порушень безперервного розвитку регіонів. У розвиток міст прояв такого роду поведінки було досліджено місії. У якості відправної точки для аналізу ситуації в ряді областей зайнятості він взяв гіпотезу Піремна. Відповідно до цієї гіпотези, основною причиною відродження великих і дрібних міст Європи в епоху пізнього середньовіччя була поява вільної торгівлі і, як наслідок, поліпшення систем транспортування товарів. Грунтуючись на цих дослідженнях, Андерссон стверджував, що фундаментальні зміни в світовій економіці останнього тисячоліття можуть бути пояснені зміною структури логістичних систем, тобто систем постачання. Іншими словами, великі структурні зміни характеру виробництва і розміщення виробництв, характеру праці, культури та громадських інститутів викликаються повільними, рівними змінами у відповідних логістичних мережах. Транспортні мережі - це такі просторові системи, які можуть використовуватися для руху товарів, інформації, людей і грошей в залежності від виробництва і споживання товарів. Наступний нижче приклад показує, як концепція логістичних систем допомагає пояснити якісні аспекти розвитку територіальних систем.

Різкі підйоми і падіння обсягів виробництва чітко спостерігаються і можуть бути спровоковані поступовою зміною в місцевих умовах. Ключовим

моментом, який потрібно усвідомити при цьому, є той факт, що зміна значень "швидкої" змінної може відбуватися дійсно відносно швидко. Таким чином, якщо провести спостереження системи безпосередньо перед і після досліджуваної зміни, то можна мимоволі зробити висновок, що "повільні" змінні не мають великого впливу. "Повільна" фаза завжди буде превалювати на великих часах, тоді як «швидка» переводить систему в істотно відмінний режим [110, с. 79].

Повільний розвиток мережі інфраструктури (x) шляхом інвестицій фізичного капіталу може привести до того, що траєкторії виявляться розташованими в зоні L. Спочатку система перебувала в положенні A. Зі зміною x в решті-решт досягається точка B, вище якої сама природа продуктивної ємності територіальної системи помітно змінюється. У цій точці рівновага втрачає свою властивість стійкості, і відзначається «фазовий перехід». Швидкість змін в нерівноважній фазі визначається впливом капіталу, трудових та інших необхідних ресурсів, які будуть використовуватися в режимі виробництва.

Ключовою особливістю цього типу нелінійного аналізу є його циклічність. Варто при досягненні зони H припинити інвестиції, як починає домінувати процес знецінення, і система може сісти на траєкторію, зображену в зоні H, поки, нарешті, не повернеться до початкового стану D і потім впаде назад в зону L. Слід зауважити, що усвідомити незвичайний характер критичних точок B і D не так-то легко. В основі цих змін процес може бути віднесений до розбіжного, тому що безперервна, хоча і мала зміна ємності мереж інфраструктури може викликати несподівано великі флуктуації рівноважних значень товаровиробництва. Це відбувається шляхом стрибкоподібних змін стану, або фазових переходів. Перехід має місце незалежно від того, як повільно збільшується ємність мереж, а це значить, що розвиток територіальної системи може бути стимульоване просто додаванням в мережу однієї маленької, але важливої ланки [143, с.79]. Тобто якщо система знаходиться поблизу критичного стану, то слабкі розбіжності в умовах транспортування продукції можуть призвести до величезної

відмінності в кінцевій товароємності.

Представлена модель була використана Андерссоном (1986) в аналізі розвитку міст і міжрегіональних економічних зв'язків в світі в період з 1000 до 2000 рр. нашої ери. Це розвиток можна представити у вигляді чотирьох логістичних революцій:

- 1 -а починається в 11 столітті в Італії і завершується в 16 столітті в Північній Європі;
- 2-а бере початок в 16 столітті в Іспанії, Португалії та Італії і закінчується в 19 столітті в Північній Європі;
- 3-тя починається в Англії в 18 столітті і закінчується в країнах, що розвиваються, імовірно в 21 столітті;
- і 4-а починається в Японії, Швейцарії, Західної Німеччини і Швеції в кінці 20-го століття.

Відновлення старих торгових шляхів і відновлення можливості пересування через Європу та Азію можна розглядати як фази повільного поліпшення мереж інфраструктури, що знаходить відображення в ослабленні торгових бар'єрів, дорожніх небезпек, вартості транспортування та інших обмежень пересування. Цей період відповідає першою логістичною революції.

В даний час можна спостерігати початок четвертої логістичної революції, пов'язаної зі зростанням обсягу оброблюваної інформації і розширенням мереж зв'язку, а також зростанням обсягу наукових знань. Поліпшення систем транспорту, особливо мережі транспорту повітряного, неухильно зменшує значення географічної близькості областей і регіонів.

Типовим прикладом для аналізу четвертої логістичної революції може бути Швеція. Для пояснення розділимо трудові ресурси на чотири типи: професії, пов'язані з наукою (1), управлінням і обробкою інформації (2), обслуговуванням (3) і виробництвом матеріальних цінностей (4). Вибір місця розташування об'єктів наукоємного виробництва істотно залежить від можливості залучення фахівців з високим рівнем освіти і кваліфікації. Отже, у розвитку регіонів зростає роль університетів та інших вищих навчальних

закладів і наукових установ. Таким чином, ключовою характеристикою останньої логістичної революції є неухильне розширення наукової бази х. Співвідношення між х і ємністю виробництва описано рівнянням (вище). Траєкторія руху в цьому випадку аналогічна представленої на малюнку [152, с.8].

У промисловості вже зараз можна виявити зміни в структурі капіталовкладень. Наприклад, в 1977 році більше 17% витрат на НДДКР розміщувало дуже невелике число фірм. Ця група налічувала не більше 7% від загальної величини промислового сектора Швеції. Відповідно до сьогоденних оцінок, в 1985 році число фірм, що направляють більше 17% витрат на НДДКР, склало в Швеції понад чверть сукупного виробничого капіталу. Сюди відносяться хімічне виробництво, верстатобудування, літакобудування, космічна техніка, обладнання для «високих технологій», машинобудування і робототехніка.

За результатами аналізу різних нерівноважних моделей автором була вироблена власна модель розвитку територіальної системи, заснована на рівнянні Лоренца.

Висновки до другого розділу

1. Визначено, що моделювання розвитку територіальної системи включає: розробку фактичної моделі, що відображає поточний стан територіальної системи, динамічних параметрів її розвитку і статичних параметрів її структури; розробку ідеальної моделі, що відображає стратегічні цільові показники територіальної системи, її ідеальний, цільовий стан; розробку реалістичної моделі, що відображає прийняті цільові показники, що виробляються на основі порівняльного аналізу фактичної моделі і ідеальної моделі.

Фактична модель розробляється на основі аналізу динаміки розвитку та структури територіальної системи, вивчення показників на попередні роки. Ідеальна модель виробляється виходячи з принципів цільових показників

стратегічного розвитку територіальної системи на основі прогнозування та вироблення альтернативних сценаріїв. Реалістична модель являє собою свого роду компроміс між фактичною моделлю і ідеальною моделлю. Вона базується на реалістичних прогнозах розвитку системи, її можливості, фактори ризику та невизначеності зовнішнього середовища.

За результатами приватного моделювання попередньо визначається складність загальної моделі розвитку територіальної системи, і відповідно до цього підбирається модель-аналог, на основі якої буде побудована загальна модель. Вироблення будь-яких нових загальних моделей не представляється доцільною, так як в даний час існує велика кількість підходів, на основі яких можна створювати всілякі моделі, необхідні з метою управління проектом.

Метою інформаційного моделювання є створення адекватного інформаційного забезпечення управління проектом соціально економічного розвитку територіальних систем, використовуваних не тільки для аналізу і проектування, а й для реального управління. В якості найбільш важливих складових інформаційних моделей необхідно виділити: динамічні експертні системи, здатні до самонавчання, системи підтримки прийняття рішень.

2. Зазначено, що своєрідність і складність процесу розвитку територіальної структури господарства пред'являють особливі вимоги до методів його вивчення. Ці вимоги виражаються в необхідності врахування законів і цілей суспільного розвитку, взаємозалежностей беруть участь в уже згадуваному процесі явищ (об'єктів), різноманіття цих залежностей, соціальних обмежень і обмеженості виробничих ресурсів і, нарешті, імовірного характеру розміщення соціально-економічних об'єктів по території. Використовувані в даний час методи дослідження територіальної структури господарства (аналіз сформованих територіальних структур і ретроспективи розвитку, дослідження, засновані на абстрактному мисленні та ін.) Ці вимоги враховують в неповній мірі, що значно знижує їх наукову і практичну цінність.

В даний час у зв'язку з повсюдним переходом економіки країни на ринкові відносини гостро постала проблема підвищення ефективності в

галузі наукових досліджень, зокрема в області формування ефективної територіальної структури господарства. Необхідність глибоких і всебічних досліджень питань раціонального використання території та конкретизації на їх основі теорії розвитку територіальної структури господарства пояснюється великим впливом її на ефективність суспільного виробництва. Ще більший вплив робить територіальна структура господарства на життя населення, повноту використання ним цінностей, створених природою і громадською діяльністю. Правильний прогноз в розташуванні і розвитку на території соціально-економічних і природних об'єктів, географії соціально-економічних зв'язків сприяє оптимальної мобілізації та впорядкування в використанні всіх ресурсів країни, значного поліпшення умов життя людини.

Проблема підвищення ефективності творчого пошуку науковців в галузі дослідження територіальної структури господарства на базі його інтенсифікації передбачає розробку і широке використання такого методичного підходу, який би дозволив значно збільшити число і підвищити точність розв'язуваних територіальних господарських завдань при відносно невеликому збільшенні витрат праці в порівнянні з існуючими методами дослідження. Таке завдання, на нашу думку, значною мірою може бути вирішена на основі застосування в науковому дослідженні методу експерименту, науково поставленого досвіду.

3. Стосовно публічного управління територіальним розвитком необхідно доповнити відповідними моделями екологічної, етнічної, економічної динаміки, а також моделями загального розвитку територіальної системи. Застосування таких моделей дозволяє прогнозувати, планувати і контролювати, перш за все динаміку територіальної системи. В рамках цієї дисертації за доцільне обмежитися аналізом лише основних видів моделювання. Зараз математичне моделювання вступає в новий етап свого розвитку, звертаючись до вивчення суспільних процесів. Воно дозволяє привнести в цю сферу апарат точних наук і позбавити від інтуїтивних умоглядних досліджень. Загальні моделі розвитку територіальних систем в даний час вже не можуть базуватися на статичних або квазідинамічних

підходах. У зв'язку з виявленою складністю територіальної системи і динаміки її розвитку моделі набувають характеру нерівноважних, нестійких, нелінійних і хаотичних моделей. Самі останні напрацювання в цьому напрямку зроблені в теорії хаосу, міждисциплінарному напрямі, що вивчає складні динамічні процеси, що протікають у великих і малих системах.

РОЗДІЛ 3

ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

3.1. Ресурсно - територіальний потенціал і методичні основи його оцінки

Ефективність вибору напрямків розвитку території багато в чому визначається повнотою обліку її потенційних можливостей. Економічний стан можна оцінити різними характеристиками, для сировинних територій, що мають багато галузеву спеціалізацію, актуальним питанням в даному аспекті виступає діагностика величини і повноти використання ресурсного потенціалу, як важливого елементу економічного.

Завдання економічного аналізу - оцінка минулого розвитку для вибору лінії поточної і майбутньої поведінки економічного суб'єкта, тобто сукупності послідовних дій, що з'явилися органічним наслідком певних управлінських рішень, з одного боку, їх розумінням і раціональним пристосуванням до економічній кон'юнктурі, яка складається в даний час.

Ідея аналізу базується на циклічності економічних явищ, їх повторюваності і внутрішній схожості, що полегшує вироблення доцільної поведінки і може бути виражено вимірювачами, реєструючими і співвідносними певними діями суб'єктів економічних відносин з їх результатами [159, с.8]. Таке зіставлення дозволяє транспонувати придбане знання і вибудувати сценарій подальшого розвитку конкретного суб'єкта економічних відносин.

Однак слід враховувати: у виборі своїх дій (або управлінських рішень) кожен суб'єкт економічних відносин не незалежний, він діє в середовищі невизначеності, де одночасно намагаються реалізувати свої інтереси безліч інших економічних суб'єктів. Держава, персоніфікуючи і відбиваючи

громадські інтереси, вибудовує, як зазначалося, систему регулювання економічних відносин, природно, спираючись на традиції власного населення і з огляду на досвід інших країн. Так, воно змушує економічні суб'єкти діяти в зафіксованих рамках, що трохи знижує сукупну невизначеність соціально-економічної системи і зміцнює економічну і соціальну сталість. Держава регламентує діяльність економічних агентів, тим більше вона обмежує їх відповідальність за прийняті рішення. В результаті на кожну одиницю виробленого сукупного суспільного продукту витрачається більше національних ресурсів. Отже, щоб зберегти ефективність суспільної системи, держава зобов'язана знайти такі форми регулювання, які, зберігаючи загальну конструкцію і цілі регулювання, позбавляти б економічне середовище допустимого рівня невизначеності, що провокує суб'єкти економічних відносин на пошук ефективних, але ризикованих управлінських рішень [173, с.207].

Звідси кінцева мета економічного аналізу - помітити і оцінити загальні тенденції розвитку суб'єкта господарських відносин, щоб потім зорієнтувати його на досягнення кращих економічних параметрів, раціонально використовуючи для цього діючі процедури регулювання і потенційні можливості економічного середовища. При такому підході економічний аналіз перетворюється в функціональний елемент розробки сценарію майбутнього розвитку економічного суб'єкта. Оскільки в регіональній економіці таким є регіон, місто, місцеве утворення, то мова в кожному конкретному випадку може йти про Комплексну програму регіонального розвитку.

Змінюються принципи аналізу, який: по-перше, повинен досліджувати динамічні ряди, порівняно довгі; по-друге, використовувати показники офіційної статистики; по-третє, показники кожної точки одного динамічного ряду повинні бути порівнянні; по-четверте, кожен аналізований показник відображає одну з характеристик соціально-економічної ситуація, тому обрана довжина досліджуваного динамічного ряду повинна забезпечити

розуміння того, що відбувається саме з цією характеристикою; нарешті, соціально-економічні системи складні, тому їх дослідження і моделювання в певній мірі пов'язані з з'ясуванням взаємозалежності окремих показників. Економічні суб'єкти проведеного дослідження - три адміністративно-самостійні території і метою аналізу є виявлення тенденцій їх розвитку за останні роки і на цій основі вибір найбільш доцільних шляхів структурної перебудови. Дослідження будується на оцінці ресурсного регіонального потенціалу.

Під ресурсним регіональним потенціалом в даній роботі розуміється системна оцінка пристосованості регіонами України до розширеного відтворення, тобто інакше до територіального розвитку. Нинішня економічна наука і, тим більше, практика не мають апробованої методики, за допомогою якої можна було б кінцевим числом запропонувати таку оцінку. Численні інтегральні оцінки, в тому числі застосовуються Мінекономрозвитку, по-перше, завжди переслідують одну з можливих і, як правило, вузько прагматичних цілей, по-друге, не уявляють переконливих доказів обґрунтованості застосовуваної методології обчислення і, головне, про корисність ні з позицій переконливості аналізу, ні з позицій вибору напрямків розвитку. Разом з тим, неможливість на сьогоднішній день прямої системної оцінки ресурсного потенціалу не обмежує об'єктивну і, що ще істотніше, вкрай актуальну і значиму для раціональної організації економіки регіону оцінку. Таку непряму, але, тим не менш, системну оцінку можна отримати, оперуючи системою показників, що спирається на оцінку таких факторів виробництва, як праця і капітал (або стосовно до досліджуваних економічних суб'єктам - виробничий апарат і фінанси), а також стан соціального середовища, під яким в даному випадку розуміється стан соціальної інфраструктури, включаючи екологію [187, с.18].

У нашому розумінні ресурсний регіональний потенціал - це деяка словесна модель, використовувана в рамках розробки програмно-цілевих документів і дозволяє концептуальну постановку задачі. У запропонованому

підході доцільною областю застосування поняття "ресурсний регіональний потенціал" є розробка і реалізація Концепції модернізації та Комплексної програми регіонального розвитку як логічно обумовлених складових частин здійснення соціально-економічної політики.

Ресурсний регіональний потенціал - це задіяні і прямо беруть участь у створенні нової вартості фактори виробництва (рис.3.1). Вони включають природні ресурси, залучені в поточний господарський оборот. Природні ресурси, оцінені, але не залучені в продуктивне споживання, є лише елементом, що характеризує інвестиційну привабливість, оскільки для їх економічного використання, тобто приносить вимірюваний дохід, необхідні тривалий період освоєння (час) і інвестиції (додаткові ресурси).



Рис.3.1. Складові ресурсного територіального потенціалу

Природні ресурси стають частиною ресурсного регіонального потенціалу в той момент, коли починається їх продуктивне споживання,

тобто коли вони перетворюються в частину виробничого апарату і починають брати участь в створенні нової вартості. З іншого боку, природні ресурси - частина національного багатства, і право на їх використання може бути продано назавжди або на певний термін [198, с. 13]. В цьому випадку отримані кошти поповнять скарбницю (частково, можливо, і регіональну) і, отже, з моменту, коли ясні фінансові надходження регіону від їх продажу (або здачі в оренду), вони можуть розглядатися як фінансова складова ресурсного регіонального потенціалу. Іншими словами, в рамках викладеного підходу природні ресурси - фінансовий актив, забезпечення кредиту.

Право розпорядження природними ресурсами завжди належить суб'єкту господарювання, який має право його використовувати в формі активу, але зовсім не обов'язково з метою розширення ресурсного регіонального потенціалу. У запропонованому трактуванні "ресурсний регіональний потенціал" - деяка віртуальна модель, що відображає рух народногосподарського комплексу території. Можна говорити, що "ресурсний регіональний потенціал" виріс, якщо в минулому виробничому циклі створені нові робочі місця, зросли середні доходи, покращилося соціальне забезпечення [243, с. 57]. Відповідно, якщо в Програмі передбачені (або враховані) заходи, на реалізацію яких виділено ресурси, і їх результатом має стати той чи інший позитивний рух народногосподарського комплексу, можна говорити про збільшенні "ресурсного регіонального потенціалу". Однак величина цього збільшення не може бути виражена конкретною величиною (вартісної або фізичної).

Запропонована структура аналізу (рис.3.2) дозволяє оцінити результативності регіональної влади, бізнесу та громадських інститутів, їх вміння використовувати наявний потенціал розвитку, який представляє не тільки сукупність наявних факторів виробництва, а й уміння налагодити соціально-економічні відносини на даній території, а також в межах легітимних можливостей захищати інтереси свого населення на державному

рівні.

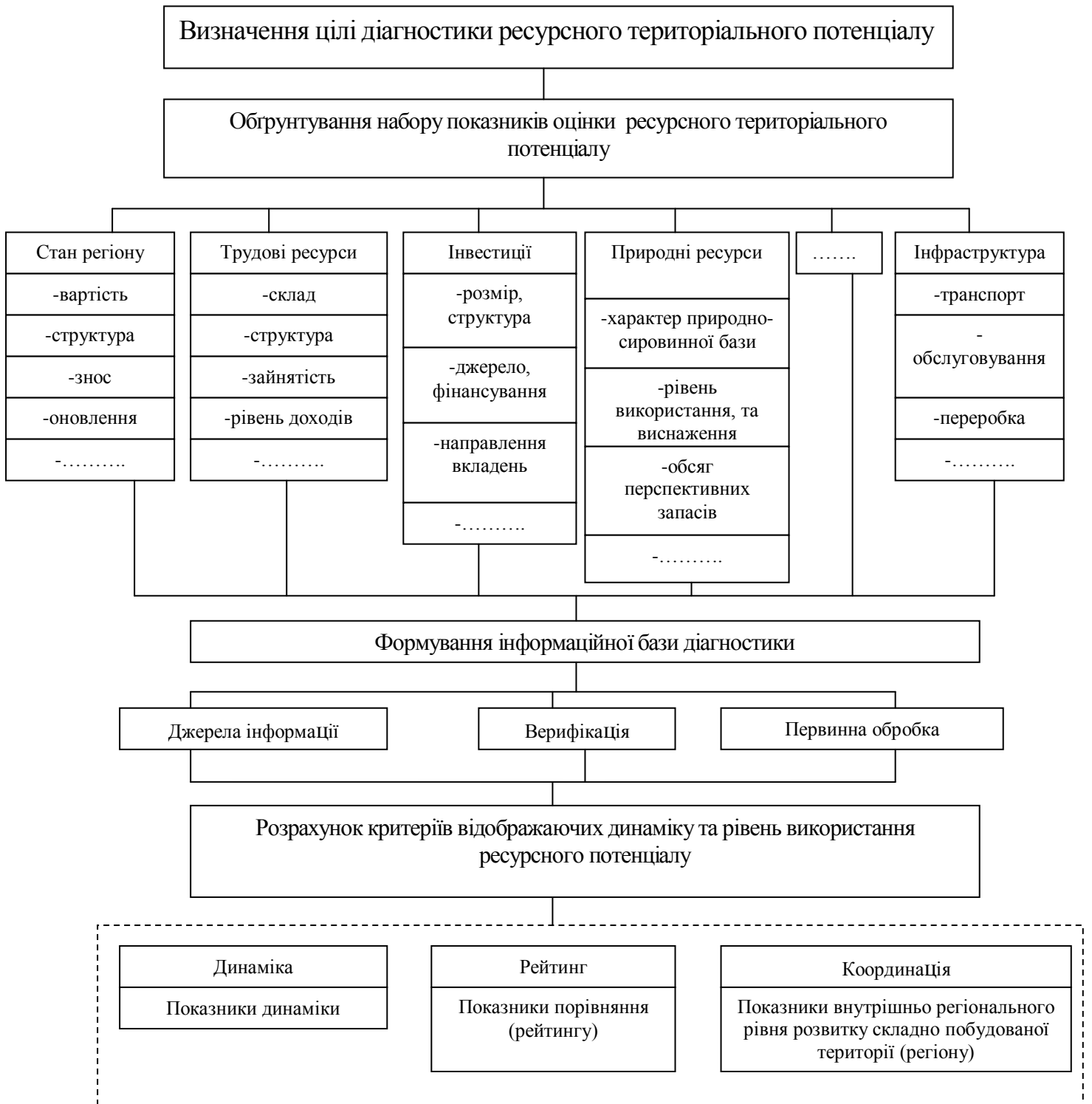


Рис. 3.2. Алгоритм діагностики ресурсного територіального потенціалу

Кожен з самостійних регіонів має власний ресурсний потенціал, відповідно кожен може їх використовувати по-різному. Динаміка обраних оціночних показників показує, в який бік рухалася економіка або соціальна

сфера регіону в аналізованому періоді. Зіставлення однойменних параметрів різних об'єктів аналізу, оскільки вона спирається на динамічні ряди, дозволяє краще оцінити розвиток кожного з них. Обрана система аналізу не дозволяє дати однозначну відповідь, який з регіонів краще або гірше розвивався, але, на нашу думку, відкриває додаткові можливості для поліпшення співпраці.

Трудові ресурси є домінуючим компонентом ресурсного потенціалу для всіх регіонів країни, оскільки в іншому випадку при рівних темпах розвитку доводиться істотно більше інвестувати в оновлення виробничого апарату. Це, тим більше, значимо для східних регіонів, де відтворення трудових ресурсів набагато більше залежить від пропонованих умов праці та життєзабезпечення.

В даний час ефективність регіональної економіки, по суті, визначається її конкурентоспроможністю, і саме звідси виникає об'єктивна зв'язок між наявним виробничим апаратом, інвестиціями в його відтворення і зайнятстю. Однак, таке твердження, справедливе без обмежень для капіталу господарюючого суб'єкта, вимагає певних умов для регіональної економіки, явища більш складного. У регіональному управлінні сучасної України, по-перше, тісно переплітаються власне економічні та соціальні завдання, оскільки прийнята в конституції система відносин перерозподіляє права і відповідальність між трьома рівнями влади, по-друге, повинні враховуватися відносини власності, які склалися в даний час [247, с.77].

При ринковій організації розподілу виникає специфічний регіональний ресурс - інвестиційна привабливість. Він складається з безлічі елементів, лише частина з яких підпадає під сферу регулювання регіональних влад. Динаміка потоку інвестицій в певному сенсі відображає інвестиційну привабливість регіонів.

При аналізі динаміки інвестицій необхідно елімінувати "ефект масштабу" і коливання середньорічного рівня цін. Для подолання першого в роботі використовується показник "інвестиції, що припадають на середньостатистичного жителя" (надалі - інвестиції). У другому випадку

використовується реєстрований держстатистикою показник "індекс фізичного обсягу інвестицій в основний капітал", а потім приведення всіх параметрів динамічного ряду до цін базового року.

Для того, щоб стати досить успішною, Комплексна програма територіального розвитку (КПТР) повинна цікавити суспільство, що відповідають інтересам регіональних влад. Запропонована послідовність розробки та реалізації Комплексної програми територіального розвитку рис.3.3.

Пошук компромісу і узгодження інтересів суспільства і влади можна розглядати як базова умова продуктивності документа. Отже, орган, що організує його розробку і виконання (умовно "Керуюча компанія"), повинен бути фінансово незалежним і самостійно управляти мобілізованими для її виконання ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання. Для цього вона (Керуюча компанія повинна володіти всіма атрибутами юридичної особи, тобто організаційно представляти деякий або некомерційне партнерство, або акціонерне товариство, або командитне товариство і розташовувати капіталом як гарантією відповідальності.

Кожен регіон України самостійно вибирає відповідну організаційну структуру. Однак вона формується на паритетних засадах усіма учасниками - виконавцями і / або інвесторами. В її статуті прописуються умови, по-перше, що перешкоджають домінування в прийнятті рішень будь-якого з учасників, в тому числі місцевої влади, по-друге, що встановлюють процедури прийняття рішень і організують контроль над розподілом і використанням ресурсів, а також за виконанням програми (включаючи періодичність і форму звітності, а також санкції за порушення зобов'язань) [256].

"Умови участі" повинні представляти свого роду ліцензійну угоду, яку укладають Керуюча компанія і кожен учасник. Тут повинні бути зафіксовані: право і відповідальність учасників і Керуючої компанії, умови вступу та виходу, санкції за порушення окремих умов угоди учасником і Керуючою компанією, а також умови, при яких дія угоди припиняється.



Рис.3.3 Послідовність розробки і реалізації Комплексної програми територіального розвитку

У такій постановці Комплексна програма ресурсного територіального розвитку знаходить деякий правовий статус, де зафіксовані певні процедури регулювання відносин учасників з приводу розподілу ресурсів, мобілізованих для вирішення конкретних проблем, і відповідальності за їх належне використання. Певна формалізація відносин додатково організовує і

структурує процес, тобто, по суті, надає йому програмний характер.

Друге. Комплексна програма ресурсного територіального розвитку в першу чергу повинна вирішувати завдання інфраструктурні, а також послаблювати негативні наслідки, які є наслідком минулого розвитку та ускладнюють соціально-економічний розвиток території як сукупності економічних і соціальних суб'єктів. Вона може, наприклад, пропонувати механізми і мобілізувати ресурси на вирішення проблеми забезпечення житлом, але розробників повинні займати не обсяги введених площ або розвитку інфраструктури, а дієвість пропонованих механізмів та інструментів, їх результативність при мобілізації необхідних ресурсів. Об'ємні або якісні показники - лише віддзеркалення ефективності обраних технологій, вони знаходять відображення в прогнозі динаміки соціально-економічних параметрів. Тому в рамках Програми кожне завдання повинно бути гранично конкретним для кожного учасника, так само як і процедури формування та надходження ресурсів, страхові механізми і джерела накопичення і розміщення страхових резервів і т.п.

Третє. Регіони України (і інші адміністративно організовані територіальні утворення) не ізольовані, Комплексна програма регіонального розвитку кожного з них не має права не враховувати перспективи хоча б своїх сусідів. Все-таки ресурси країни єдині, і якщо десь створюється виробництво якогось необхідного для регіону продукту, простіше поєднати зусилля.

Четверте. Комплексна програма ресурсного територіального розвитку об'єднує всю різноманітність програмно-цільових розробок, здійснюваних на території в даний період. Останні є приватними цілями основного документа, який не тільки визначає поточні пріоритети, але своїм заключним розділом передбачає визначення і обґрунтування предметно окреслених завдань для цільових програм майбутніх періодів, тобто передбачає безперервність використання програмно-цільових технологій [268]. Вона - оцінка перспективного стану регіону, заснована на аналізі накопичених негативних

моментів, що дозволяє визначити "вузькі місця".

П'яте. Комплексна програма регіонального розвитку, розроблена і реалізована в обстановці прозорості, приверне увагу економічних і соціальних суб'єктів території і усвідомлення причетності суспільства в управлінні соціально-економічним розвитком. Її розробка може стати консолідуючим моментом. Населення має право знати, як зміниться його життя в результаті реалізації заявлених обіцянок, хто приймає в цьому участь, які ресурси були мобілізовані. Крім того, одним з розділів повинна бути перспектива соціально-економічного стану регіону після її реалізації.

Вибудувана і розроблена відповідно до запропонованих умов і процедур Комплексна програма ресурсного територіального розвитку буде, з одного боку, підпорядкована загальноприйнятій логіці програмно-цільового розподілу ресурсів, з іншого, - представляти поки незвичний для вітчизняної практики інститут співпраці держави і суспільства.

З огляду на вищевикладене можна наступним чином сформулювати послідовність розробки та реалізації Комплексної програми територіального розвитку, а також основні умови, дотримання яких певною мірою гарантує їх раціональність і соціальну орієнтацію:

- Першим етапом має стати аналіз, що складається з двох частин. Перша частина аналізу (її умовно можна назвати вступної) - діагностика, яку правомірно і доцільно виконати схемою, близькою до використаної в цій дисертації, а також приблизно за тим же по набору показників і з застосуванням викладених принципів приведення в такий же вид. Завдання - виявити слабкі ланки, що склалися у виробничій структурі, інфраструктурного та інституційного забезпечення, а також оцінити ступінь їх можливого впливу на регіональний розвиток кожного регіону як самостійного об'єкта управління. Друга частина аналізу (її умовно можна назвати системною) - оцінка готовності досліджуваних систем до модернізації. Вона включає оцінку сприйнятливості розглянутих соціально-економічних систем до прийнятих управлінських рішень і оцінку

використання наявного ресурсного регіонального потенціалу. Тут необхідно зіставити зміни, внесені в систему регулювання господарської діяльності протягом аналізованого періоду, і реакцію на них керованої системи, а також оцінити рівень взаємодії з сусідами, щоб спробувати знайти розумні економічні умови для спільного процвітання [29, с.89]. Результатом першого етапу має стати розгорнута оцінка, по-перше, проблем, накопичених минулим розвитком, по-друге, економічного і соціального співробітництва між регіонами, по-третє, виконуваних локальних цільових програм, нарешті, недоліків інституційного забезпечення, які ускладнюють територіальний розвиток.

- Другий етап - цілепокладання. Він передбачає вибудовування пріоритетів розвитку в передбачуваному періоді реалізації, а також розробку механізмів, що сприяють досягненню сформульованих цілей. Тут представляється необхідним спиратися на Концепцію модернізації територій, однією зі складових якої є Комплексна програма регіонального розвитку. Саме Концепція повинна представити довгострокові соціально-економічні цілі розвитку регіону. Крім того, з огляду на реалії сучасного розвитку країни та регіону, слід досить чітко уявити можливі механізми мобілізації ресурсів та раціональні форми і умови їх розподілу. Очевидно, Програма повинна бути єдиним документом для територіального розвитку, отже, що мобілізуються ресурси повинні бути спрямовані в першу чергу на досягнення загальних цілей. Ця обставина передбачає певні і прозорі процедури залучення учасників, для чого саме на цьому етапі повинні бути розроблені, запропоновані для обговорення та узгоджені умови участі в реалізації Програми [36, с.11]. Причому потенційно Програма виграє від точності вибору цілей, що відповідають їм механізмів мобілізації та розподілу ресурсів і безпосередніх учасників (тобто виконавчих завдань). Останні обставини надають значимість саме цьому етапу, оскільки в ході розробки і узгодження вибудовується Програма або базовий документ, який може бути запропонований потенційним партнерам як оболонка для узгодження і

юридичного оформлення партнерських відносин. Щоб бути успішною, Комплексна програма ресурсного територіального розвитку повинна цікавити суспільство. Пошук компромісу і прозорість процедур узгодження інтересів суспільства і регіональної влади - фундаментальна умова її продуктивності. Відповідно Керуюча компанія у всіх випадках повинна бути фінансово незалежною, щоб відповідально управляти мобілізованими для виконання Програми ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання.

- Третій етап - оформлення відносин. Після обговорення та відбору учасників серед економічних агентів, що відповідають "умов участі" і заявили про свою готовність взяти участь (включно з наданням власних ресурсів) належить оформлення правового статусу і контрактних відносин між Компанією та виконавцями. Причому регіональні влади в такій постановці є одночасно і замовниками, і виконавцями Програми. Замовники вони при укладенні рамкової угоди між територіями і Керуючою компанією, а також під час приймання виконаної роботи. Однак власну частину роботи, наприклад, просування і прийняття обумовлених нормативно-законодавчих актів або виділення обумовлених суспільних ресурсів, вони повинні виконувати належним чином і нести відповідну відповідальність, в тому числі і матеріальну. Іншими словами, регіон в даному випадку виступає як економічний агент. Така формалізація відносин додатково організовує і структурує процес, надає йому програмний характер.

Програма повинна об'єднати всі програмно-цільові розробки, здійснювані на території в прогностичному періоді. Вони з'являться приватними цілями основного документа, який не тільки визначить поточні пріоритети, але своїм заключним розділом передбачає визначення і обґрунтування предметно окреслених завдань для цільових програм майбутніх періодів, тобто передбачає безперервність використання програмно-цільових технологій [46]. Комплексна програма ресурсного територіального розвитку повинна покладатися на оцінки консервативного прогнозу.

В рамках формування програми виконують побудову «дерева цілей». Фрагмент «дерева цілей» для територіального розвитку представлений на рис.3.4. Генеральною метою є формування варіанту розвитку, при якому регіон буде мати потенціал динамічного зростання і будуть забезпечені умови збільшення доходів бюджету, рішення соціальних економічних проблем області та створення основи поступового переходу економіки території від сировинної (моногалузовою) спрямованості до поліфункціональної, з метою забезпечення її сталого розвитку .

Вибудована і розроблена відповідно до запропонованих умов і процедур Комплексної програми ресурсного територіального розвитку представлятиме специфічний інститут співпраці держави і суспільства.

Відмінною особливістю розробки стратегічного плану регіонів стало залучення безліч зацікавлених осіб і організацій до аналізу, визначення пріоритетів, вибудовування ієрархії цілей і розробці системи заходів. Рішення по найважливіших проектах і напрямках діяльності приймалися спільно владою, громадськими організаціями та бізнесом в ході переговорів. Це сприяло кристалізації ідей, встановленню контактів, формуванню груп зацікавлених виконавців. У місті були сформовані організаційні структури, що спрямовують процес: на політичному рівні це Генеральна Рада та Виконавчий комітет Стратегічного плану, на робочому - тематичні комісії і робочі групи, які об'єднують чиновників, бізнесменів, громадських діячів. Реалізація кожного заходу передбачає створення робочої групи.



Рис. 3.4. Фактори та заходи щодо удосконалення покращення публічного управління територіальним розвитком

Розробка і реалізація стратегічного плану - це специфічна добре структурована форма соціального партнерства, в результаті якого Адміністрація, бізнес і громадські організації придбали ефективний механізм взаємодії, а приватні особи - можливість впливати на вибір пріоритетів через систему відкритого обговорення (на конференціях, у пресі та в Інтернеті).

Комплексна програма ресурсного територіального розвитку, на нашу думку, здатна істотно допомогти в структуруванні та реорганізації народногосподарських комплексів регіонів [54, с.298]:

- краще розуміння проблем, накопичених попереднім розвитком, а також більш об'єктивну оцінку ефективності управлінських рішень, що дозволяє реалістичніше оцінювати ресурсний регіональний потенціал;
- розширюються можливості соціально-орієнтованого підходу до розподілу регіональних ресурсів;
- узгодження з громадськими інтересами цілепокладання.

3.2. Динаміка використання ресурсного потенціалу території

Оцінку ресурсного потенціалу регіону, як зазначалося, фактично неможливо побудувати, використовуючи один показник. Широко поширений показник валовий регіональний продукт (ВРП) є характеристикою лише однієї зі сторін, одним з елементів системної оцінки. Не слід сприймати ВВП і ВРП як універсальні, самодостатні індикатори. Відповідно до завдань економічної діагностики та економічної політики вони повинні доповнюватися іншими, більш спеціалізованими індикаторами.

Цей показник в переважній більшості випадків відображає лише напрямок руху регіональної економіки, але оцінити напрямок макросистеми можна лише тоді, коли використовуються динамічні ряди порівнянних показників. У даній роботі порівнянність досягається елімінування ВРП за ефектом масштабу, що досягається використанням при аналізі середньогрупової величини показника, а в якості коригуючого коефіцієнта -

індекс споживчих цін. Для зручності отриману величину можна називати виробництвом на одиницю населення, а сам процес зіставлення точок одержуваного динамічного ряду - динамікою продуктивності суспільної праці регіону [64].

Тим часом, для регіонального управління територіальним розвитком економічне зростання - лише фактор поліпшення соціального становища населення. Як зазначає М.В. Вермещук, "... одна з найважливіших функцій сучасної соціально орієнтованої держави - забезпечення для всіх своїх співгромадян (незалежно від їх національності, місця проживання, віросповідання тощо) рівних прав на зайнятість у суспільному виробництві і на доступ до якісної освіти і охорони здоров'я, на гарантований дохід від трудової діяльності, достатній для гідного існування людини в навколишньому його економічному середовищі, в тому числі при втраті працездатності [70, с. 187]. Не менш важливі державні функції - підтримання єдності економічного простору і територіальної цілісності країни, примноження національного багатства, науково-технічного, інформаційного, оборонного, економічного та інших потенціалів, накопичення ресурсів для майбутніх поколінь".

Аналіз доходів і витрат населення відображає, якою мірою ресурсний регіональний потенціал використовується для поліпшення якості життя. Цим визначається важливість аналізу розглянутих нижче параметрів.

При державному устрої кожен регіон постає деяким самостійним об'єктом регулювання внутрішньої макроекономічної ситуації. Індикатором раціональності політики регулювання фінансової збалансованості є співвідношення темпів зростання валового регіонального продукту і середньодушових доходів. Очевидно при нинішніх взаєминах господарюючих суб'єктів (роботодавців), найманих працівників і регіональних влад кращим регулятором є конкуренція на ринку пропозиції (виробництва і продажу) і на ринку праці. Однак при сучасному стані обмінних відносин в Україні має сенс відстежувати тенденції розвитку

обмінних відносин, оскільки якщо в регіоні темпи зростання середньодушових доходів ростуть швидше середньодушового ВРП, є небезпека зростання темпів цін.

Говорячи про динаміку сукупного доходу, не слід забувати про рівень витрат на життєзабезпечення, що з недавнього часу реєструється співвідношенням величин середньодушових доходів і прожиткового рівня, а також динамікою частки громадян, що має середньодушові доходи нижче прожиткового рівня.

Стабільне зростання витрат середньостатистичного споживача при зазначеній раніше високій диференціації рівня доходів дозволяє припускати, що значущу роль в процесі відіграє більш швидке зростання витрат в соціальних групах з більш високим рівнем доходів [81, с. 64]. В результаті це мало відбивається на рівні бідності і ще гостріше ставить питання про політику соціальної компенсації, соціальної допомоги.

Показник кінцевого споживання відображає сукупність витрат на споживання, тобто власні витрати домашніх господарств і надходження із суспільних фондів споживання (соціальні трансферти).

Справедливість такого розподілу суспільних фондів видається спірною, оскільки більш високі доходи за замовчуванням припускають і більше особиста участь кожного домашнього господарства в отриманні соціальних благ. Якщо рівень оплати відображає ситуацію на ринку праці, на нашу думку, немає підстав для підвищеної соціальної компенсації.

Відома з класичної політекономії функція заощадження вкрай рідко розглядається в аналізі регіональної економіки. Тим часом саме існування різниці між грошовими доходами і витратами середньостатистичного громадянина по суті є джерелом формування інвестиційного регіонального потенціалу, а перетвориться це сальдо надходжень і витрат в реальний виробничий апарат залежить від інвестиційного клімату та інвестиційної інфраструктури.

Разом з тим, середньодушовий показник в силу методології

розрахунку, коли скорочення чисельності населення також стає "поліпшує" фактором, не відображає картини розвитку житлового будівництва, тобто реального вкладу в поліпшення соціальних умов життя.

Останнє до певної міри відображає порівняно нижчу забезпеченість житлом, що має компенсуватися його кращою якістю.

Державне медичне обслуговування та освіту в значній мірі успадкували структуру і принципи організації обслуговування населення, що існували в радянський період. Серйозна модернізація цих структур тільки починається, тому досить проблематично говорити про серйозні розбіжності в показниках регіонів. Кількісні розбіжності окремих показників мають основою не принципові відмінності в організації справи, а в обставинах історичного розвитку [107].

Якщо скорочення чисельності учнів у загальноосвітніх закладах спостерігається на всіх територіях, то чисельність учнів у закладах середньої професійної освіти швидше росте на півдні, де різноманітніше попит на трудові професії. Синусоїдально зростає випуск фахівців, що визначається попитом на ринку праці.

Оцінка динаміки стану навколишнього середовища виконана за параметрами "викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел" і "використання свіжої води". Причому кожен з аналізованих параметрів обчислювався як питома вага, тобто абсолютна величина, віднесена до скоригованою величиною валового регіонального продукту. Це дозволило отримати статистично коректні динамічні ряди.

Таким чином, розвиток соціальної сфери і стан навколишнього середовища ставлять перед регіонами ряд непростих проблем, без вирішення яких можливе уповільнення економічного зростання. В першу чергу слід пов'язати можливості окремих територій, відмовившись від прагнення до "натуралізації" соціальної сфери і розглядаючи кооперацію і спеціалізацію виробництва і пропозиції соціальних послуг як найбільш сучасну форму територіального співробітництва.

Таким чином, ресурсний потенціал дозволяє прискорити соціально-економічний розвиток усіх регіонів. Це знаходить реальне відображення в наповненні регіональних бюджетів і, частково, в розвитку соціальної сфери.

Місія сучасної влади - послідовне формування інституційної інфраструктури, що забезпечує всім суб'єктам соціально-економічних відносин (резидентам і нерезидентам) умови для раціонального вибору і здійснення дій, що поліпшують якість їх життя, і ефективно захищає суспільні інтереси від дій економічних агентів, що завдають їм прямий і / або непрямий збиток [141].

При такому підході регулювання і тим більше управління територіальним розвитком можна розглядати як якийсь одномоментний акт. Його слід розглядати як сукупність процедур, які організують і структурують безліч цілеспрямованих рішень і дій, сукупність яких формує політику (промислову або аграрну, фінансово-економічну чи соціальну та тощо.). Від системності та структурованості політики, її орієнтованості на одномоментні або перспективні завдання вона може характеризуватися як оперативна (тактика) або як довгострокова (стратегія).

Однак в тому і в іншому випадку вона висуває і прагне реалізувати певні пріоритети: швидкоплинні, прив'язані до конкретного відтворювального циклу або тимчасового періоду, або довгострокові, безперервні по цілям, але диференційовані за ступенем їх реалізації в конкретному часовому періоді. У зв'язку з цим концепція модернізації територіального народногосподарського комплексу, в кінцевому рахунку, являє фіксацію основних змін в інституціональному забезпеченні з метою сформувати умови, які бажані для напряму соціально-економічного розвитку в сприятливому напрямку.

Процедура побудови прогнозних оцінок соціально-економічного розвитку територій схематично представлена на рис.3.5.

В основі прогнозу лежать дані про фактичний стан складно побудованого регіону і суб'єктів в його складі, а також дані про перспективи

розвитку окремих територій України.

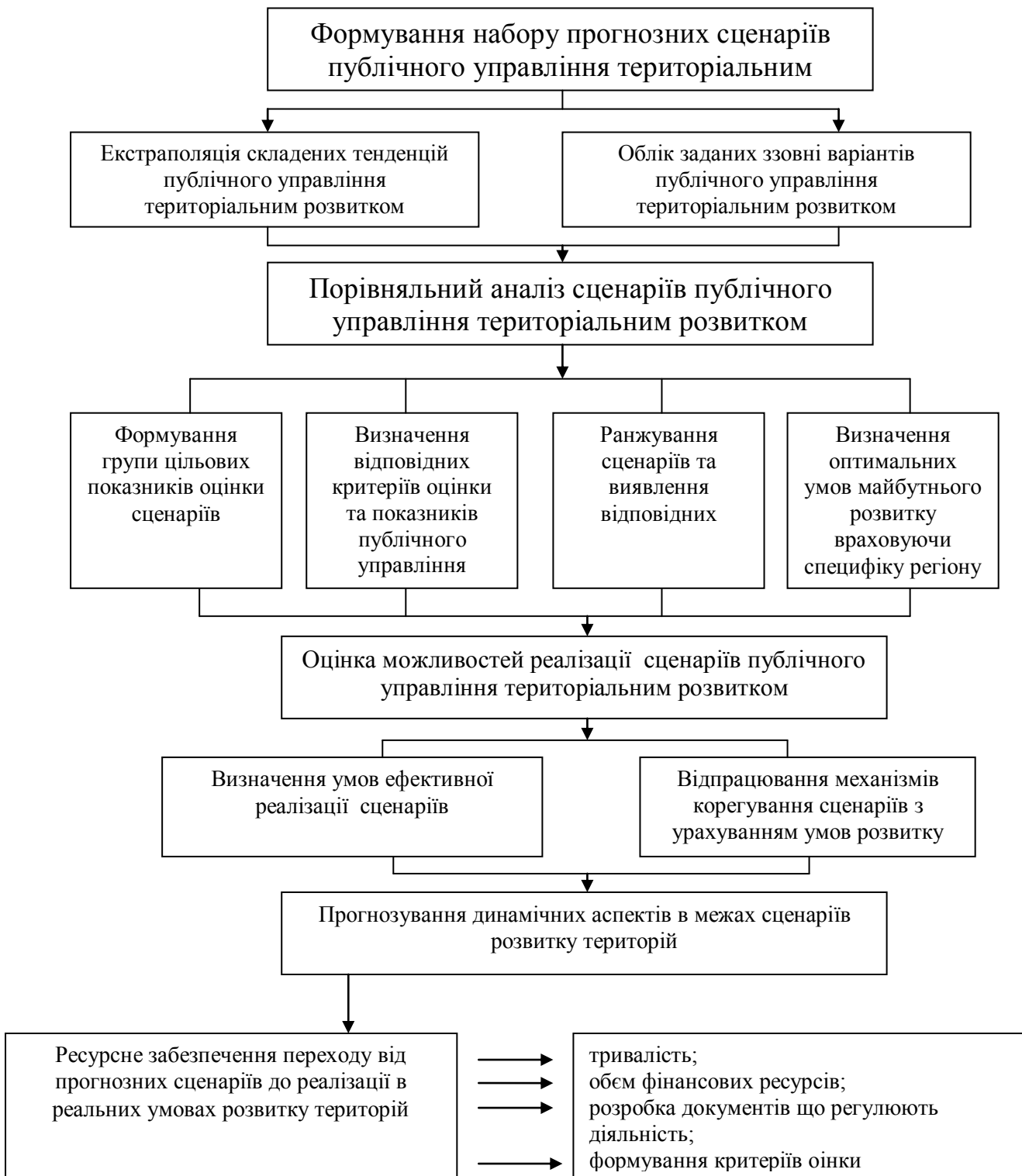


Рис.3.5. Алгоритм (процедура) побудови прогнозних оцінок публічного управління територіальним розвитком

Визначення базових сценаріїв засноване на обліку територіальних можливостей і виявленні умов їх збалансованої реалізації. Вибір найбільш

ймовірних сценаріїв пов'язаний з обґрунтуванням трансформації сформованого адміністративного устрою і механізму міжрегіональної взаємодії, а також взаємовідносин регіональної влади [146, с.157].

Рішення більшості соціальних завдань тісно пов'язане з розвитком економіки, отже, завдання регіональної влади - створення умов, які заохочують ефективну господарську діяльність.

Функції регіональної влади при ринковому і адміністративно-командному розподілі ресурсів відмінні. У нинішніх умовах вони не обмежуються прийняттям управлінських рішень, де її регулятивні права частково урізані, а в області господарських рішень, взагалі законодавчо виведені зі сфери повноважень. Незмірно велика відповідальність лягає на владу в частині створення атмосфери, в якій, по-перше, відбувається прийняття рішень на рівні територіального утворення, які є значущими для безлічі економічних агентів, по-друге, продуктивно і відкрито здійснюється необхідний захист прав кожного з них.

Факторами економічної інтеграції районів області є:

- наявність єдиної енергосистеми територій;
- існування загальної транспортної системи, що включає залізні і автомобільні дороги, басейн річок, ряд магістральних трубопроводів для перекачування вуглеводневої сировини;
- наявність сформованих тісних корпоративних зв'язків між групами підприємств [157, с.89].

Певним проривом в цьому напрямку стали "Угоди про основні напрямки узгодженої політики в соціально-економічній сфері органів державної влади територій, що діють в даний час. Однак вони сконцентровані на виконання цілком конкретних інвестиційних проектів, тобто в даному виді їх правомірно відносити до здійснення певної політики (рис.3.6).

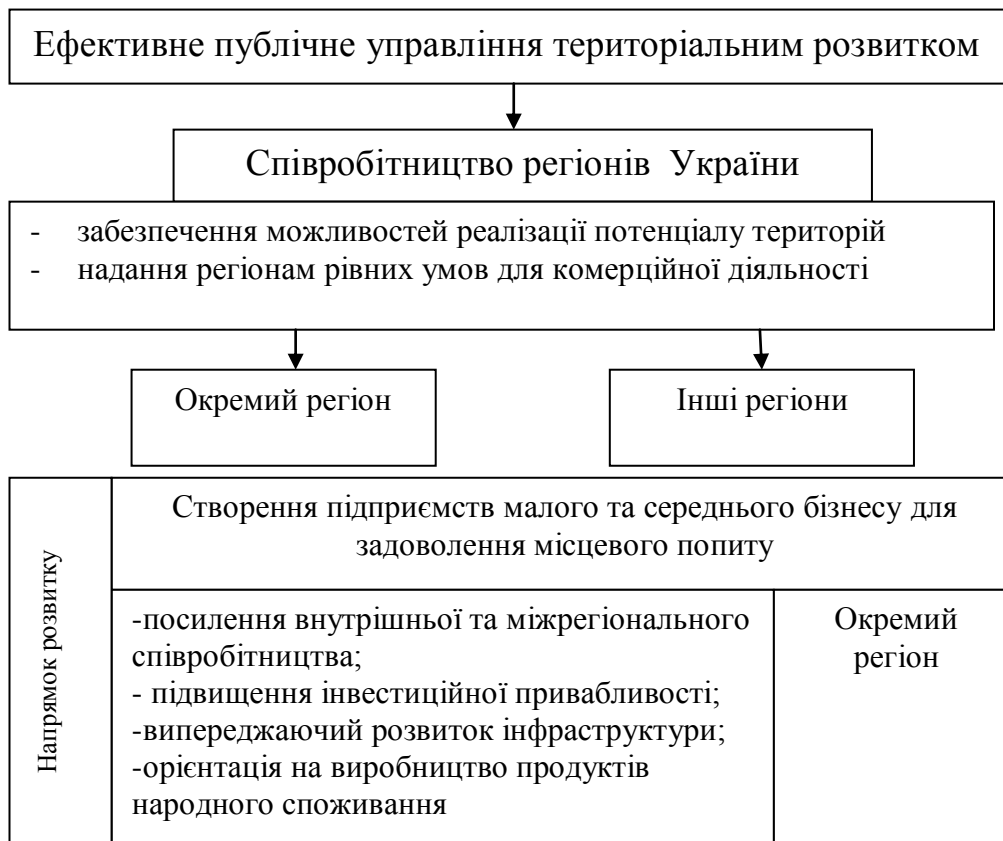


Рис.3.6. Направлення публічного управління територіальним розвитком

З метою забезпечення інтересів населення та сталого розвитку внутрішньорегіональних інтеграційних процесів необхідно розширення взаємовигідних зв'язків і концентрація спільних зусиль щодо їх зміцнення і подальшого розвитку.

В якості пріоритетних напрямків внутрішньорегіональних інтеграційних процесів між суб'єктами, що входять до складу регіону, в зв'язку з цим слід прийняти:

- працювати над створенням єдиної концепції соціально-економічного розвитку регіону;
- спільний розвиток галузей соціальної сфери;
- використання наукового потенціалу територій для забезпечення розвитку нафтової і газової промисловості;
- збільшення обсягів взаємовигідних поставок промислової і сільськогосподарської продукції;
- спільне використання потужностей підприємств будівельного

комплексу;

- розширення співпраці в сфері розвитку рибного господарства;
- розвиток транспортної інфраструктури;
- формування єдиного інформаційного простору [177, с. 52].

З метою підвищення ефективності процесів інтеграції та забезпечення динамічності і скоординованості дій окремих суб'єктів області необхідно поліпшити інформаційне забезпечення:

- підприємств області про проведені на територіях тендерах на поставку продукції;
- підприємств регіонів про потенціал і номенклатурі продукції, виробленої підприємствами півдня області, а також про відшкодування з обласного бюджету організаціям всіх форм власності, які ведуть видобуток нафти і газового конденсату на території області, частини вартості замовленого і оплаченого обладнання та інших матеріальних ресурсів, вироблених на підприємствах регіону.

Соціально-економічна політика, як зазначено раніше, є концентроване відображення суспільних інтересів, яке в Концепції має постати після процедури узгодження з представниками структурованих і організованих груп населення.

Сучасний соціально-економічний розвиток, як правило, визначається прихильністю господарського середовища до підприємницької діяльності. Приплив інвестицій в економіку території в певному сенсі відображає привабливість для бізнесу створеної тут ділового середовища. Однак, говорячи про інвестиційну привабливість, слід мати на увазі, що вона не незалежна від уже створеної на конкретній території виробничої бази.

Більшість територій мають чітко виражену моноспеціалізацію. Нинішні високі доходи дозволяють інвестувати не тільки в розвиток видобутку і інфраструктури, а й в нові технологічні ланцюжки, незв'язані прямо з основною спеціалізацією регіону. Вихід бачиться нам у створенні і підтримці підприємств малого і середнього бізнесу, орієнтованих на задоволення

місцевого попиту. Місцеві бюджети, використовуючи нинішні підвищені надходження в казну, могли б брати участь в економічному розвитку території, по-перше, надаючи прямі кредити або фінансові гарантії на реалізацію перспективних проектів, по-друге, створюючи інфраструктуру ринку, в тому числі підтримуючи такі форми залучення в бізнес, як бізнес-інкубатори, нарешті, використовуючи форму "податкових канікул" на певні види діяльності. Зауважимо, однак, що в рамках здійснення підтримки підприємництва важливо неухильне виконання трьох умов (рис.3.7).



Рис.3.7. Умови ефективного публічного управління територіальним розвитком

Перше: повинні заздалегідь оголошуватися напрямки комерційної підтримки, що виділяються на них кошти, а також забезпечення, що надається одержувачем і підтверджує серйозність його намірів і забезпечує відповідальність. Крім того, заздалегідь повинні бути відомі умови відшкодування отриманих ресурсів, тобто які будуть параметри погашення зобов'язань по кожному з напрямків.

Друге: підтримуватися повинні проекти, а не здійснюють їх організації (в разі, якщо організація вже діє, а не створюється спеціально для здійснення даного проекту), оскільки в іншому випадку, неможливий ефективний контроль над витрачанням і поверненням коштів [26].

Третє: необхідна повна прозорість виділення кредитів, що можливо: по-перше, при конкурсному їх розподілі; по-друге, при жорстких, зрозумілих і постійних протягом певного терміну умовах конкурсу, у тому числі обов'язкових для всіх учасників стандартизованих документах-обґрунтуваннях; нарешті, при існуванні інституту незалежної експертизи.

Різноманітність застосовуваних технологій або, іншими словами, високий рівень диверсифікації виробничого апарату, на думку автора, може послужити хорошою передумовою для істотного зростання ресурсного регіонального потенціалу.

У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільно відмовитися від політики орієнтації на великих виробників і, відповідно, великих платників податків. У більшості випадків такий підхід традиційний, але в основі його лежить не турбота про масу зібраних доходів скарбниці, а небажання поповнювати їх за рахунок більш складного і, природно, більш професійного податкового адміністрування. Воно передбачає перманентну оцінку фінансових потоків і, зрозуміло, з обмеженою кількістю великих платників податків працювати звичніше і зручніше, ніж з безліччю дрібних платників, коли окремі комерційні ризики вищі, а кожен платіж нижче.

В "Концепції ..." [60] до основних проблем розвитку регіону відносять:

- обмеженість власної мінерально-сировинної бази;
- низька питома вага в структурі суспільного виробництва складної і наукоємної продукції;
- недостатню матеріальну базу для великомасштабного розвитку високотехнологічних виробництв;
- недолік фінансових ресурсів всередині регіону для реалізації великих інвестиційних проектів, в першу чергу в обробній промисловості;
- відносно слабкі зв'язки зі світовим ринком і недостатньо професійне ставлення менеджменту до сучасних форм організації господарської діяльності;
- несумісність рівня соціально-економічного розвитку окремих міст і районів.

Для подолання цього економічну політику області доцільно зосередити на створенні умов, що дозволяють продуктивно використовувати для територіального розвитку:

- конкурентні переваги регіону, включаючи доступність енергоресурсів і географічне положення;
- високотехнологічні виробництва;
- місцеві і залучені кошти для радикального поліпшення сільськогосподарського виробництва;
- бюджетні і залучені кошти для розвитку інфраструктури, в першу чергу транспортної мережі та інститутів обслуговування ринку;
- систему стабільних нормативів формування місцевих бюджетів.

При модернізації регіону, на думку автора, необхідно враховувати постіндустріальні віяння. Як свідчить світовий досвід, в даний час економіка знаходиться в зростаючій залежності від ступеня використання технологічних новинок при оновленні виробничого апарату. Невеликі підприємства мобільніші і більше готові до застосування нововведень. Це дозволяє їм, з одного боку, створювати велику масу доданої вартості, а з іншого, - повністю використовувати переваги сучасних форм спеціалізації і кооперації. Крім того, обов'язковий облік нинішнього розриву в рівнях життя середньостатистичного жителя територій: його скорочення - фактор соціальної стабільності.

Однак інноваційний бізнес завжди ризикованіше традиційного. З цієї причини реалізація нових технологічних рішень гостро ставить питання про інвестиційну активність. Політика модернізації передбачає формування такої моделі регіональної економіки, яка мала б потенціалом довгострокового росту, тобто здатністю забезпечувати ефективне відтворення, побудоване на конкурентоспроможності, з одного боку, і забезпечує підвищення добробуту населення, з іншого [74, с. 159].

У зв'язку з цим бюджет територій повинен надати необхідну підтримку впровадженню інновацій. Тут доцільно застосовувати ті ж підходи, що описані раніше стосовно територій. Крім того, накопичений певний досвід

бюджетної підтримки підприємств за допомогою погашення 2/3 процентної ставки на виробничі кредити. Такий досвід доцільно розширити, причому ввести, про що раніше говорилося, практику підтримки не підприємств, а проектів, а права на отримання такої підтримки надавати за результатами конкурсу.

Представляється правомірним формування регіонального фонду підтримки підприємництва. Тут могли б концентруватися:

- кошти, отримані від продажу майна, що належить регіону;
- частина доходів від використання регіонального та муніципального майна;
- кошти, спеціально виділені з бюджету;
- частина надходжень роялті;
- кредити великих підприємств регіону, надані у тимчасове користування за низькою відсотковою ставкою [83].

На думку автора, для регіону одним з найважливіших напрямків модернізації є випереджальний розвиток інфраструктури.

Нарешті, в силу зазначеного раніше виграшного географічного положення в територій інвестиційно привабливі всі сфери діяльності, які виробляють товари народного споживання, в першу чергу - продукти харчування. Порівняно сприятливі умови для сільськогосподарського виробництва гостро ставлять питання про вибір і артикуляції аграрної політики. Нам видається, що свобода вибору, надана українським законодавством, в цій сфері регулювання ще не до кінця оцінена і дуже рідко використовується. В "Концепції ..." [60] відзначається зростаюча роль особистих підсобних господарств у виробництві сільськогосподарської продукції. Однак досвід розвитку європейської цивілізації довів неефективність дрібнотоварного виробництва, що не припускає і не допускає широкої інтенсифікації господарства. Відомі форми інтеграції особистих підсобних господарств і громадського товарного виробництва переконливо довели своє право на існування при принципово іншій організації суспільного виробництва. Крім того, при такому розвитку необхідно

випереджальний розвиток не тільки переробних виробництв, але в першу чергу аграрної інфраструктури (виробництво: спеціального сортового насінневого матеріалу, спеціальних порід худоби і птиці, спеціального універсального малогабаритного обладнання тощо), а також системи збору та доставки первинної сировини на переробку.

Регіональна влада регіону, на думку автора, повинні взяти курс на стимулювання інтенсифікації аграрного виробництва, так як реальний споживчий попит "багатих" сусідів служить гарантом зростання економічно обґрунтованого аграрного виробництва. Як інструменти стимулювання можуть стати "податкові канікули", а також створення і розвиток за рахунок коштів області і територій районних сільхозпідприємств і племінних господарств [112, с.89]. Продаж або довгострокова оренда землі можуть послужити фактором інвестиційної привабливості аграрних проектів такого роду. Крім того, можуть поєднуватися аграрні і рекреаційні проекти, що зробить їх ще більш привабливим для потенційних інвесторів.

Основним інструментом залучення могли б стати іпотечне та споживче кредитування. Разом з тим, створення системи іпотечного і споживчого кредитування стало б суттєвим фактором економічного зростання, оскільки втягнуло б в активний оборот заощадження населення, з одного боку, і на тривалий термін стимулювало б зростання попиту на нерухомість і предмети тривалого користування, з іншого. Проведення запропонованої політики сприятиме:

- розвитку фінансової системи регіону;
- зростання якості життя і соціальної стабільності;
- розвитку будівельного комплексу;
- розширення виробництва споживчих товарів.

Безпосередньо зацікавленими співучасниками такого розвитку є населення і комерційні структури з "довгим" фінансовим оборотом - недержавні пенсійні фонди, страхові, інвестиційні та лізингові компанії. Однак здійснитися воно зможе лише за умови, якщо право розпорядження землею стане реальністю, усвідомлюваної і оціненої усіма економічними

агентами. В іншому випадку інвестиційна привабливість аграрних і будівельних проектів залишиться міфом, оскільки право володіння і розпорядження власністю, і, перш за все, земельної, є невід'ємним інституціональним елементом ринкової економіки [117].

Концепція модернізації народногосподарського комплексу територій не замінює і не відмінює ні середньо-, ні довгостроковий прогноз соціально-економічного розвитку. Вона, можна сказати, передує йому, артикулюючи пріоритети територіального розвитку і на концептуальному рівні описуючи інституційні перетворення, а також механізми, які формують необхідні умови реалізації прогнозу, тобто, по суті, відображає доцільну послідовність дій регіональної влади (або їх бажану політику) в конкретному відтворювальному циклі. У зв'язку з цим Концепцію доцільно розробляти на термін 5-10 років і періодично, не рідше, ніж раз в 3-5 років, коригувати її у відповідність з реальними змінами соціально-економічної ситуації. Навпаки, Комплексна програма публічного управління територіальним розвитком в певному сенсі є документом прямої дії. Вона розробляється на період 2-3 роки і вирішує конкретні завдання даного періоду, але спираючись на соціально-економічну політику, що реалізується відповідно до закладеної системою дій в Концепції. Комплексна програма повинна щорічно коригуватися.

В результаті дослідження були виділені основні напрямки модернізації народногосподарського комплексу територій за допомогою системних і структурних перетворень, які рекомендуються до реалізації з використанням запропонованих документів для досягнення цілей регіональної соціально-економічної політики. Апробація запропонованих механізмів за нашими прогнозами призведе до позитивної зміни показників економічного розвитку території (табл.3.1).

В результаті модернізації народногосподарського комплексу територій відповідно до пропонуваного в роботі напрямками будуть забезпечені структурні зрушення в співвідношенні сфери виробництва і товарного обігу, а також більш раціональна структура валового регіонального продукту.

Минулий розвиток народногосподарського комплексу територій визначає в значній мірі архаїчну структуру її народногосподарського комплексу. Структурні перетворення завжди важко протікають, тобто інституційно і психологічно є неготовими до модернізації середовищі. Розробка Концепції модернізації та Комплексної програми, на думку автора, створює ґрунт для системних перетворень соціально-економічної ситуації, пропонує інструментарій для сучасного управління територіальним розвитком [141].

Таким чином, реалізація за територіальною ознакою спільно з центром та іншими регіонами внутрішньорегіональних і міжрегіональних програм дозволить:

- промислово-освоєним територіям з їх сировинним потенціалом спрямовуватися в регіони з багатими природними ресурсами, сприяючи, тим самим, екстенсивному розвитку таких територій;
- розширити асортимент і обсяги товарних потоків між багатьма територіями;
- якісно змінити соціально-економічну ситуацію, підняти на більш високий рівень якість життя населення і соціального розвитку багатьох територій;
- оптимально розташовувати соціально-економічні об'єкти по всій території;
- стабілізувати роботу органів державної влади та місцевого самоврядування багатьох територій.

3.3. Комплексна оцінка соціально-економічного розвитку територій

Для оцінки ресурсного регіонального потенціалу важлива не тільки деяка інтегральна величина, але і дослідження окремих його складових. Запропоновані в дисертації схема і структура аналізу дозволяють, на нашу

думку, оцінити тенденції розвитку об'єкта господарського регулювання і потенційні можливості створюваної ним економічного середовища, а також, використовуючи інструментарій оперативного управління, орієнтувати конкретний об'єкт регулювання на досягнення кращих економічних параметрів.

Це перетворює аналіз в функціональний елемент розробки програмно-цільових документів і визначає вимоги до його методики і структури. По-перше, він повинен базуватися на дослідженні динамічних рядів. По-друге, слід аналізувати в основному показники, надані офіційною статистикою, інакше необхідно обґрунтування методології їх обчислення, доцільності та області застосування. По-третє, обов'язкова сумісність усіх точок одного динамічного ряду. По-четверте, кожен аналізований показник відображає одну з характеристик, що визначає довжину динамічного ряду [145].

Комплексна оцінка соціально-економічного становища території повинна виконуватися, на думку автора, згідно зі схемою, представленою на рис. 3.8.

Приватні показники використання регіонального ресурсного потенціалу не завжди дозволяють отримати комплексну оцінку соціально-економічного становища регіонального становища. У той же час для цілей регіонального управління така оцінка є дуже важливою складовою діагностики територіального розвитку. Методи отримання комплексної оцінки стану території (що дозволяє, крім того, отримувати своєрідний її рейтинг в порівнянні з іншими регіонами) в практиці економічного аналізу часто базуються на методах багатокритеріальної оптимізації.

Ці методи засновані на введенні єдиного комплексного критерію оптимальності (функції цінності), тобто своєрідного зведеного показника, що дозволяє однозначно оцінювати економічний стан і порівнювати варіанти.

Слід мати на увазі, що при побудові функції цінності необхідно враховувати знакові критерії. Наприклад, якщо критерій враховує негативні властивості, то його необхідно включати в адитивний критерій зі знаком "мінус". У мультиплікативних умовах при вирішенні задач максимізації в

чисельнику відображаються критерії, значення яких бажано збільшити, а в знаменнику ті, які треба зменшити.



Рис.3.8. Технологія розрахунку і застосування комплексної оцінки соціально-економічного розвитку території

Вага кожного критерію може бути визначена на основі спеціальних

досліджень (наприклад, економіко-статистичних), минулого досвіду або визначений дослідниками регіонального розвитку з яких-небудь інших міркувань. Однак слід мати на увазі, що статистика відображає лише минулий рівень: "вагові" коефіцієнти, визначені на підставі статистичних досліджень, не відображають часто конкретної реальної ситуації.

Якщо дослідник припускає, що приватні критерії, що входять до зведеного критерію приблизно рівнозначні, то вагами можна знехтувати [149].

Особливий різновид кількісних методів розв'язання багатокритеріальних задач, які можуть бути використані і в регіональній економіці, представляють ті, в яких цінність альтернатив визначається не на основі агрегування оцінок за окремими критеріями (тобто отриманням зведеного критерію), а шляхом визначення міри близькості показників регіонального розвитку до деякого ідеального стану (так званої "ідеальної" крапки).

За рахунок цього рішення повинно забезпечувати максимальне наближення до безлічі одночасно недосяжних цілей. В цьому випадку вирішується завдання цільового програмування.

У якості ідеальних параметрів можуть виступати як середньо українські, так і будь-які показники, до яких необхідно прагнути, тобто їх рівень може бути вище досягнутого до теперішнього часу в економіці України. Тим самим встановлюються цілі регіонального розвитку, до яких треба прагнути.

Часто в якості координат ідеальної точки беруться максимальні (або мінімальні) значення окремих критеріїв. В цьому випадку ідеальна точка відповідає найкращому досягненню одночасно всіх поставлених цілей.

Якщо в якості ідеальної прийняти крапку з найкращими значеннями критерію, то нормовані значення її координат рівні 1 - для критеріїв, які треба збільшити, і 0 - для критеріїв, які треба зменшити.

З наведених методик комплексної оцінки на основі багатокритеріальної оптимізації на думку автора в даний час найбільш кращою є перша, тобто розрахунок адитивного критерію. Цей метод, зокрема широко

використовується при визначенні зведених критеріїв стійкості економічного розвитку територій на основі рейтингової оцінки.

У тому випадку, якщо по будь-яким показникам мають місце абсолютно однакові значення за двома або кількома регіонами, то проводиться операція локального ранжирування даних регіонів відповідно до значень ключового показника - обсягу ВРП з урахуванням рівня купівельної спроможності на душу населення [152, с.8].

Порівнюючи ComplexBALL (Ind) J за різні періоди можна оцінити стійкість розвитку регіону на тлі інших регіонів країни і відповідно до напряму розвитку всієї країни в цілому.

Застосування останньої методики (цільового програмування) обмежується (не дивлячись на цілий ряд її переваг) тим, що до теперішнього часу не вироблені ті стандарти, тобто бажані показники, до яких треба було б прагнути органам регіонального управління. Якщо ж для кожного регіону встановлювати власні критерії, то досить важко буде отримати уніфікований підхід до оцінки соціально-економічного становища регіонів. Не завжди можна використовувати в якості ідеальної точки середньо український рівень, тому що ряд приватних показників по Україні істотно відстає від світового рівня. Крім того, в країні дуже сильна регіональна асиметрія і диференціація регіонів, що також обмежує застосування методу.

У той же час, не дивлячись на те, що на нашу думку, перевага повинна бути віддана аддитивним критеріям, застосування інших аналітичних критеріїв не обмежується і може бути використано в регіональному менеджменті для аналітичних цілей. Зокрема для складнобудованого регіонального управління подібні підходи можна використовувати для доказів внутрішньої регіональної асиметрії та пошуку шляхів інтеграції частин регіонального суб'єкта для зниження ступеня диференціації всередині регіону.

Економічний розвиток кожного регіону України, в кінцевому рахунку, знаходить матеріальне відображення в фінансових потоках, що циркулюють в даному часовому інтервалі в межах його території. Причому фінансові кошти, які обслуговують економічні обміни господарюючих суб'єктів, при

такому підході залишаються за рамками нашого розгляду, оскільки, по суті, не впливають на поточне обслуговування життєдіяльності територіального утворення.

У зв'язку з цим, фінансові потоки можна уявити як засоби, які [168, с.267]:

- циркулюючі в готівковому грошовому обороті, де беруть участь платежі населення за товари та послуги. Цей потік організовується і структурується діючими законодавчо-нормативними актами і традиціями економічного обміну, що знаходить відображення в показниках "оборот роздрібною торгівлі" та "оборот платних послуг";

- мобілізуються в централізовані фонди (в рамках бюджетного процесу і формування позабюджетних державних фондів), що розподіляються на виконання зобов'язань, прийнятих на себе в цьому часовому періоді владою відповідного рівня. Збір і розподіл регулюються законом про консолідований бюджет і про використання державних позабюджетних фондів.

Доходи і витрати консолідованого бюджету всіх розглянутих регіонів України, щоб нівелювати "ефект масштабу", попередньо обчислені в розрахунку на одного середньостатистичного жителя об'єкта аналізу.

Після цього, щоб елімінувати динаміку цін, що спотворює вартісні пропорції, приведені до єдиної базової точки відліку за описаним раніше алгоритмом, і динамічний ряд збудований в єдиних цінах.

Теоретично бюджет матеріалізує фінансові ресурси (грошові кошти), які суспільство вилучає з обігу суб'єктів оподаткування (громадян і господарюючих суб'єктів), не завдаючи непоправної шкоди їхньому добробуту, щоб направити їх на досягнення суспільних цілей, недосяжних в силу конфлікту інтересів або вимагають значно більших витрат національних ресурсів при приватному і / або корпоративному фінансуванні.

Слід звернути увагу на ряд ознак, характерних і повторюваних для всіх регіонів. По-перше, типово часте перевищення видатків бюджету над доходами: так, доходи бюджету були нижче витрат у чотири рази. По-друге, темпи зростання доходів (при вимірюванні в поточних цінах) дуже високі і,

по суті, спотворюються загальним інфляційним податком, що ускладнює коректний аналіз розвитку економічної ситуації.

Якщо зіставити динамічні ряди темпів зміни середньодушових рівнів валового регіонального продукту та доходів бюджету, впадає в очі примітна особливість: зв'язок між рухом показників практично відсутній або важко пояснити з позицій економічної логіки [177, с. 39]. Однак формально і частково розрахунково пов'язані з цим темпи зростання показника "середньодушові доходи бюджету" не тільки постійно відстають, але в 2021 р навіть знижуються, незважаючи на порівняно швидке зростання ВРП - фактично розрахункової бази одного з основних джерел формування доходів бюджету - податків.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в рамках доходів регіонального бюджету - частина національного, і від пропорції розподілу зобов'язань та джерел отримання фінансових ресурсів на їх виконання між центром і регіонами залежить сукупна продуктивність організації фінансової системи країни. Природно, правила розподілу (або, точніше, перерозподілу) джерел формування доходів бюджетів різних рівнів щорічно змінювані центром, навряд чи сприяють раціоналізації системи міжбюджетних відносин. Ця усвідомлена маніпуляція фінансовими ресурсами країни вкрай ускладнює цілепокладання і формування довгострокової фінансової, соціально-економічної та інвестиційної політики регіонів. Природний наслідок цього - патерналізм відносин, який, в кінцевому рахунку, породжує і культивує утриманство.

Ставлення ВРП і доходу консолідованого бюджету регіону можна вважати мірою ефективності податкового регулювання, яка враховує фіксацію джерел формування територіальної частини доходів, з одного боку, і реально наявні можливості регулювання їх обчислення і збору, з іншого. По суті, вона показує, яка частина валового регіонального продукту вилучається у сукупності економічних суб'єктів для формування доходів бюджету.

Динамічні ряди показують, що відносні надходження до доходів регіональних бюджетів рік за роком скорочуються. Наведені дані дозволяють

вважати, що більш висока частка надходжень валового регіонального продукту утворюється, по-перше, за рахунок перерозподілу частини податків, по-друге, за рахунок акцизів на продукти нафтопереробки, алкоголь і інші підакцизні товари, нарешті, велику норму доданої вартості в результаті більш глибокої переробки ресурсів [185].

Якщо врахувати, що сумарні податкові ставки за аналізований період знизилися дуже мало, можна стверджувати, що рік за роком регіональні бюджети змушені використовувати залучені кошти, щоб виконувати свої і без того мінімальні інвестиційні та соціальні програми. Наведена вище податкова заборгованість є провиною не тільки широкої практики дефіцитних бюджетів, перш майже узаконеної, за рахунок завищених зобов'язань. Залежність регіональних бюджетів від фінансових субвенцій центру допомагає вибудовувати "вертикаль влади".

У загальну структуру фінансових потоків органічно вплітаються засоби державних позабюджетних страхових фондів, що формуються централізовано: пенсійного, обов'язкового медичного і соціального. Оскільки кошти всіх перерахованих фондів розраховуються за стандартизованим алгоритмом (в певному відсотку від фонду оплати праці), нижче аналізується лише динаміка доходів і витрат пенсійного фонду, так як правомірне припущення.

Реальним відображенням зростання добробуту населення (а саме це, поряд з упевненістю населення в стабільності, має сприйматися як принцип діяльності будь-якої влади, в тому числі і регіональної) служить динаміка споживання і заощаджень. Зазвичай в загальній формі, (тобто придатною для з'ясування системних взаємодій і розвитку регіону), споживання досліджується за параметрами роздрібного обороту і надання платних послуг. У практиці західних країн часто використовуються і більш локальні ознаки зміни структури споживання, зокрема придбання нерухомості або предметів тривалого користування. Безперервний аналіз динаміки даних показників дозволяє будувати прогнози, полегшуючи роботу виробників і продавців, що вибудовують раціональну виробничо-фінансову політику, а

також профспілок [190, с. 187].

Нерівномірність регіонального розвитку відображає недостатньо узгоджену економічну політику регіонів, що ускладнює вирішення завдань кожного з них. В даний час соціально-економічний розвиток окремих територій не враховує можливості фінансової та виробничої інтеграції, розумної кооперації та природних преференцій, що впливають з територіального поділу праці.

Стрімке нарощування середньодушового споживання платних послуг і вкрай повільне збільшення середньодушового обороту роздрібного товарообігу в поточному періоді виразно підтверджує соціальний поділ. Неважко припустити, що споживання платних послуг швидше збільшити власність заможних, але чисельно більше обмежених груп населення. Навпаки, на рівень середнього роздрібного товарообігу незмірно сильніше впливає численність груп населення з обмеженими грошовими доходами [198]. Більше зниження показника середньодушового роздрібного товарообігу і його порівняно повільне зростання - прямий наслідок погіршення добробуту великих за чисельністю груп населення.

Розрив між доступністю для різних соціальних груп споживання товарів і послуг через прямі і зворотні зв'язки і специфіку облікових і розрахункових операцій, матеріалізує в однорідних і ідентичних індикаторах нерівномірності економічного розвитку. Ця нерівномірність - наслідок не тільки непорівнянності ресурсних потенціалів різних регіонів України, а й невідповідності внутрішніх пропорцій виробництва і споживання кожного з них.

Крім структури і загальних принципів поділу повноважень за рівнями ефективність управління соціально-економічним розвитком регіонів залежить також від застосування адекватної методології управління. Забезпечувати єдність управлінських механізмів і однакову прийнятність на всіх рівнях загальнодержавної схеми управління соціально-економічним розвитком територіальних систем. З іншого боку така методологія повинна дозволяти адаптувати себе як до специфіки рівня управління, так і до

галузевих і територіальних особливостей ініціатив, організованих в рамках соціально-економічного розвитку.

Більшість дослідників проблем управління соціально-економічним розвитком відзначають, що попри велику кількість науково обґрунтованих підходів до вивчення структури і динаміки територіальних систем, різних інструментів аналізу і прогнозування на превеликий жаль відсутні методи управління регіонами [231, с.183]. І тут мова йде не тільки про розвиток регіональних систем, а й про просте функціонуванні в рамках заданих параметрів, хоча управління розвитком значно складніше і багатостороннє, ніж управління поточними процесами.

На основі аналізу існуючої літератури з питань управління регіонами автор робить висновок про те, що в даний час найбільш прийнятною методологією управління соціально-економічним розвитком територіальної системи є методологія управління проектом, або проектного управління. Ряд дослідників приходять до подібних же висновків (зазвичай в таких дослідженнях ця методологія називається «програмно-цільове управління» в силу того, що за радянських часів саме так перекладався термін project management, і перша книга на цю тему була переведена саме так; до речі сказати, в цій книзі присутня велика кількість прикладів використання управління проектом при реалізації різного роду урядових регіональних і міжгалузевих програм в Сполучених Штатах Америки) [240, с. 331]. Але зазвичай такі висновки дослідників носять виключно декларативний характер, який зводився до того, щоб будь-яку діяльність з управління соціально-економічним розвитком, та й взагалі будь-яку довгострокову управлінську ініціативу називати програмою або проектом. Природно, що таке термінологічне нововведення явно недостатньо для реального підвищення ефективності управління розвитком регіонів. Крім цього, просте перенесення методів і засобів проектного управління в область регіонального розвитку вимагає певної адаптації. Бажано таку адаптацію проводити не в ході реалізації конкретних проектів і програм, так би мовити, методом проб і помилок з використанням технології інтуїтивного пошуку, а заздалегідь

визначити можливі корективи, необхідні для внесення в методологію управління проектом з метою адаптації до закономірностей соціально-економічного розвитку регіонів.

Спочатку необхідно проаналізувати сучасні публікації з управління проектом і спробувати сформулювати основні характеристики цієї методології, що дозволяють обґрунтовано зробити висновок щодо ефективності її застосування до управління великими, складними і відкритими системами, до числа яких і відноситься регіон [256].

Сучасна-концепція управління проектом базується на понятті «проект», який виступає не тільки як об'єкт управління, що володіє деякими специфічними рисами, а й як загальна характеристика суті, як фундаментальну властивість управління проектом. У зв'язку з цим усталене українською мовою поняття «управління проектом» неправильно передає суть цього явища, так як чітко розмежовує «управління», як якусь діяльність, яка, в загальному і цілому, не відрізняється від якого б не було іншого управління, і об'єкт цієї діяльності - проект, який відчуває на собі управління. На відміну від «управління проектом» термін «проектне управління» більш прийнятний, так як поняття «проект» переносить в властивість самого управління, тим самим, підкреслюючи специфіку самого проектного управління та позначаючи різницю між ним та іншими видами управління. Проте, доцільно використовувати «управління проектом» і «проектне управління», як терміни рівнозначні, при цьому все-таки, віддаючи данину стихійно усталеним виразам, в даній роботі буде частіше використовуватися перший термін, тобто управління проектом.

З огляду на все вище сказане терміни «проект» і «управління проектом» не слід визначати і розкривати окремо, як це стало прийнято останнім часом, але вказати на органічний зв'язок цих двох, по суті єдиних понять. Сучасні публікації з управління проектом прагнуть спочатку відмежуватися від традиційного розуміння слова «проект», що викликає непотрібні асоціації з проектуванням і інженерно-проектною діяльністю, і мають тенденцію до використання спочатку англійських визначень цього

поняття. Це пов'язано з тим, що в англійській мові для передачі поняття «розроблений план чогось» існує слово «design», а поняття «проект» має інший зміст. Крім цього, позначення чіткої межі між управлінням проектом і проектом, в сенсі розробленого плану, мало обґрунтування в період попереднього становлення, так би мовити, відкриття дисципліни управління проектом в Україні для чіткого відмежування від проектної діяльності, проектування в чистому вигляді, що, в загальному, було обґрунтованим [2, с. 187]. Але в зв'язку з цим виникла і негативна сторона, пов'язана з викривленням розуміння проектного управління. Органічний зв'язок між проектом, як задуманим планом чогось, і проектом, як попередньо задуманої, спрямованої на досягнення особливої мети і реалізованої ініціативою, існує, як це показує вищенаведений аналіз латинського походження слова «проект». Цей зв'язок на лінгвістичному рівні в англійській мові чітко не простежується. І це існує, слід підкреслити, що не на жаль, а на щастя, так як сама мова, як засіб вираження думок про дійсність, дозволяє більш точно зрозуміти саму суть проектного управління.

На сьогодні існує велика кількість визначень поняття «проект», деякі з них користуються особливим авторитетом. Всі вони базуються на трьох основних характеристиках проекту: наявність унікальної мети, обмеженість у часі, наявність обмежень по ресурсах.

Цим самим горизонти застосування методології управління проектом розсуваються до неозорих меж, що підтверджується практичним використанням проектного управління в найрізноманітніших галузях людської діяльності [9].

У якості відправної точки проектного управління є усвідомлення мети, тобто бажаного стану керованого об'єкта. У проектному управлінні мета декомпонується на усвідомлювані і керовані елементи діяльності, логічно і організаційно пов'язані в комплекси і пакети робіт. Мета є певним ембріоном, зерном, що містить в собі концепцію проекту і виростають в результаті отримання необхідних ресурсів із зовнішнього середовища в ієрархічну, «деревоподібну» структуру, яка приносить відповідні результати,

плоди.

Перш за все, мета проєкту розкривається і «проєктується» на поверхні детального плану дій, який може включати в себе різні аспекти проєкту і виражатися в залежності від самого проєкту в різних документах, таких як ієрархічне дерево цілей, структура робіт, структура вартості, структура продукції (результату) проєкту, мережеві та інформаційно-технологічні моделі. Крім цього, ретельного опрацювання піддаються транспортні засоби та предмети діяльності, необхідні для реалізації проєкту: основні засоби, ресурси проєкту, організаційна структура проєкту, система комунікацій між елементами проєкту та інше. Також моделюванню підлягають сценарії взаємодії елементів проєкту з факторами зовнішнього середовища, що може виражатися в-підготовці дерева ризиків, дерева рішень чи інших моделей. Такі відхилення повинні бути точно позначені і документально зафіксовані. Таким чином, створюється модель, що відображає фактичний стан. Ця фактична модель проєкту порівнюється з цілями, виходячи з чого визначається ефективність проєкту, як ступінь досягнення раніше поставлених цілей. Завершення проєкту полягає в створенні фактичної моделі, визначенні фактичних результатів і ефективності проєкту.

Управління проєктом виглядає як послідовне розкриття мети у вигляді моделі, а потім перенесення моделі на фактичну предметну область. Використовуючи однокореневе зі словом «проєкт» слово «проєкція», можна сказати, що управління проєктом це і послідовне проєктування мети на поверхні моделювання, а потім проєктування моделі на поверхні реальної практичної діяльності, тобто створення попереднього задуму, відповідного цільовим установкам, у вигляді конструкції в світі ідей, а потім реалізація, втілення цього задуму в світі речей [19]. Процеси контролю представляються як відображення досягнутих результатів на поверхні моделювання і завершальне порівняння з поставленими цілями.

Базовою моделлю при управлінні тим чи іншим проєктом є модель його життєвого циклу. Життєвий цикл проєкту це логіко-тимчасова структура діяльності, що піддається проєктному управлінню. Проєкти

різного виду мають різного виду моделі проектного циклу, але тим не менше існує базова модель, властива всім проектам. Така базова модель життєвого циклу проекту включає в себе дві фази: розробка проекту (розробка повної моделі проекту) і реалізація проекту.

- Витрати проекту на фазі розробки істотно нижче, ніж на фазі реалізації, рівень витрат і сукупних зусиль по проекту при цьому має залежність від часу, нагадує асиметричну, зміщену вправо криву щільності розподілу випадкової величини;

- Кількість учасників проекту на фазі розробки, як правило, значно менше, ніж на фазі реалізації;

- Імовірність невдачі проекту на фазі розробки висока і в міру наближення до закінчення проекту ризики знижуються;

- Можливість учасників проекту впливати на проект на фазі розробки велика, на фазі реалізації можливість змін істотно нижче і в міру наближення до завершення проекту менше залишається можливість змінювати, і більше стає вартість таких змін.

Модель проектного циклу повинна відображати як загальні, характерні для будь-якого виду проекту, а також для проекту даного виду і типу властивості, так і специфічні, властиві даному конкретному проекту риси. Таке з'єднання абстрактності загальних закономірностей і типових характеристик і конкретності специфічних рис явища, взятого в конкретних умовах, необхідно для будь-якої моделі, використовуваної в рамках проектного управління, і є базовим принципом цієї методології [35].

Слід зазначити, що ні в рамках методології і прикладних досліджень в галузі управління проектом, ні в сучасних дослідженнях закономірностей розвитку і управління розвитком регіону, та й у будь-якій територіальній системі на сьогоднішній день не існує будь-яких моделей або підходів, що визначають логіко-часову структуру зусиль і заходів з управління територіальної системи. Цей факт симптоматичний, і зайвий раз підтверджує практично повну відсутність науково обґрунтованих методів управління розвитком територіальних систем.

У зв'язку з цим розробка моделі життєвого циклу проєкту управління соціально-економічним розвитком регіону ґрунтується на базовій моделі проєктного циклу, методології проєктного управління, системного аналізу і на вивченні закономірностей розвитку територіальних систем. На основі цього розроблена наступна модель: Стадія розробки проєкту:

- Аналіз соціально-економічних показників розвитку (динаміка розвитку) і соціально-економічної структури (статика розвитку) регіону.
- Вироблення цільових показників розвитку регіону.
- Планування (фінансове, тимчасове і матеріальне) заходів по досягненню цільових показників розвитку регіону.
- Формування, вибір та затвердження сукупності підпроєктів розвитку регіону (затвердження структури проєкту).

- Детальне планування і проєктування підпроєктів розвитку регіону.

Стадія реалізації проєкту:

- Формування організаційної структури управління проєктом.
- Реалізація підпроєктів (окремих ініціатив) розвитку регіону.
- Поточний моніторинг і контроль реалізації підпроєктів.
- Вироблення і реалізація коригувальних і попереджуючих заходів.
- Завершення підпроєктів і оцінка їх ефективності, для поста аналіз.

Слід зазначити, що проєкт розвитку регіону за своїми масштабами є мегапроєкт, тобто проєкт, що складається з великої кількості підпроєктів, що реалізуються в самих різних сферах суспільного життя (підсистемах територіальної системи). У науковій і публіцистичній літературі такого роду проєкти іноді отримують назву «програма». Принципово такий синонімізм можливий, але в подальшому автор пропонує під програмою розуміти «відкритий» мегапроєкт [39, с.11].

Загальні змістовно-тимчасові рамки проєкту соціально-економічного розвитку регіону пропонуються наступні:

- Проєкт повинен бути комплексним, тобто складатися з взаємопов'язаних підпроєктів, що реалізуються в усіх підсистемах і

ключових галузях регіону. При цьому пріоритетність і розподіл ресурсів між підпроект повинні визначатися на основі цільових показників розвитку регіону.

- Проект повинен тривати 5 років, після чого необхідно переходити до реалізації наступного, вже розробленого проекту.

- Цільові показники розвитку регіону повинні містити в собі кілька горизонтів планування: короткостроковий 1-2 роки (що досягається в ході реалізації окремих підпроектів), середньостроковий 5 років (досягається в ході реалізації поточного проекту розвитку територіальної системи), довгостроковий 20 - 25 років (що досягається під час реалізації ряду послідовних проектів).

- Управління проектом розвитку регіону здійснюється централізовано на рівні вищих органів державного управління; в той час як управління окремими підпроект здійснюється децентралізовано, із залученням не тільки органів державної влади, а й громадських і приватних організацій (в тому числі, комерційних).

- Інтеграція зусиль з міжрегіонального розвитку повинна здійснюватися на державному рівні, а також на рівні міжрегіональних економічних асоціацій і регіонів, шляхом розробки і реалізації міжрегіональних програм розвитку, пов'язаних із загальною стратегією розвитку всієї національної економіки.

Модель життєвого циклу проекту є найбільш загальним інструментом управління проектом соціально-економічним розвитком регіону, і необхідний для управління проектом на найвищому рівні. Проектний цикл встановлює найбільш важливі віхи в управлінні проектом, тобто контрольні точки, які є критично важливими з точки зору успішності проекту в цілому [46].

Як видно з малюнка, управління соціально-економічним розвитком регіону має три рівні управління:

- Короткостроковий (оперативний),
- Середньостроковий (тактичний),

■ Довгостроковий (стратегічний).

Звідси випливає необхідність диференціації методів управління в залежності від рівня управління. Нижче буде показано, що кожен з рівнів вимагає своїх підходів до планування, реалізації та контролю проєктів розвитку територіальної системи, і навіть має власні організаційні структури управління, проте, об'єднані в єдину систему. Концептуально три рівня управління відповідають трьом рівням управління соціально-економічного розвитку, позначених в розділі 2: місцевим, регіональним і загальногосподарським. Кожен з рівнів має свою форму реалізації управлінської діяльності: загальногосподарський - у вигляді стратегії розвитку народного господарства, економічних зон і районів, регіональний - у вигляді програми (мегапроєкту) соціально-економічного розвитку; місцевий - у вигляді конкретних проєктів (підпроєктів).

Висновки до третього розділу

1. Визначено, що кінцева мета економічного аналізу - помітити і оцінити загальні тенденції розвитку суб'єкта господарських відносин, щоб потім зорієнтувати його на досягнення кращих економічних параметрів, раціонально використовуючи для цього діючі процедури регулювання і потенційні можливості економічного середовища. При такому підході економічний аналіз перетворюється в функціональний елемент розробки сценарію майбутнього розвитку економічного суб'єкта. Оскільки в регіональній економіці таким є регіон, місто, місцеве утворення, то мова в кожному конкретному випадку може йти про Комплексну програму регіонального розвитку.

Змінюються принципи аналізу, який: по-перше, повинен досліджувати динамічні ряди, порівняно довгі; по-друге, використовувати показники офіційної статистики; по-третє, показники кожної точки одного динамічного ряду повинні бути порівнянні; по-четверте, кожен аналізований показник відображає одну з характеристик соціально-економічної ситуація, тому

обрана довжина досліджуваного динамічного ряду повинна забезпечити розуміння того, що відбувається саме з цією характеристикою; нарешті, соціально-економічні системи складні, тому їх дослідження і моделювання в певній мірі пов'язані з з'ясуванням взаємозалежності окремих показників. Дослідження будується на оцінці ресурсного регіонального потенціалу.

Під ресурсним регіональним потенціалом в даній роботі розуміється системна оцінка пристосованості регіонами України до розширеного відтворення, тобто інакше до територіального розвитку. Нинішня економічна наука і, тим більше, практика не мають апробованої методики, за допомогою якої можна було б кінцевим числом запропонувати таку оцінку. Численні інтегральні оцінки, в тому числі Мінекономрозвитку, по-перше, завжди переслідують одну з можливих і, як правило, вузько прагматичних цілей, по-друге, не уявляють переконливих доказів обґрунтованості застосовуваної методології обчислення і, головне, про корисність ні з позицій переконливості аналізу, ні з позицій вибору напрямків розвитку. Разом з тим, неможливість на сьогоднішній день прямої системної оцінки ресурсного потенціалу не обмежує об'єктивну і, що ще істотніше, вкрай актуальну і значиму для раціональної організації економіки регіону оцінку. Таку непряму, але, тим не менш, системну оцінку можна отримати, оперуючи системою показників, що спирається на оцінку таких факторів виробництва, як праця і капітал (або стосовно до досліджуваних економічним суб'єктам - виробничий апарат і фінанси), а також стан соціального середовища, під яким в даному випадку розуміється стан соціальної інфраструктури, включаючи екологію.

2. Визначено, що оцінку ресурсного потенціалу регіону, як зазначалося, фактично неможливо побудувати, використовуючи один показник. Широко поширений показник валовий регіональний продукт (ВРП) є характеристикою лише однієї зі сторін, одним з елементів системної оцінки. Не слід сприймати ВВП і ВРП як універсальні, самодостатні індикатори. Відповідно до завдань економічної діагностики та економічної політики вони повинні доповнюватися іншими, більш спеціалізованими індикаторами.

Цей показник в переважній більшості випадків відображає лише напрямок руху регіональної економіки, але оцінити напрямок макросистеми можна лише тоді, коли використовуються динамічні ряди порівнянних показників. У даній роботі порівнянність досягається елемінутанням ВРП за ефектом масштабу, що досягається використанням при аналізі середньодушовий величини показника, і по зміні рівня цін, а в якості коригуючого коефіцієнта - індекс споживчих цін. Для зручності отриману величину можна називати середньодушовим виробленням, а сам процес зіставлення точок одержуваного динамічного ряду - динамікою продуктивності суспільної праці регіону.

Зазначено, що безпосередньо зацікавленими співучасниками такого розвитку є населення і комерційні структури з "довгим" фінансовим оборотом - недержавні пенсійні фонди, страхові, інвестиційні та лізингові компанії. Однак здійснитися воно зможе лише за умови, якщо право розпорядження землею стане реальністю, усвідомлюваної і оціненої усіма економічними агентами. В іншому випадку інвестиційна привабливість аграрних і будівельних проєктів залишиться міфом, оскільки право володіння і розпорядження власністю, і, перш за все, земельної, є невід'ємним інституціональним елементом ринкової економіки.

Концепція модернізації народногосподарського комплексу територій не замінює і не відмінює ні середньо-, ні довгостроковий прогноз соціально-економічного розвитку. Вона, можна сказати, передує йому, артикулюючи пріоритети територіального розвитку і на концептуальному рівні описуючи інституційні перетворення, а також механізми, які формують необхідні умови реалізації прогнозу, тобто, по суті, відображає доцільну послідовність дій регіональної влади (або їх бажану політику) в конкретному відтворювальному циклі.

3. Для оцінки ресурсного регіонального потенціалу важлива не тільки деяка інтегральна величина, але і дослідження окремих його складових. Запропоновані в дисертації схема і структура аналізу дозволяють, на нашу думку, оцінити тенденції розвитку об'єкта господарського регулювання і

потенційні можливості створюваного ним економічного середовища, а також, використовуючи інструментарій оперативного управління, орієнтувати конкретний об'єкт регулювання на досягнення кращих економічних параметрів.

Це перетворює аналіз в функціональний елемент розробки програмно-цільових документів і визначає вимоги до його методики і структури. По-перше, він повинен базуватися на дослідженні динамічних рядів. По-друге, слід аналізувати в основному показники, надані офіційною статистикою, інакше необхідне обґрунтування методології їх обчислення, доцільності та області застосування. По-третє, обов'язкова сумісність усіх точок одного динамічного ряду. По-четверте, кожен аналізований показник відображає одну з характеристик, що визначає довжину динамічного ряду. Приватні показники використання регіонального ресурсного потенціалу не завжди дозволяють отримати комплексну оцінку соціально-економічного становища регіонального утворення. У той же час для цілей регіонального управління така оцінка є дуже важливою складовою діагностики територіального розвитку. Методи отримання комплексної оцінки стану території (що дозволяє, крім того, отримувати своєрідний її рейтинг в порівнянні з іншими регіонами) в практиці економічного аналізу часто базуються на методах багатокритеріальної оптимізації. Ці методи засновані на введенні єдиного комплексного критерію оптимальності (функції цінності), тобто своєрідного зведеного показника, що дозволяє однозначно оцінювати економічний стан і порівнювати варіанти.

Вага кожного критерію може бути визначена на основі спеціальних досліджень (наприклад, економіко-статистичних), минулого досвіду або визначений дослідниками регіонального розвитку з яких-небудь інших міркувань. Однак слід мати на увазі, що статистика відображає лише минулий рівень: "вагові" коефіцієнти, визначені на підставі статистичних досліджень, не відображають часто конкретної реальної ситуації. Якщо дослідник припускає, що приватні критерії, що входять до зведеного критерію приблизно рівнозначні, то вагами можна знехтувати.

РОЗДІЛ 4

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

4.1. Механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком

Сучасна концепція управління проектом базується на понятті «проект», який виступає не тільки як об'єкт управління, що володіє деякими специфічними рисами, а й як загальна характеристика сутності процесу управління. У зв'язку з цим усталене україно мовне поняття «управління проектом» не цілком точно передає суть цього явища. На відміну від «управління проектом» поняття «проектне управління» більш прийнятно, тому що підкреслює різницю між даними та іншими видами управління. На жаль, поняття «проектне управління» асоціюється з проектуванням, діяльністю проектно-дослідницьких організацій. Тому обидва терміни «управління проектом» і «проектне управління», доцільно використовувати як поняття рівнозначні. У даній роботі буде частіше використовуватися перший термін, тобто управління проектом [114, с.39].

На сьогодні існує велика кількість визначень поняття «проект», деякі з них використовуються найбільш часто. Всі вони базуються на трьох основних характеристиках проекту: наявність унікальної мети, обмеженість у часі, наявність обмежень по ресурсах.

У зв'язку з цим пропонується наступне визначення:

Управління проектом (проектне управління) - особливий вид управлінської діяльності, що базується на попередньо ретельно опрацьованому всебічному плану (моделі) дій по досягненню конкретної мети і складається з розробки і реалізації такого плану (моделі). При цьому проект можна визначити як діяльність з розробки та реалізації плану дій по

досягненню особливої мети. Цим самим горизонти застосування методології управління проектом значно розсуваються, що підтверджується практичним використанням проектного управління в найрізноманітніших галузях людської діяльності.

За відправну точку проектного управління є усвідомлення мети, тобто бажаного стану керованого об'єкта. Мета в управлінні проектом, як правило, характеризується тими чи іншими особливостями, які можуть впливати з внутрішніх властивостей бажаного результату проекту і з зовнішніх умов. Мета містить в собі основну ідею проекту і визначає проєкт і діяльність по його реалізації в цілому. У проектному управлінні мета декомпонується на усвідомлювані і керовані елементи діяльності, логічно і організаційно пов'язані в комплекси і пакети робіт. Мета є певним ембріоном, зерном, латентно що містить в собі концепцію проекту і виростають в результаті отримання необхідних ресурсів в ієрархічну, «деревоподібну» структуру, яка приносить відповідні результати [161, с. 298].

Проєкт має на меті розкритися в детальному плані дій, який може включати в себе різні аспекти проекту і виражатися в залежності від змісту проекту в різних документах, таких як ієрархічне дерево цілей, структура робіт, структура вартості, структура продукції (результату) проекту, мережеві та інформаційно технологічні моделі. Крім цього, ретельного опрацювання піддаються транспортні засоби та предмети діяльності, необхідні для реалізації проекту: основні засоби, ресурси проекту, організаційна структура проекту, система комунікацій між елементами проекту та інше.

Моделюванню підлягають сценарії взаємодії елементів проекту з факторами внутрішнього і зовнішнього середовища, що може виражатися в підготовці дерева ризиків, дерева рішень чи інших моделей. В ході детальної та всебічної розробки, «проекткування проекту» створюється, аналізується і затверджується модель діяльності та її результатів, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Таку всебічну модель діяльності, виражену в

сукупності тих чи інших логічно пов'язаних документів, можна позначити як бізнес-проект.

Модель проекту, що є його ідеальним уявленням, потім реалізується в практичній діяльності, «проектуються» на поверхню реальності. Ефективна реалізація проекту полягає в досягненні компромісу між вимогами проектних рішень і реальними можливостями їх втілення. В ході реалізації проекту показники досягнутих результатів порівнюються з раніше запланованими, закладеними в модель. Такі відхилення повинні бути точно позначені і документально зафіксовані. Таким чином, створюється модель, що відображає фактичний стан. Ця фактична модель проекту порівнюється з цілями, виходячи з чого визначається ефективність проекту як ступінь досягнення раніше поставлених цілей. Завершення проекту полягає в створенні фактичної моделі, визначенні фактичних результатів і ефективності проекту.

Базовою керуючою моделлю при управлінні тим чи іншим проектом є модель його життєвого циклу. Життєвий цикл проекту - це логіко-тимчасова структура діяльності, що піддається проектному управлінню. Проекти різного виду мають різні моделі проектного циклу, але тим не менше існує базова модель, властива всім проектам [135, с. 491].

Слід зазначити, що чіткої часової межі між двома фазами життєвого циклу проекту може і не бути. Залежно від предметної структури проекту процеси, властиві фазі розробки, можуть здійснюватися паралельно з процесами реалізації, контролю та завершення. Кожна з двох фаз має свої характерні риси:

- Витрати проекту на фазі розробки істотно нижче, ніж на фазі реалізації, рівень витрат і сукупних зусиль по проекту;
- Кількість учасників проекту на фазі розробки, як правило, значно менше, ніж на фазі реалізації;
- Імовірність невдачі проекту на фазі розробки висока і в міру наближення до закінчення проекту ризики проекту знижуються;

■ Можливість учасників проекту впливати на проект на фазі розробки велика, на фазі реалізації можливість змін істотно нижче і в міру наближення до завершення проекту менше залишається можливість що-небудь змінювати, і більше стає ціна таких змін.

На основі двофазної структури проектного циклу розробляються приватні моделі, відповідні тим чи іншим видам і типам проектів. В якості ілюстрації можна навести моделі життєвого циклу інвестиційного проекту (прийнята у Світовому банку) створення лікарських препаратів, створення нової військової техніки (прийнята в Міністерстві оборони США), розробки і впровадження програмного забезпечення [57, с.89].

Як впливає зі сказаного модель життєвого циклу проекту не є абстрактною умоглядною концепцією, а виступає реальним інструментом управління проектом. Модель проектного циклу повинна відображати як загальні, характерні для будь-якого виду проекту, а також для проекту даного виду і типу властивості, так і специфічні риси, властиві даному конкретному проекту.

Слід зазначити, що ні в рамках методології і прикладних досліджень в галузі управління проектом, ні в сучасних дослідженнях закономірностей розвитку і управління розвитком територіальних систем на сьогоднішній день не існує будь-яких моделей або підходів, що визначають логіко-часову розгортку процесу управління. У зв'язку з цим автором пропонується наступна модель. Стадії розробки проекту:

■ Аналіз соціально-економічних показників розвитку (динаміка розвитку) і соціально-економічної структури (статика розвитку) територіальної системи.

■ Вироблення цільових показників розвитку територіальної системи.

■ Планування (фінансове, тимчасове і матеріальне) заходів по досягненню цільових показників розвитку територіальної системи.

■ Формування, вибір та затвердження сукупності підпроектів розвитку територіальної системи (затвердження структури проекту).

- Детальне планування і проектування підпроектів розвитку територіальної системи.

Стадія реалізації проекту:

- Формування організаційної структури управління проектом.
- Реалізація підпроектів розвитку територіальної системи.
- Поточний моніторинг і контроль реалізації підпроектів.
- Вироблення і реалізація коригувальних і попереджуючих заходів.
- Завершення підпроектів і оцінка їх ефективності.

Графічне представлення життєвого циклу проекту соціально-економічного розвитку територіальної системи представлено на рис. 4.1.

На рис.4.1 простежується циклічний характер проектів розвитку територіальних систем, що забезпечує цілісний і безперервний характер управління цим розвитком. Слід зазначити, що проект розвитку територіальної системи за своїми масштабами є мегапроект, тобто проект, що складається з великої кількості підпроектів, що реалізуються в самих різних сферах суспільного життя (підсистемах територіальної системи). У науковій і публіцистичній літературі такого роду проекти іноді отримують назву програми. В даному випадку такого найменування можна уникнути на увазі того, що на весь мегапроект доцільно поширювати методологію управління проектом цілком і управляти розвитком територіальної системи не як сукупністю окремих проектів, лише поверхово об'єднуються в якусь програму, а як єдиним великомасштабним і складним проектом.

Загальні змістовно-тимчасові рамки проекту соціально-економічного розвитку територіальної системи пропонуються наступні:

- Проект повинен бути комплексним, тобто складатися з взаємопов'язаних підпроектів, що реалізуються у всіх підсистемах територіальної системи. При цьому пріоритетність і розподіл ресурсів між підпроект повинні визначатися на основі цільових показників розвитку територіальної системи.

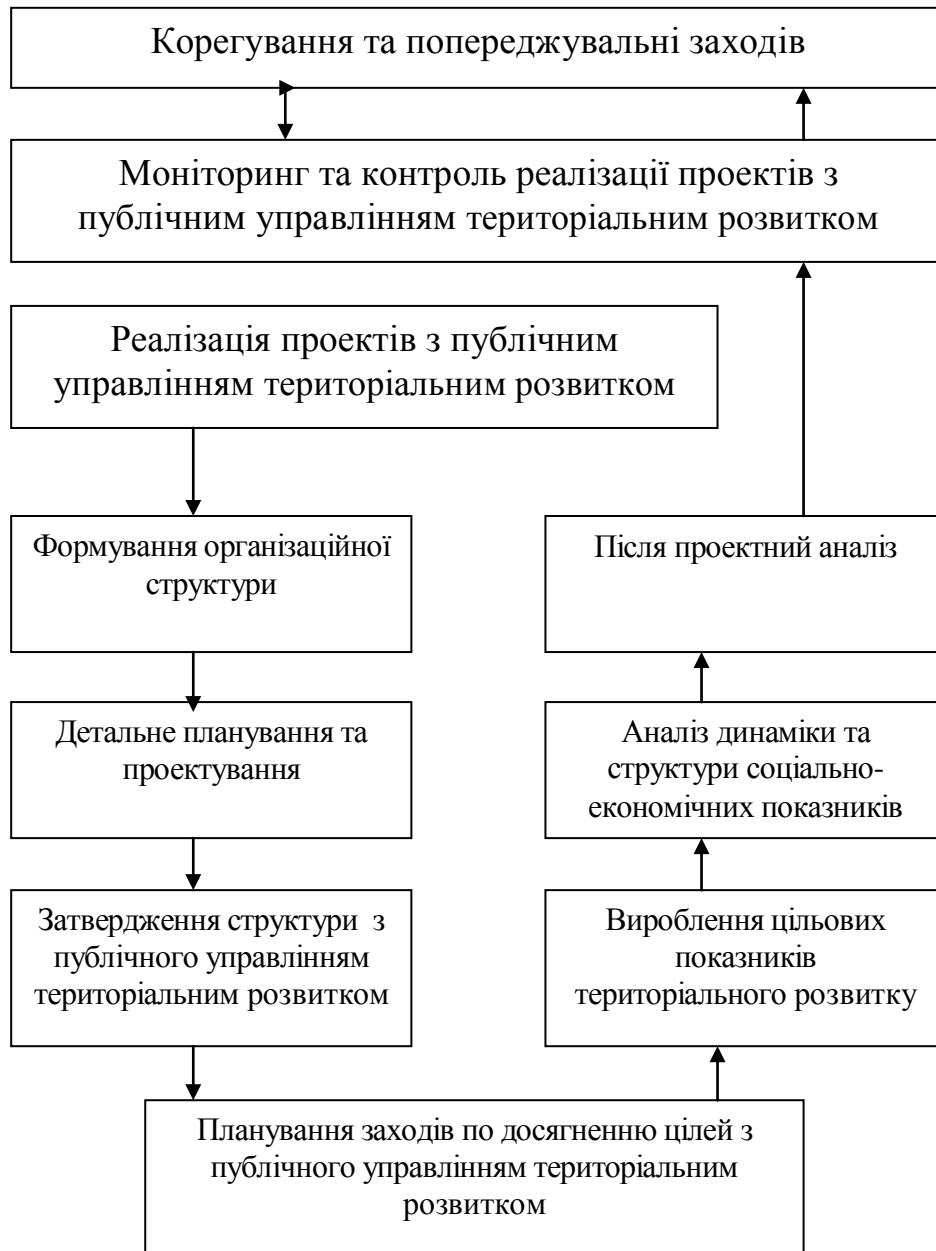


Рис. 4.1. Модель життєвого циклу публічного управління територіальним розвитком

■ Цільові показники розвитку територіальної системи повинні містити в собі кілька горизонтів планування: короткостроковий 1-2 роки (що досягається в ході реалізації окремих підпроєктів), середньостроковий 5 років (досягається в ході реалізації поточного проєкту розвитку територіальної системи), довгостроковий 20 - 25 років (що досягається в ході реалізації ряду послідовних проєктів).

■ Управління проектом розвитку територіальної системи здійснюється централізовано на рівні вищих органів державного управління територіальною системою, в той час як управління окремими підпроект здійснюється децентралізовано, із залученням не тільки органів державної влади, а й громадських і приватних організацій (в тому числі, комерційних). Графічне представлення управління розвитком територіальної системи з використанням проектного управління.

Модель життєвого циклу проекту є найбільш загальним інструментом управління проектом соціально-економічного розвитку територіальної системи, необхідним для управління проектом на найвищому рівні. Проектний цикл встановлює найбільш важливі віхи в управлінні проектом, тобто контрольні точки, які є критично важливими з точки зору успішності проекту в цілому [147, с.91].

Як видно з малюнка, управління соціально-економічним розвитком територіальної системи має три рівні управління:

- Короткостроковий (оперативний),
- Середньостроковий (тактичний),
- Довгостроковий (стратегічний).

Звідси впливає необхідність диференціації методів управління в залежності від рівня управління. Нижче буде показано, що кожен з рівнів вимагає своїх підходів до планування, реалізації та контролю проектів розвитку територіальної системи, і навіть має власні організаційні структури управління, проте об'єднані в єдину систему.

В рамках управління проектом соціально-економічного розвитку територіальної системи доцільно застосовувати такі методи аналізу [54]:

- Системний аналіз,
- Балансовий метод,
- Метод економіко-географічного дослідження,
- Картографічний метод,
- Метод таксонування,

- варіантний метод,
- Індексний метод,
- Методи соціологічних досліджень.

Системний аналіз являє собою сукупність наукових методів і практичних прийомів, які можуть бути використані при аналізі і конструюванні складних і надскладних об'єктів, і вирішення різноманітних проблем, що виникають у всіх сферах управління соціально-економічними, і технологічними системами. Зрозуміло, до числа таких систем відноситься і територіальна система. [7].

Характерною рисою системного аналізу є пошук найбільш ефективних рішень територіальних проблем, який починається з визначення та впорядкування цілей діяльності системи, при функціонуванні яких виникли ці проблеми. Одночасно встановлюється відповідність між цілями, можливими шляхами їх реалізації і необхідними для цього ресурсами. Цей метод характеризується впорядкованим, логічно обґрунтованим підходом до дослідження систем і використанню існуючих прийомів їх вирішення, які можуть бути розроблені в рамках інших наук.

В першу чергу системний аналіз використовується при вивченні слабоструктурованих систем, склад взаємозв'язків і різних елементів яких визначено лише частково, для вирішення завдань в тих ситуаціях, які характеризуються наявністю факторів невизначеності і містять формалізовані елементи, неперекладні на мову математики.

На думку вчених, які досліджують методологію системного аналізу, найбільш важливими завданнями цього методу є [16, с. 99]:

- Правильно і з якомога більшою чіткістю сформулювати проблему, перевести її з розряду неструктурованих в розряд слабо структурованих;
- Зібрати найбільш повну інформацію, що стосується справи, з тим, щоб намітити приблизні заходи щодо аналізу проблем і подальшій розробці системи;
- Виявити в повному обсязі призначення системи, яка вирішує

проблему з метою визначення її складу, методу дії і взаємодії з іншими системами;

- Розробити різні варіанти можливого розвитку системи при різних зовнішніх умовах, що створюються в майбутньому, з метою підготовки інформації для подальшого прийняття рішення;

- Вибрати єдиний найкращий курс розвитку системи при певних зовнішніх умовах з урахуванням динаміки їх змін в перспективі;

- Визначити основні цілі розвитку соціально-економічних об'єктів, деталізувати їх по підсистемах і видам діяльності;

- Визначити критерії ефективності функціонування системи в цілому і взаємозв'язок критеріїв ефективності підсистем даної системи;

- Перевірити ефективність взаємодії підсистем економічної системи, встановити диспропорції і слабкі ланки, намітити заходи щодо їх виправлення;

- Сформулювати цілі створення автоматизованої системи управління, обґрунтувати її функціональну структуру, розробити план її поетапної розробки і впровадження;

- метод управління розробкою складного комплексного проєкту, виявити основні функції управління і на цій основі обґрунтувати організаційну структуру управління.

Слід особливо підкреслити методологічну єдність системного аналізу та управління проєктом, яка по суті є практичним застосуванням системного аналізу в галузі управління складними системами. Як переконливо показали М.Макклеланд і Д.Кінг [221], проєктне управління базується на системному аналізі як на методологічній базі і за великим рахунком є прикладною його частиною. Тому системний аналіз є основним методом дослідження динаміки розвитку та структури територіальної системи, так як дозволяє органічно поєднувати методи і підходи з інших наукових дисциплін, необхідні для комплексного вивчення проблем розвитку територіальної системи.

Балансовий метод дозволяє вибрати оптимальне співвідношення між

різними галузями соціально-економічного комплексу територіальної системи. Баланси використовуються для розробки раціональних внутрішньорегіональних і міжрегіональних зв'язків. Складання балансів (галузевих, регіональних, міжрегіональних) сприяє встановленню рівня комплексного розвитку регіону, визначення диспропорцій в його розвитку.

Змістом балансового методу є економічні обґрунтування розміщення на території різних виробництв, розрахунки забезпеченості їх сировиною, паливно-енергетичними, трудовими і водними ресурсами [50, с. 94].

Картографічний метод використовує карти, карто-схеми, карто-діаграми, картограми, завдяки яким краще сприймаються не тільки особливості розміщення галузей і підприємств територіальної системи, а й кількісні показники, які характеризують рівні розвитку її окремих частин. Недарма карту називають «образною моделлю території»: на карті за допомогою умовних знаків відображаються об'єкти, явища в їх взаємозв'язку [54]. Даний метод отримав серйозний розвиток в зв'язку з виникненням геоінформаційних технологій.

Метод таксонування дозволяє науково обґрунтовано здійснювати процес членування територій на зіставні або ієрархічно підлеглі поодинокі територіальні утворення. Фактично процес районування на будь-якому рівні є таксонування.

Індексний метод використовується для кількісної оцінки рівня спеціалізації при соціально-економічному районуванні. При цьому за основу беруться коефіцієнти локалізації, душевого виробництва, міжрайонної товарності.

Коефіцієнт локалізації даного виробництва на території - відношення питомої ваги даної галузі в структурі виробництва всієї територіальної системи до питомої ваги тієї ж галузі.

Коефіцієнт душевого виробництва - відношення питомої ваги галузі соціально-економічного комплексу території у відповідній структурі галузі до питомої ваги в населенні країни.

Коефіцієнт міжрайонної товарності - відношення вивезення з регіону даної продукції до її регіонального виробництва.

Як інструменти вироблення заходів щодо соціально-економічного розвитку територіальних систем пропонується використовувати управлінсько-аналітичні інструменти, що застосовуються в рамках управління проектом і стратегічного менеджменту великих підприємств і господарських систем.

Одним з поширених інструментів є так званий SWOT-аналіз, або аналіз сильних і слабких сторін у їх взаємодії з погрозами і можливостями зовнішнього середовища. Можливості визначаються як об'єкти, явища і чинники, сприятливо позначаються на розвитку регіону. Загроза - це те, що може завдати шкоди або негативно позначитися на розвитку регіону.

На першому етапі аналізу виявляються сильні і слабкі сторони територіальної системи, загрози і можливості її розвитку. Інформацію зручно представляти у вигляді матриці [77].

Розглянемо приклад виявлення слабких і сильних сторін, а також можливостей і загроз отримуємо таблицю 4.1.

Таблиця 4.1

Поєднання сильних сторін з погрозами і можливостями, а також слабких сторін з погрозами і можливостями публічного управління територіальним розвитком

<p>Сильні сторони:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Висока якість продукції підприємств регіону 2. Допомога з боку органів державного управління 3. Наявність кваліфікованого персоналу 	<p>Слабкі сторони:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Відсутність в регіоні нових видів продукції і послуг 2. Слабкий маркетинг 3. Брак фінансових коштів у зацікавлених підприємств
<p>загрози:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Жорстка конкуренція з боку прилеглих районів 2. Покупці очікують різноманітних послуг 	<p>можливості:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Географічні можливості 2. Попит, кількість бажаючих споживати запропонований товар або послуги

Другим кроком є кількісна оцінка сильних і слабких сторін, загроз і можливостей. Даний крок робиться в матриці зіставлення, представленої в таблиці 4.2.

Таблиця 4.2

Кількісна оцінка сильних і слабких сторін, загроз і можливостей публічного управління територіальним розвитком

		Сильні сторони			Слабкі сторони		
		Висока якість продукції в регіоні	Державна допомога	Кваліфікований персонал	Відсутність нових видів продукції і послуг	Слабкий маркетинг	Нестача фінансування
Загрози	Жорстока конкуренція	5	4	4	5	4	2
	Очікування різноманітності	4	1	2	5	3	1
Можливості	Наявний потенціал	2	1	1	3	4	3
	Збільшення числа бажаючих	2	1	1	3	4	3

Якщо загроза значима для сильних або слабких сторін регіону, то оцінка значимості такого поєднання буде високою. Таким чином, отримуємо кількісну оцінку проблемних зон, що виникають на перетині сильних і слабких сторін з погрозами і можливостями зовнішнього середовища. Оцінка проводилася за 5-бальною шкалою.

Підсумовуючи отримані оцінки, можна визначити загальну значимість сильних і слабких сторін, загроз і можливостей зовнішнього середовища. Дані наведені в таблиці 4.3.

Таблиця 4.3

Загальна значимість сильних і слабких сторін, загроз і можливостей зовнішнього середовища публічного управління територіальним розвитком

Сильні сторони:		Слабкі сторони:	
Висока якість продукції	13	Відсутність нових продукції і послуг	16
Державна допомога	7	Слабкий маркетинг	15
Кваліфікований персонал	8	Нестача фінансів	9
Загрози:		Можливості:	
Жорстка конкуренція	24	Наявний потенціал	14
Очікування різноманітності	16	Збільшення числа бажаючих	14

Такий аналіз дозволяє визначити, наскільки істотні сильні і слабкі сторони, а також наскільки важливі загрози і можливості. Після визначення кількісних оцінок слід сформулювати проблемні зони для кожної комбінації сильних і слабких сторін з погрозами і можливостями. Таким чином, отримуємо проблемне поле розвитку територіальної системи, представлене в таблиці 4.4.

Виявлені в такий спосіб проблеми можуть бути кількісно оцінені з використанням експертних оцінок, отриманих раніше. Кількісна оцінка проблеми визначається як сума експертних оцінок комбінацій сильних і слабких сторін з погрозами і можливостями, що перекриваються даною проблемою (таблиця 4.5).

На основі сформульованих проблем і отриманих їх кількісних оцінок можна визначати відповідні цим проблемам заходи і встановлювати пріоритетність їх фінансування та реалізації.

Таблиця 4.4

Проблемне поле публічного управління територіальним розвитком

		Сильні сторони			Слабкі сторони		
		Висока якість продукції	Державна допомога	Кваліфікований персонал	Відсутність нових продукцій і послуг з високим рівнем якості	Слабкий маркетинг	Нестача фінансів
Загрози	Жорстка конкуренція	Подальше підвищення якості, виходячи з вимог споживачів	Освоєння нових технологій	Освоєння нової продукції і послуг з високим рівнем якості	Підвищення кваліфікації в області маркетингу	Отримання державних субсидій	
	Очікування різноманітності	Оновлення асортименту і підвищення різноманітності за рахунок державних субсидій	Існуючий кадровий потенціал в змозі забезпечити різноманітність		Розвиток і залучення спеціалізованих маркетингових служб		
Можливості	Наявний потенціал	Збільшення обсягів продукції і послуг, що надаються	Отримання місцевими виробниками податкових пільг, кредитів, субсидій	Розробка продукції і послуг, наближених до місцевих умов	Розвиток і залучення спеціалізованих маркетингових служб		
	Збільшення числа бажаючих			Поліпшення якості, введення нових технологій		Акумуляція коштів населення (акціонування, лотереї)	

Важливим інструментом планування заходів щодо соціально-економічного розвитку територіальної системи є аналіз стратегічної позиції регіону і формування портфеля стратегічних зон розвитку.

Стратегічна зона розвитку регіону визначається географічною, технологічною, економічною і соціально-етнічною структурою. Перспективи

стратегічної зони розвитку оцінюються з точки зору її зростання, середньої норми рентабельності (або соціального ефекту), нестабільності і ключових факторів успіху.

Таблиця 4.5

Сума експертних оцінок комбінацій сильних і слабких сторін з погрозами і можливостями публічного управління територіальним розвитком

Проблема	Оцінка
Подальше підвищення якості, виходячи з вимог покупців	5
Освоєння передових технологій	3 (1+2)
Оновлення асортименту і підвищення різноманітності продукції і послуг за рахунок державних субсидій	5 (4+1)
Існуючий кадровий потенціал в змозі забезпечити підвищення різноманітності	2
Збільшення обсягів продукції і послуг	4 (2+2)
Отримання місцевими виробниками податкових пільг, кредитів, субсидій	2(1 + 1)
Розробка продукції і послуг, наближених до місцевих умов	1
Поліпшення якості, введення нових технологій	1
Підвищення кваліфікації в області маркетингу	7 (3+4)
Отримання державних субсидій	6(3+2+1)
Освоєння нової продукції і послуг з високим рівнем якості	16(3+3+5+5)
Розвиток і залучення спеціалізованих маркетингових служб	8 (4+4)
Акумуляція грошових коштів населення	3

Визначальними показниками виділення стратегічних зон розвитку є: фаза розвитку галузей, розміри ринку, купівельна спроможність, існуючі бар'єри входу, стереотипи поведінки населення, склад виробників, вид та інтенсивність конкуренції, основні канали збуту, державне регулювання, показники зовнішнього розвитку.

Таким чином, стратегічна зона розвитку являє собою географічно, економічно, технологічно та соціально-етнічно диференційовану частину

територіальної системи, яку свідомо розвинуто для досягнення поставлених цілей. Виділення стратегічних зон розвитку регіону повинна відповідати раніше сформульованим цілям розвитку і виявленим проблемним зонам.

До виділеної сукупності стратегічних зон розвитку, яку будемо вважати стратегічним портфелем розвитку територіальної системи (або портфелем стратегічних зон розвитку територіальної системи), можна застосовувати інструменти управління розвитком стратегічних зон господарювання, відомих з стратегічного менеджменту [166]:

- матрицю Boston Consulting Group,
- матрицю AD Little,
- матрицю Shell,
- матрицю McKinsey-GeneralElectric,
- матрицю І. Ансоффа і М. Портера.

Обов'язковою є оцінка гнучкості стратегічного портфеля розвитку територіальної системи. Найпростіший і швидкий тест на гнучкість полягає у визначенні ступеня концентрації обсягів виробництва в різних стратегічних зонах розвитку. Висока концентрація обсягів виробництва в одній зоні і низький рівень того ж показника в інших свідчить про малу гнучкості стратегічного портфеля розвитку регіону. Більш детально гнучкість портфеля стратегічних зон розвитку можна проаналізувати за допомогою таблиці аналізу впливів (таблиця 4.6).

В першу графу заноситься перелік найбільш ймовірних і істотних потенційних несподіванок. Слід оцінити потенційний вплив кожної несподіванки, ймовірність її появи і час дії. Після цього визначається підсумкова оцінка впливу несподіванки на розвиток територіальної системи в стратегічній зоні розвитку шляхом перемноження трьох згаданих вище показників (вплив, ймовірність, час дії). На основі підсумкової оцінки можна проаналізувати гнучкість всього стратегічного портфеля розвитку територіальної системи. Якщо різні зони стратегічного розвитку регіону реагують на потенційну несподіванку однаково чиним, то можна

констатувати низьку гнучкість. Таким чином, чим ближче до нуля загальна сума оцінок по всіх стратегічних зонах розвитку, тим більшою гнучкістю і збалансованістю володіє весь стратегічний портфель розвитку територіальної системи.

Таблиця 4.6

Портфель стратегічних зон публічного управління територіальним розвитком

Несподіванки	Стратегічна зона розвитку 1 (СЗР-1)				СЗР2		Σ
	Вплив- 10... +10	Ймовірність 0... 1	Термін впливу (в роках)	Підсумков а оцінка			
Прискорене старіння існуючих технологій	-10	0,8	2	-16			
Політична нестабільність	-5	0,4	3	-6			
...							
Всього				Σ	Σ	Σ	$\Sigma\Sigma$

Крім гнучкості, слід також оцінити синергетичний ефект стратегічного портфеля розвитку. Під синергетическим ефектом розуміється поява додаткового економічного або соціального ефекту в результаті одночасного розвитку різних стратегічних зон територіальної системи. Даний ефект добре досліджений в діяльності великих господарських систем, але практично ігнорується в дослідженнях соціально-економічного розвитку регіонів, що є серйозним упущенням.

Можна виділити наступні види синергетичних ефектів: Ринкова синергія. Виникає в результаті спільного і більш ефективного використання каналів дистрибуції товарів, загальної інфраструктури регулювання ринку [83].

Виробнича синергія. Виникає в результаті спільного використання результатів інвестицій в розробки і дослідження, нові технології.

Технологічна синергія. Виникає в результаті технологічної сумісності різних технологічних процесів, застосування ефективних технологій в різних галузях.

Управлінська синергія. Виникає в результаті єдності управління розвитком регіону, використання сучасних управлінських методологій в різних зонах розвитку.

Соціальна синергія. Виникає в результаті самовільного збільшення позитивного ефекту в соціальній підсистемі і його поширення на інші підсистеми регіону.

Оцінка синергетичного ефекту проводиться за допомогою матриці взаємовпливу стратегічних зон розвитку. Стовпці відповідають зонам, що створює додатковий ефект, а рядки - зонам, які отримують синергетичний ефект від спільної діяльності. Підсумковий стовпець акумулює оцінки сумарної залежності стратегічних зон розвитку. Як елементи матриці вказується характер взаємовпливу, наприклад, що передаються технології, а також оцінка економічного ефекту такого взаємовпливу.

На закінчення слід зазначити, що кожна стратегічна зона повинна бути забезпечена необхідною кількістю підпроектів розвитку, які, в свою чергу, увійдуть в проєкт розвитку територіальної системи.

Таким чином, управління проєктом соціально-економічного розвитку регіону структурується як управління стратегічним портфелем розвитку, а портфель розвитку визначається як сукупність різних підпроектів, згрупованих за різними зонами розвитку і об'єднаних в спільний проєкт розвитку.

■ Розробка проєктів може здійснюватися на основі двох протинаправлених циклів аналітичних і розрахункових процедур: «зверху - вниз» і «знизу - вгору». На верхніх рівнях планування розробка проєкту здійснюється «зверху - вниз». Таким чином забезпечується централізація і

єдність стратегічного, довгострокового розвитку територіальної системи. На рівні управління підпроект процес розробки доцільно ініціювати в протилежному напрямку, тобто "знизу вгору". Таким чином, весь проект розробляється на основі зустрічних процесів: централізованої розробки проекту розвитку в цілому і децентралізованої розробки конкретних підпроектів.

■ Розробка підпроекту здійснюється на рівні окремих підприємств, організацій і установ, які можуть виступати як ініціатори, організатори або інвестори. Вона включає розробку і висунення бізнес-планів окремих підпроектів, їх аналіз, оцінку і відбір підпроектів, відповідних раніше заданим показниками розвитку, заходів та документів середньострокового характеру.

■ Надходить від зацікавлених організацій проектна документація (техніко-економічне обґрунтування, бізнес-план) проходить оцінку на відповідність:

- ■ цільових показників розвитку регіону,
- ■ розробленим раніше заходам щодо розвитку регіону,
- ■ структурі стратегічного портфеля розвитку регіону,
- ■ показником заданої гнучкості портфеля розвитку,
- ■ показником заданого синергетичного ефекту.

■ У разі невідповідності одному із заданих умов підпроект відкидається. У разі успішного проходження підпроекту через ці шаблі оцінки він піддається більш глибокого аналізу, що включає оцінку:

- ■ економічного ефекту,
- ■ соціального ефекту,
- ■ технологічного ефекту,
- ■ екологічного ефекту.

■ Проектний аналіз завершується інтегральною загальною оцінкою підпроекту і виноситься рішення про можливість його реалізації. У разі виявлення недоліків, підпроект розглядається з точки зору можливості його

реалізації з додатковими умовами і доробками. У разі позитивного рішення, підпроект включається до складу проекту і піддається подальшому детальному опрацюванню, погодженню з іншими підпроектами з подальшою реалізацією [40, с. 111].

■ Одним з важливих інструментів успішної реалізації проекту є організаційна структура управління соціально-економічним розвитком територіальної системи.

Існує велика кількість досліджень, присвячених ефективності використання різних організаційних структур управління при реалізації різного виду проектів (наприклад [141]). Проте ні в регіонознавстві, ні в економічній географії, ні в будь-яких інших областях знань не існує прикладних напрацювань, присвячених ефективності використання різних організаційних структур управління функціонуванням і розвитком територіальних систем. У переважній більшості досліджень превалює статичний підхід, що полягає в констатації факту наявності існуючих структур управління і визнання необхідності (а іноді і ефективності) використання саме їх.

■ Автором пропонується інший підхід, який базується на виділенні системи управління регіонів в ранг самостійної організаційної структури. Статичний підхід на сьогоднішній день дискредитував себе, має ряд недоліків, суть яких полягає в тому, що навіть в умовах чітко регламентованого державного устрою існує можливість застосування альтернативних схем на рівні окремих територіальних систем.

■ Виходячи з поліцентричної моделі розвитку економіки, слід визнати, що ефективність народного господарства в рівній мірі визначається ефективністю управління як на державному рівні, так і на рівні окремих територіальних систем. В рамках цієї роботи пропонується виділити три основні види організаційних структур:

- стратегічний,
- проєктний,

■ оперативний.

До стратегічних організаційних структур управління слід віднести постійно діючі органи державного управління територіальною системою. Ці органи реалізують функції стратегічного, довгострокового планування соціально-економічного розвитку, безперервність збору даних і їх аналізу, визначення цільових показників розвитку, розробки заходів щодо розвитку регіонів, організації проєктів розвитку регіонів і контролю за їх реалізацією. Стратегічні організаційні структури управління відрізняються централізованим характером, необхідним для забезпечення єдності прийнятих стратегічних рішень і довгострокового розвитку регіону.

До проєктних організаційних структур управління слід віднести створювані на період життєвого циклу проєкту розвитку територіальної системи, тимчасово діючі державні структурні одиниці. Проєктні структури реалізують функції управління проєктом розвитку, починаючи з розробки і до їх завершення, аналізу, відбору і детального проєктування підпроєктів, що входять в рамки проєкту, організації їх фінансування, контролю за їх реалізацією.

До оперативних організаційних структур управління слід віднести різного роду підприємства і організації як тимчасового, так і постійного характеру, що відповідають за реалізацію окремих підпроєктів, що входять в рамки проєкту розвитку територіальної системи. Оперативні організаційні структури управління можуть бути як державні, так і комерційні або громадські. Вони пов'язані з проєктними структурами тільки реалізацією функцій фінансування і контролю. Оперативні структури управління характеризуються найбільш високим ступенем децентралізації.

Принципова схема організаційної структури управління соціально-економічним розвитком територіальної системи.

Функції стратегічних організаційних структур управління розвитком територіальної системи пропонується реалізувати через спеціалізований департамент, який забезпечує організацію управління довгостроковим

розвитком регіону. Керівництво таким департаментом повинен здійснювати заступник голови адміністрації регіону. В рамках департаменту доцільно виділення спеціалізованих відділів: інформаційно-аналітичного, планування та управління проектом.

Інформаційно-аналітичний відділ виконує завдання зі збирання, зберігання, обробки та аналізу інформації, необхідної для управління проектом. Цей відділ забезпечує єдність і безперервність аналітичного процесу і надає інформацію, необхідну для вироблення цільових показників розвитку [6].

Відділ планування здійснює довгострокове планування розвитку регіону, визначає цільові показники розвитку і розробляє конкретні заходи. Фахівці відділу забезпечують єдність методології планування на нижніх рівнях управління. В цьому ж відділі здійснюється стратегічний контроль за досягненням раніше поставлених цільових показників проекту. Відділ управління проектом здійснює методичне та кадрове забезпечення, включає до свого складу фахівців, здатних керувати проектами розвитку або окремими підпроектами. Керівник відділу здійснює контроль за функціонуванням системи управління проектами на всіх рівнях управління.

Проектний рівень організаційної структури представляють керівник проекту, і три відділи, що становлять виконавчий апарат проекту. Керівник проекту формує відділи проектного аналізу, відділ планування та відділ координації та контролю. Найбільш ефективний спосіб формування відділів - залучення в ці тимчасові структурні утворення співробітників адміністрації територіальної системи. В окремих випадках можливе залучення і запрошених фахівців, з якими укладається відповідний контракт.

Відділ проектного аналізу здійснює роботи з аналізу, оцінки та відбору підпроектів, що входять до складу поточного проекту. Крім цього відділ займається розробкою власних інвестиційних підпроектів, що реалізуються виключно за рахунок бюджетних коштів. Відділ планування здійснює детальну розробку проекту розвитку територіальної системи, а також

забезпечує узгодження різних підпроектів на стадії розробки. Відділ координації та контролю здійснює поточну координацію реалізованих підпроектів, а також їх поточний контроль.

Керівник проекту затверджує всю проектну документацію, включаючи бізнес-плани і календарні плани розробки підпроектів. Він же затверджує кандидатури керівників підпроектів, погоджує організаційні структури та інші важливі питання реалізації цих підпроектів.

Відділ управління проектами здійснює методичну підтримку діяльності керівника проекту, а також реалізує функцію стратегічного контролю за реалізацією проекту і функціонування всієї системи управління.

Відділи проектного аналізу, планування, координації та контролю реалізують функціональне управління по відношенню до нижчого рівня операційної структури. Вони здійснюють перевірку і узгодження проектною та плановою документацією, допускають підпроект до реалізації, організують необхідну підтримку, в тому числі організацію належного фінансування, здійснюють поточний контроль за проектами, в першу чергу, з точки зору заданих цільових показників.

Операційний рівень організаційної структури управління складається з підприємств, організацій і установ, які утворюють господарську систему регіону. Операційні структури складаються як з новостворюваних тимчасових структурних утворень, так і з уже існуючих. Це можуть бути як державні, так і комерційні і громадські організації, за допомогою яких здійснюється реалізація конкретних підпроектів [14, с.77]. Ці структури можуть бути самого різного виду: функціональні, дивізіональні, матричні, проектно-матричні, проектні. Головна вимога - це персоніфікація управління і відповідальності. Підпроектом розвитку повинна керувати одна конкретна людина, кандидатура, права і повноваження якого затверджуються керівником проекту.

Вибір підприємств і організацій, здатних реалізувати підпроекти розвитку, здійснюється керівником проекту і проектною адміністрацією.

Керівники підпроектів організують детальну розробку своїх підпроектів і узгодження проектної документації з керівником всього проекту.

Пропонована організаційна структура управління розвитком територіальної системи є більш ефективною в порівнянні з існуючим і, нею забезпечуються:

- єдність управління розвитком територіальної системи на всіх рівнях і горизонтах планування;
- раціональний розподіл між різними рівнями стратегічної і оперативної роботи;
- зацікавленість і мотивація на найнижчому рівні управління розвитком регіону, так як центральні органи управління здійснюють лише координаційно-контрольні функції і вся поточна робота передана на рівень управління безпосередніми стратегічними зонами розвитку;
- наскрізний контроль за використанням бюджетних коштів, і при цьому заохочується самостійна акумуляція необхідних грошових ресурсів;
- професіоналізм в управлінні проектом.

4.2. Організаційно-економічний механізм управління територіальним розвитком

Вироблення і здійснення заходів державного регулювання розвитком територій і їх взаємодією - головне завдання регіональної політики держави. Є підстави стверджувати, що в своєму в нинішньому вигляді ця політика неефективна.

Ситуація в Україні така, що протягом усього періоду перетворень визначальну роль в сфері міжрегіональних відносин відіграють ресурсні, а серед них - фінансові регулятори. Як відомо, переважну частину фінансових ресурсів країни акумулює і розподіляє центр. В останні роки тенденція концентрації фінансових коштів на регіональному рівні помітно посилилася.

В руках держави зосереджені основні нормативно-правові, фінансово-

економічні, адміністративні інструменти регіональної політики. У їх числі: Закони України, укази Президента, постанови Уряду України, бюджет; нормативні акти державних органів виконавчої влади; дотації, субсидії, пільгові позики, трансферти; державні цільові програми розвитку окремих регіонів. Особливу групу складають: податкове регулювання, митне регулювання, кредитно-грошова політика, платежі за користування природними ресурсами, державні програми соціально-економічного розвитку України, державні замовлення, закупівлі для державних потреб та тощо.

Набір, а головне, ефективність важелів, які мають регіони України для проведення політики свого економічного і соціального розвитку, набагато скромніше. Це нормативно-правові акти регіонів України; регіональні бюджети; регіональні цільові програми; регіональні пільги інвесторам.

Немає належної чіткості у самому розумінні регіональної політики: її предмета, функцій, учасників, розподіл відповідальності, організації.

Бюджетний кодекс встановлює, що програми соціально-економічного розвитку регіонів повинні в обов'язковому порядку затверджуватися законодавчою владою України. Однак в Кодексі, як і в інших державних законах, нічого не сказано про можливі або обов'язкових періодах часу, на які складаються стратегічні концепції, прогнози, програми регіонів, муніципальних утворень, процедурах їх узгодження.

Ні в одному з державних законів, постановою Уряду України не фігурують в якості суб'єкта нормативно-правового регулювання міжрегіональні прогнози, концепції, програми соціально-економічного розвитку.

Про те, що при владі поки немає чіткого уявлення про те, якою має бути регіональна політика, покликано займатися її розробкою і здійсненням.

Рішення ключової проблеми регіональної політики - проблеми вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій - здійснюється шляхом надання окремим регіонам селективної підтримки за

рахунок державних бюджетних і позабюджетних коштів [29, с.176]. Однак процедура, на підставі якої приймаються рішення про те, яким саме регіонів України повинна бути надана підтримка, в якому обсязі, в яких формах, на які цілі та тощо, не спирається на єдину, нормативну і правову базу. Використовувані акти, документи мають різну природу, відносяться до різних галузей законодавства, розосереджені по безлічі нормативно-правових документів.

Надзвичайна велика кількість форм надання державної підтримки територіям: трансферти з Державного фонду фінансової підтримки регіонів, державні цільові програми для вирішення регіональних проблем, бюджетні інвестиції, державні гарантії по кредитах комерційних банків, фінансування північного завезення і т.д. -всього близько 20 способів підтримки. Рішення з тих чи інших з них найчастіше приймаються різними відомствами, дії яких слабо або зовсім не скоординовані. Так, трансферти направляє Міністерство фінансів України, багато державні програми знаходяться у веденні Мінекономрозвитку України, цільова допомога територіально-галузевим промисловим комплексам (скажімо, підприємствам дорожнього будівництва або оборонно-промислового комплексу) регулюється іншими відомствами, а часом і міжнародними фінансовими організаціями (Світовим банком, ЄБРР, наприклад).

Органи державної влади регіонів України мають дуже обмежені можливості впливати як на прийняття рішень відомствами, так і на результативне витрачання коштів, що направляються в регіони (за винятком трансфертів). Ця обставина у купі з поганою координацією дій державних структур призводить до розпорошення і нераціонального використання бюджетних і позабюджетних коштів, що спрямовуються в регіони. Адресати отримання фінансових коштів, так само як і величина останніх, не завжди визначаються, виходячи з об'єктивної оцінки гостроти ситуації в тому чи іншому регіоні України [32, с.49]. Нерідко верх беруть політичні міркування, ступінь «близькості» керівників регіонів до влади та тощо.

Незважаючи на чітке формулювання цілей і характеру асоціацій, жодна з них на практиці не стала інструментом реального державного регулювання економічної інтеграції регіонів. Основна причина полягає в тому, що в умовах наростання економічних труднощів, що закінчилися кризою 1998 року, органи державної влади України були стурбовані запобіганням економічної та соціальної катастрофи, забезпеченням виживання своїх регіонів. Вирішення цього завдання вони пов'язували не стільки з використанням власних ресурсів, скільки з наданням тиску на центр для лобіювання необхідних рішень. Асоціації служили одним із знарядь такого лобіювання, виконували по суті політичні функції.

В результаті проведення узгодженої політики інтеграції економічних потенціалів територій, нормативно-правових, фінансово-економічних, адміністративних важелів виявилися на задньому плані інтересів керівників регіонів України. Діяльність асоціацій зосереджена сьогодні переважно на виконанні функцій інформаційного та аналітичного забезпечення.

Ефективна регіональна політика неможлива без надійних прогнозів соціально-економічного розвитку територій. Виконання даної роботи на рівні, що забезпечує прийнятну передбачувану силу прогнозу, пов'язане з чималими труднощами. Одна з основних причин такого становища - фактична відсутність системи кількісних і якісних показників, яка б охоплювала всі, підкреслюємо, саме всі сторони економічного і соціального життя регіонів України, за які несуть відповідальність його органи державної влади.

Як відомо, сьогодні прогноз розвитку територій складають на основі системи показників, сформульованої Мінекономрозвитку України і «спущеною» в регіони. Ця система охоплює тільки ті сторони життєдіяльності регіонів України, які мають значення для державного рівня управління територіальним розвитком. За її рамками залишаються такі життєво важливі для регіонів, їх органів державної влади моменти, як економічна і соціальна диференціація між різними районами, населеними

пунктами всередині регіону, фінансове становище підприємств різних галузей, інвестиційна привабливість регіону, баланс припливу і відпливу фінансових ресурсів, використання природних ресурсів та тощо [41, с.57].

Друга причина - нерозвиненість методологічної бази збору і обробки інформації, необхідної для надійних прогнозів. Цілий ряд його показників (валовий регіональний продукт, питома вага економічно активного населення і рівень безробіття, платоспроможний попит населення та тощо) раніше ніколи не розраховувався. А тому немає ні статистичної інформації за попередні роки, ні методик розрахунку зазначених показників стосовно до регіонів, ні фахівців, здатних професійно проводити такі розрахунки. Чималі труднощі пов'язані з ув'язкою економічних і соціальних показників розвитку регіону. На думку багатьох експертів, не розроблена дійсно сучасна методика оцінки земельних, мінеральних, лісових, водних, паливно-енергетичних, трудових ресурсів територій.

Третя причина - фактична відсутність стійких інформаційних потоків між регіонами України. Такі потоки особливо важливі і потрібні для сусідніх регіонів або входили до єдиного історично сформованого економічного району, оскільки неможливо всерйоз будувати прогноз, стратегію, програму розвитку території, народногосподарського комплексу, галузі без урахування взаємного впливу регіонів.

Висновки напрошуються невтішні. Імовірність того, що дані різних регіонів України дійсно можна порівняти, мала, зате велика ймовірність того, що в розрахунках як нових, так і традиційних показників, містяться помилки. Загальноукраїнський державний прогноз соціально-економічного розвитку та прогнози соціально-економічного розвитку регіонів узгоджені слабо, містять похибки, чреваті серйозними економічними, соціальними, політичними наслідками. Загальноукраїнський прогноз недостатньо збалансований з точки зору врахування потреб регіонів.

Таким чином, прогнозування соціально-економічного розвитку окремого регіону або макрорегіону не може за нинішнього стану справ

розглядатися в якості цілком надійного інструменту при вирішенні питань економічного і соціального розвитку регіонів [47, с.98].

Продуктивне використання при підготовці стратегії регіону такого економічного інструменту, як прогнозування, вимагає створення науково обґрунтованої системи прогнозних показників, в рівній мірі відображає потреби і України, і її регіонів. На базі цієї системи повинна бути розроблена єдина методика складання прогнозів соціально-економічного розвитку окремих регіонів. Наступний крок розробка єдиної методики складання міжрегіональних прогнозів, різновидом яких є прогноз соціально-економічного розвитку окремого макрорегіону, в ув'язці з прогнозом соціально-економічного розвитку України.

Базою для проведення такої роботи можуть стати пропозиції, що містяться в праці «Регіональний розвиток: досвід України та Європейського Союзу». Їх автори пропонують покласти в основу прогнозів наступні групи факторів, що впливають на розвиток регіонів. (А) Оцінка об'єктивних довготривалих чинників:

Q Транспортно-географічне і геополітичне положення території, їх вплив на величину витрат у виробництві та зверненні товарів, на тяжіння до різних регіональних ринків, на умови зовнішньоекономічних зв'язків;

□ Природно-кліматичні умови, їх вплив на вартість життя, на величину виробничих витрат, на вартість будівництва;

Q Соціально-історичні особливості, характер розселення, їх вплив на склад соціальної сфери і розмір бюджетних витрат, на зайнятість населення;

□ Рівень економічного розвитку, спеціалізація в територіальному поділі праці, ступінь диверсифікації господарства.

(Б) Поточне соціально-економічне становище, яке оцінюється на основі аналізу наступних факторів:

G Результати і тенденції економічного розвитку,

Q Результати і тенденції соціального розвитку,

Q Стан екології,

Q Рівень зовнішньоекономічних і міжрегіональних зв'язків,

Q Виявлення регіональних кризових ситуацій,

Результати та хід економічних реформ,

Виконання державних і регіональних програм,

Q Фінансово-бюджетний стан регіону.

(B) Оцінка передумов і потенційних можливостей розвитку регіону:

Про Природно-ресурсний потенціал (мінерально-сировинні, земельні, лісові та водні ресурси);

Q Виробничий потенціал (наявність, стан, характер відтворення основних виробничих фондів); Q Фінансовий потенціал, включаючи фінансові ресурси, що залишаються в регіоні і направляються до державного бюджету і позабюджетні фонди;

Демографічна ситуація і трудовий потенціал,

Q Інвестиційний потенціал,

Науково-технічний потенціал,

Експортний потенціал, конкурентоспроможність основних галузей і найбільших підприємств.

Одним з небагатьох засобів державного регулювання прямої дії в умовах ринкової економіки є програми. На відміну від директивно-планової системи, коли ресурси на їх реалізацію виділялися централізовано і в наказовому порядку, в ринкових умовах вони залучаються з різних джерел. Тому при складанні програм необхідне ретельне опрацювання безлічі питань. У їх числі схема залучення коштів, система страхування інвестиційних та комерційних ризиків, оцінка конкурентоспроможності запланованої до виробництва продукції, формування механізмів коригування програми на випадок зміни кон'юнктури на ринку інвестицій, товарів і послуг, зриву термінів виконання того чи іншого етапу здійснення програми, неповного її фінансування і т.д [53, с.215]. Як правило, така всебічна проробка документів, в тому числі регіональних програм, у нас в країні не проводилася і не проводиться.

Ряд наукових організацій, вчених, працівників державних установ, відгукуючись на запити життя, пропонують розрізняти такі види власне регіональних програм:

□ Соціально-економічні, або комплексні, програми, що визначають цілі та напрямки розвитку всіх найважливіших сфер життя того чи іншого регіону України;

Q Функціональні програми, спрямовані на вирішення конкретних проблем конкретного регіону або ряду регіонів;

Q Міжрегіональні програми, які теж поділяють на комплексні програми, що визначають цілі та напрямки соціально-економічного розвитку групи регіонів в їх взаємодії, і функціональні програми, намічаються шляхи вирішення проблеми або ряду проблем, загальних для групи регіонів.

Кожен з перелічених видів програм має свої особливості. У діючих нормативно-правових документах такий поділ програм не проводиться, їх специфіка не відображена. Це теж створює чималі труднощі в практичному здійсненні регіональної політики.

При розробці державних цільових програм регіонів частину функцій державного замовника, як правило, передається адміністраціям регіонів. У цій роботі до активної участі міжрегіональної асоціації економічної взаємодії, залучаються наукові організації.

Нормативно-правові документи передбачають, що державні цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів можуть фінансуватися за рахунок державного бюджету, бюджетів регіонів України, позабюджетних джерел. Однак правовий механізм, який встановлює порядок участі органів державної влади різних рівнів в складанні і фінансуванні даних державних цільових програм, управлінні їх реалізацією, до сих пір не встановлено [61, с.21]. Це веде до суб'єктивізму в прийнятті рішень, розмивання відповідальності за їх виконання.

Щоб бути ефективним інструментом управління, комплексна програма, будь то регіональна або міжрегіональна, повинна включати в себе: прогноз

макроекономічних, галузевих, фінансово-бюджетних і соціальних показників розвитку; інвестиційні проекти в економіці, соціальній сфері, заходи екологічного характеру; пропозиції щодо вдосконалення господарських механізмів. Словом, її предметом повинні бути всі процеси життєдіяльності і відтворення населення, економічного розвитку, відновлення природних комплексів, охорони навколишнього середовища конкретного регіону України. Такий багатий зміст не вкладається в рамки названих вище нормативно-правових актів.

Комплексні програми містять також заходи, передбачені державними галузевими або функціональними програмами, що діють на території даного регіону України. Часом між тими і іншими виникають нестиковки з точки зору їх економічної і соціальної значущості для регіону, територіального розміщення, обсягів фінансування та тощо. Однак критерії, що встановлюють пріоритети при виникненні такого роду протиріч, так само як і процедури їх дозволу, не сформульовані.

Незважаючи на всі труднощі, в країні робилися і робляться спроби складання програм соціально-економічного розвитку регіонів. Накопичений РВПС досвід говорить про те, що складання комплексних програм розвитку групи регіонів, тобто економічних (геоекономічних) районів і зон, являє собою набагато більш складну задачу, ніж складання звичайних державних цільових програм. Це обумовлено, перш за все, розбіжністю інтересів регіонів України, що входять в геоекономічний район, цілей і параметрів розроблених ними стратегій розвитку [68]. Це обумовлено також різким збільшенням суб'єктів економічної діяльності навіть на рівні великих і середніх підприємств, не кажучи вже про мале підприємництво. Нарешті, велику роль відіграють відмінності, нерідко глибокі, в господарських механізмах, підприємницькому та інвестиційному кліматі, природних умовах, ресурсний потенціал, інфраструктурної забезпеченості різних складових територій геоекономічного району.

Все це фактори, без належного урахування яких стратегія, програми не

можуть бути по-справжньому надійними знаряддями регіональної політики. Однак єдині, затверджені на регіональному рівні методики складання програм поки не існують.

Пройдений аналіз дозволяє зробити наступні висновки.

1. Протягом десяти років реформ регіональна політика в Україні формувалася не на основі ясних, науково обгрунтованих уявлень про предмет регіональної політики і способах її реалізації, а виходячи з поточних економічних, соціальних, міжетнічних, і, особливо, політичних потреб. З одного боку, це дозволяло органам державної влади оперативної і гнучко реагувати на виникаючі проблеми. З іншого боку, це позбавляє Україну, регіони вивірених і чітких стратегічних цілей, довгострокових орієнтирів руху в цій найважливішій галузі державної діяльності.

Регіональній політиці в її нинішньому вигляді притаманні розмитість, аморфність нормативно-правової бази державного регулювання територіального розвитку. Не тільки не допомагають, а, навпаки, ускладнюють роботу органів державної влади регіонів України численні різноманітні програми, концепції, прогнози, створювані центром. Одні з них дублюють один одного, інші, навпаки, часто розходяться один з одним за спрямованістю, термінів, конкретних кількісних показників. В результаті ні на регіональному рівні, ні в регіонах України немає цілісної об'єктивної картини стану справ у країні, чіткого уявлення про ідеологію національного розвитку, пріоритети стратегії соціально-економічного розвитку України, основні напрямки діяльності влади в цій сфері [74, с. 161].

1. Регіональна політика в сучасній Україні носить, по суті, державно-патерналістський характер, так як будується на безумовному домінуванні державної влади в вирішенні практично всіх найважливіших питань територіального розвитку і пріоритет трансфертів. У свою чергу, це налаштовує органи державної влади регіонів України на максимізацію надходжень з державного бюджету. Тим самим нормальна життєдіяльність одних територій забезпечується за рахунок перерозподілу частини прибутку,

одержуваної іншими регіонами, що послаблює мотивацію регіонів-реципієнтів до ефективного використання власних резервів зростання. Крім того, патерналізм створює положення, коли реальний вплив регіонів України на вироблення і здійснення регіональної політики нижче того рівня відповідальності за забезпечення гідних умов життя і праці населення, який покладено на території, їх органи влади Конституцією України, законами України.

Досвід десяти років дозволяє стверджувати, що значна концентрація повноважень і ресурсів в області регіональної політики на регіональному рівні не виправдовує себе. Про це свідчить низька питома вага тієї частини приросту внутрішнього регіонального продукту, яка забезпечується міжрегіональною економічною інтеграцією. Відновлення колишніх і налагодження нових господарських зв'язків між регіонами України часто носить вузько локальний характер, відбувається без розрахунку слабких і сильних сторін територій, середньострокових і довгострокових перспектив їх розвитку. Чи не спостерігається скільки-небудь відчутних зрушень у скороченні надмірної соціально-економічної диференціації, бюджетної забезпеченості територій.

Перехід України в 2020 році до моделі економічного розвитку, заснованої на зростанні інвестиційної активності і внутрішнього споживання, стимулює відновлення колишніх і виникнення нових зв'язків між територіями.

Очевидно, що країна потребує повороту до якісно нової регіональної політики. З урахуванням викладених вище моментів, які говорять про недосконалість більшості інструментів, використовуваних в українській регіональній політиці, можна констатувати наступне: стратегія соціально-економічного розвитку економічних районів і зон зараз в змозі виконувати переважно функції середньо- і довгострокового прогнозування, а також формулювання деяких найважливіших напрямків діяльності, необхідних для досягнення кількісних і якісних орієнтирів прогнозу. Притому як

прогностична, так і програмна їх функції залишають бажати кращого з точки зору наукової обґрунтованості, конкретності та практичної можливості бути реалізованим.

Однак, судячи з усього, до її вирішення ще далеко. Отже, завдання полягає в тому, щоб якомога краще використовувати ті можливості підготовки стратегій, які є зараз.

Основні риси регіональної політики, що відповідає сучасним реаліям України, потребам територій, видаються такими. Предметом регіональної політики є державне регулювання розвитку окремих регіонів України або економічних районів і зон (сукупності регіонів України, що представляє собою певну соціально-економічну, історичну, територіальну цілісність) [82, с.7].

1. Регіональна політика спрямована на досягнення наступних цілей:

□ Посилення динаміки економічного і соціального розвитку України шляхом ефективного використання природно-ресурсного, людського, виробничо-технічного потенціалів, конкурентних переваг територій;

□ Забезпечення сталого зростання економіки регіонів України, підвищення реальних доходів і поліпшення умов життя населення на основі розширення і поглиблення міжрегіональної кооперації, а також розвитку ефективної співпраці з іншими державами, їх регіональними угрупованнями.

□ Зниження надмірного розриву в рівнях соціально економічного розвитку регіонів України і районів всередині них, формування щодо рівних умов життя і праці на всій території країни.

3. Міжнародний досвід свідчить, що можливі різні моделі регіональної політики, що розрізняються тим, які з перерахованих вище її цілей є на даному історичному етапі пріоритетними. По суті, мова йде про двох можливих варіантах.

Перший. Наріжним каменем регіональної політики може бути поставлено досягнення стійко високих темпів економічного зростання країни. При такому підході, орієнтованому на забезпечення динамічності

розвитку національної економіки, проблема вирівнювання рівнів диференціації територій відступає на задній план.

Основний потік фінансових, трудових, інтелектуальних і інших ресурсів спрямовується в найбільш конкурентоспроможні регіони, а в їх рамках - в найбільш конкурентоспроможні територіальні громади.

□ Другий. Акцент в регіональній політиці робиться на згладжування диференціації між регіонами і всередині регіонів, створення більш-менш однакових умов життя і праці. У цьому випадку загальні темпи країни як правило сповільнюються.

В Україні регіональна політика намагається поєднати обидві ці моделі. Міжнародний досвід свідчить про те, що це навряд чи можливо. Наприклад, так звані інтегровані країни-члени Європейського Союзу (Греція, Ірландія, Португалія, Іспанія), що відстали в своєму економічному розвитку від решти країн-членів ЄС, ставлять головною метою свого розвитку забезпечення високих темпів зростання національної економіки, не рахуючи пріоритетне завдання вирівнювання рівнів розвитку територій [85, с.55]. І, навпаки, в Німеччині, яка має в цілому високий економічний потенціал, пріоритет в регіональній політиці віддається вирівнюванню умов життя земель і всередині земель.

Така спрямованість, втілена в принципі кооперативної децентралізації, ще більш посилилася після об'єднання країни.

Ні той, ні інший тип регіональної політики не можна вважати спочатку хорошим або поганим, продуктивним або непродуктивним. Все визначається положенням, умовам, корінними інтересами конкретної країни. Корінні інтереси України диктують, як видається, в якості національного пріоритету забезпечення високих темпів зростання національної економіки з тим, щоб вийти до 2015 року на якісно новий рівень розвитку. Завдання вирівнювання рівнів розвитку територій повинні вирішуватися в міру вирішення цієї головної задачі.

4. Регіональна політика держави формулюється в нормативно

закріплених стратегіях різного рівня (регіональних, міжрегіональних, загальноукраїнських), які конкретизують ці стратегічних програмах.

Тим самим стратегія є головним інструментом регіональної політики, так як формує її зміст. Практична діяльність органів державної влади щодо реалізації стратегії власне і є регіональна політика.

5. У регіональній політиці слід виходити з того, що економічний і соціальний розвиток території повинен базуватися в першу чергу на більш ефективне використання природно-ресурсного, економічного, фінансового, соціального, кадрового потенціалу даної території. Державне регулювання має бути спрямоване на створення умов, що стимулюють саме такий розвиток.

6. Відповідні умови можуть створюватися як в рамках окремого регіону, так і у взаємодії з іншими регіонами на основі кооперування їх потенціалів і узгодження зусиль в результаті додаткових можливостей зростання.

7. Цілі та напрямки свого економічного і соціального розвитку, форми взаємодії регіони визначають самостійно з обов'язковим урахуванням кількісних і якісних параметрів, що задаються стратегіями соціально-економічного розвитку України, державними цільовими програмами. Цю роботу органи державної влади регіонів здійснюють спільно з органами місцевого самоврядування, суб'єктами економічної діяльності, діловим співтовариством, суспільно-політичними об'єднаннями своїх територій, а також у взаємодії з центром.

Узгоджені зусилля регіонів України спрямовані на вирішення таких основних завдань регіонального розвитку:

- Поліпшення ділового та інвестиційного клімату в регіоні,
- Налагодження господарських зв'язків з іншими регіонами, в тому числі - через різні форми економічної інтеграції з ними;
- Оптимальна участь в реалізації державних програм соціально-економічного розвитку України;

□ Участь у зовнішньоекономічній діяльності, збалансоване з точки зору інтересів як самого регіону, так і країни в цілому.

Регулююча роль державного центру в сфері регіональної політики полягає в наступному:

□ Ув'язка розвитку регіонів з національною стратегією, державними програмами соціально-економічного розвитку України;

□ Усунення або ослаблення дії макроекономічних факторів, що негативно впливають на розвиток територій; створення інституційних, структурних, законодавчих та інших умов, що сприяють формуванню в регіонах сприятливого ділового та інвестиційного клімату;

Підтримка регіонів України, які перебувають у важкому або кризовому становищі;

□ Розробка і здійснення заходів, спрямованих на зниження розриву в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів України.

Проведення в життя викладених принципів додасть якісно новий характер регіональної політики. З державно-патерналістської вона стане політикою, спрямованою на саморозвиток регіонів України.

Дуже важливим є питання про нормативно-правовий статус стратегії. Тут можливі два варіанти.

Перший варіант полягає в тому, що стратегія виступає в якості індикативного плану. У ньому формулюється набір кількісних і якісних показників, досягнення яких вважається бажаним, і вказівка шляхів досягнення цих показників [108, с.98]. В цьому випадку стратегія постає як система орієнтирів для органів державної влади регіонів України, місцевого самоврядування, вітчизняного і зарубіжного бізнесу. Її положення для влади, для суб'єктів економічної діяльності носять тільки рекомендаційний характер. Другий варіант полягає в тому, що стратегія виступає не тільки як орієнтир, а й як інструмент загальної політики, як знаряддя узгоджених і спільних дій органів державної влади регіонів України в економічній і соціальній сфері. В цьому випадку, приймаючи стратегію, її учасники

приймають тим самим на себе зобов'язання сприяти її виконанню шляхом здійснення сформульованих в стратегії інституційних і структурних реформ, створення умов, що сприяють поліпшенню підприємницького та інвестиційного клімату, безпосередньої участі у фінансуванні здійснення ряду програм і проєктів.

Розгляд проблем розмежування повноважень державного центру і регіонального центру в управлінні розвитком регіоном змушує нас звернутися до дослідження суті сучасного розуміння децентралізації, вузлового поняття, яке у відповідність до нині чинної Конституції України визначає ці повноваження.

Визначення децентралізації, дані вітчизняними і зарубіжними авторами, ґрунтуються головним чином на трьох критеріях - наявності:

- Дволанкової територіальної структури державного управління;
- Хоча б однієї сфери діяльності, в якій нижче, регіональне ланка не залежить від вищого, загальнонаціонального;
- Гарантій самостійності двох рівнів управління в межах їх компетенції.

До цього можна додати, що головний критерій істинно децентралізації держави - використання насамперед територіального принципу в організації рівного політичного представництва громадян на регіональній основі або, іншими словами, конституційне забезпечення участі регіонів в процесі прийняття рішень в загальнонаціональному центрі і права регіонів на збереження своєї «особливості». Цей принцип в децентралізації може бути порушений лише за допомогою застосування надзвичайних конституційних процедур. З цього випливають два важливих наслідки:

Нормальне функціонування децентралізації держави можливо лише на основі партнерства, постійного пошуку компромісів, прихильності переговорного процесу, прояви взаємної терпимості і визнання законних специфічних інтересів як центром - у регіонів України, так і суб'єктами - у центру і у один одного.

Факторами, що ускладнюють розмежування компетенції між державними органами державної влади та органами місцевої влади регіонами України, є самі формулювання предметів спільного ведення (цей закид, втім, відноситься і до формулювань предметів виняткового ведення України). Одні предмети ведення описані так, що припускають тільки законотворчу діяльність, інші - діяльність виконавчо-розпорядчу, треті - і ту, і іншу. Це ускладнюється ще й тим, що одні питання описані як вид управлінської діяльності (наприклад, координація питань охорони здоров'я), інші як певна сфера (наприклад, природокористування, охорона навколишнього середовища).

В цілому відсутність чітких розмежувальних ліній між предметами ведення та повноваженнями децентралізації і її суб'єктів в кінцевому підсумку дестабілізує функціонування владної вертикалі, бо державні органи стикаються з серйозними труднощами, намагаючись усунути невідповідність законів України [112, с.99]. Невизначеність в розмежуванні повноважень породжує суперечки між центром і її регіонами і створює напруженість у відносинах децентралізації.

Через складність розробки державних законів з питань спільного ведення, чітко встановлюють повноваження місцевих органів, а також внаслідок суперечливості конституційного регулювання в даній області почала складатися практика вирішення цих питань не в державному масштабі, в рамках єдиного владного механізму, а шляхом укладення договорів про розмежування предметів ведення і повноважень між органами державної влади і її окремих регіонів [142].

У договорах і супутніх їм угодах між органами виконавчої влади немає ні заходів відповідальності за порушення зобов'язань сторін, ні ясного вказівки на джерела фінансування того чи іншого зобов'язання, ні відповіді на питання, в яких формах і якими методами відповідний орган виконавчої влади здійснює управлінський вплив на однойменний орган. Ці документи часто носять декларативний характер і рясніють відсильними положеннями.

Відповідно, в області виконавчої влади спільні повноваження під впливом правового регулювання піддаються розмежування і диференціації. Так, наділення обласних органів виконавчої влади окремими державними повноваженнями встановлює особливий інститут управління, відмінний від обласних органів виконавчої влади. Коли такі органи виконують повноваження децентралізації, вони виступають в ролі органів державної влади відповідного регіону. А коли вони виконують делеговані їм державні повноваження, вони виступають в ролі державних органів виконавчої влади (але тільки в частині цих повноважень). У розглянутих договорах всі положення, так чи інакше, можна розділити на два класи:

- генерується (наприклад, про бюджетну децентралізацію, про спільну кадрову політику, про спільну міграційну політику, про спільні фонди фінансування регіональних економічних програм, про вільні економічні зони і т.п.);

- індивідуалізує.

Рішення двох вищеназваних завдань дозволить відмовитися від інституту. «Договору-контракту», що порушує конституційний принцип рівноправності регіонів України.

Федераціями, відповідно до конституцій, є 24 країни світу, в тому числі такі найбільші, як Бразилія, США, Індія, Росія. У них зосереджено близько третини світового населення і знаходиться більше 300 державних утворень.

Ще 22 держави юридично не є федераціями, але їх державний устрій включає елементи федералізму. У сучасному взаємозалежному світі принципи федералізму використовуються дуже широко і не тільки на державному рівні. «Вибух федералізму» відбувається і на рівні місцевої влади (федераціями можна називати об'єднання муніципалітетів, наприклад, в межах міських агломерацій), проявляється і на наддержавному рівні (в конфедерацію, по суті, перетворюється Європейський Союз), і в діяльності недержавних організацій.

Велика популярність принципів федералізму пояснюється новою

парадигмою в розвитку світової спільноти, яке стає все більш взаємозалежним і взаємозалежним, поєднуючи різноманітність і єдність, пов'язане з функціонуванням численних мереж - поширенням інформації, фінансових потоків, товарів, енергії та інше. Федералізм - це багато в чому соціально-культурний феномен. Іншими словами, в ієрархії територіальних ідентичностей мешканців федеративної держави повинна бути високо розвинена регіональна, а не тільки національна (державна) компонента [151, с.66]. Значення соціально-культурної складової федералізму в останні десятиліття, особливо в міру набирали темпи процесів глобалізації та інтернаціоналізації господарства, набагато зростає.

В умовах глобалізації суспільного життя федеративна форма державного устрою, покликана знайти баланс між централізацією і різноманітністю, стає особливо актуальною, а соціально-культурна складова федералізму набуває - першорядну роль.

Розглянемо способи розмежування компетенції центральних і регіональних органів. У різних країнах розмежування предметів ведення децентралізації і її суб'єктів здійснюється неоднаковими способами. В цілому вони можуть бути зведені до п'яти основних варіантів.

Варіант перший. Деякі конституції встановлюють виключну компетенцію федерації, а всі інші питання відносять до ведення її суб'єктів. Так визначена, наприклад, в конституції Об'єднаної Республіки Танзанії 1977 року компетенція державних органів. В додатку 2 до цієї конституції названі 17 питань «загального значення».

Вони відносяться до виключного відання федерації.

При такому підході до розмежування повноважень виняткова компетенція децентралізації може безмежно розширюватися, особливо якщо після переліку питань, що належать до відання федерації, слідує слова «та інші» (повноваження).

Другий варіант полягає в тому, що може бути встановлена виключна компетенція суб'єктів, в яку федерація не може втручатися (зазвичай питання

культури, побуту, початкової освіти та ін.). Це досить рідкісний спосіб розмежування компетенції, і в даний час в світі немає державних конституцій, які використовують виключно даний спосіб. Він, звичайно, дає певні гарантії суб'єктам від втручання в сферу їх ведення з боку державних органів. Однак до ведення суб'єктів зазвичай відносять питання, не надто багато, а сфера державної компетенції дуже широка.

Третій варіант. Встановлюються дві сфери компетенції - децентралізації та її суб'єктів. Найбільш характерні приклади - Швейцарія, Канада, Аргентина, Ефіопія.

Так, в конституції Ефіопії 1994 року названо 21 пункт. Це - захист конституції, формулювання політики країни з метою економічного і соціального розвитку; встановлення державних стандартів і критеріїв в області охорони здоров'я, освіти, науки, технології, культури; формулювання і здійснення державної фінансової, монетарної політики і політики іноземних інвестицій; видання законів для використання і захисту землі, природних ресурсів, історичних місць і пам'ятників; встановлення і здійснення політики в галузі оборони і громадської безпеки, політики в області організації і діяльності державної поліції і т.д.

Ст.52 визначає «повноваження і функції штатів». Тут міститься 8 пунктів: створювати адміністрацію штату для самоврядування, що ґрунтується на демократичному порядку, верховенство права і захист державної конституції; видавати і виконувати свої конституції і закони; формулювати і здійснювати політику, стратегію і плани свого економічного і соціального розвитку; використовувати землю та інші природні ресурси. Конституція встановлює, що федерація і штати можуть взаємно делегувати свої повноваження один одному (ст.50).

Іноді чітко перераховані тільки державні повноваження, а повноваження суб'єктів охарактеризовані в «негативному плані» (йдеться, які заходи федерація не має права застосовувати по відношенню до штатів). Так сформульовані відповідні положення в конституції США. В конституції

Швейцарії вичерпного переліку жодної з статей не дається, а повноваження децентралізації і штатів розкидані по різних статтях.

В даному випадку особливо важливе значення набуває питання про залишкові повноваження, які не згадані ні в тому, ні в іншому переліку. У конституції може міститися застереження, згідно з якою не перераховані в ній повноваження можуть бути віднесені або до компетенції федерації, або до ведення суб'єктів [159, с.11]. У першому випадку це означає розширення компетенції федерації, у другому - даються додаткові повноваження суб'єктам, їх самостійність зміцнюється.

При четвертому варіанті можуть бути вказані три сфери компетенції: крім названих двох (децентралізації і штатів) в конституціях (додатках до них) вказується ще сфера спільної (що збігається, конкуруючої) компетенції. Серед конституцій світу найбільш детальний перелік цього роду міститься в конституції Індії 1949 року. Тут названі 97 питань, що відносяться до компетенції федерації, 47 питань збігаються і 66 питань, що відносяться до компетенції штатів.

Багато з цих питань мають комбінований характер. Під одним і тим же номером позначені, по суті, не зовсім однакові проблеми. Союзний перелік включає іноземні справи, оборону, зовнішню торгівлю, торгівлю між штатами, банківська справа, страхування, карбування монет, грошовий обіг, пошту і телеграф, залізниці, судноплавство, повітряне сполучення та ін. [164, с. 301].

Всі ці питання можуть регулюватися законодавством децентралізації і законами штатів, але федеральний закон має в цій сфері верховенство.

Перелік для штатів включає громадський порядок, поліцію, в'язниці, освіта, охорона здоров'я, сільське господарство, промисловість тощо.

Однак ці конституційні гарантії самостійності штатів в перерахованих питаннях не є безумовними, оскільки за рішенням верхньої палати індійського парламенту, прийнятим 2/3 голосів, в компетенцію децентралізації в національних інтересах може бути включене будь-яке

питання, що відносяться конституцією до виключної компетенції штатів.

Індійська федерація - високоцентралізована федерація, в ній величезними повноваженнями користуються державні органи. Тому на практиці перелік, що міститься в конституції, не має принципового значення. Це питання постає лише тоді, коли в штатах перебування при владі уряду партії, що займає недружні позиції по відношенню до партії (партіям), домінуючим в індійському парламенті і уряді. Така ситуація в Індії буває досить часто, але і федерація, користуючись своїми повноваженнями і, в ще більшому ступені, фактичною силою, забезпечує покірність штатів. Питання, не включені в який-небудь перелік - компетенція децентралізації (а не штатів), що забезпечує додаткове домінування федерації. І, нарешті, п'ятий варіант притаманний конституціям Пакистану, Нігерії і деяких інших країн. Він полягає в тому, що конституції дають вичерпний перелік тільки двох сфер - державної і спільної компетенції. У Нігерії виняткова федеральна компетенція включає 66 пунктів, а список спільної компетенції - 39.

У порівнянні з попереднім способом розмежування предметів ведення, коли в конституції всі питання розділені за трьома списками, даний варіант враховує неможливість дати вичерпний перелік всіх питань законодавчого регулювання, всіх справ, які стосуються ведення федерації, спільного ведення її та суб'єктів, нарешті, до виключної сфери повноважень штатів [169]. При ретельності складання таких списків (в Індії вони в цілому включають понад 200 питань) щось може бути втрачено, забуте. До того ж жорсткий перелік робить важким пошуки виходу з конфліктної ситуації. Відсутність подібної класифікації дає можливість віднести всі неназвані в конституції питання (якщо вони не резервовані за федерацією) до ведення суб'єктів, "що одночасно сприяє розширенню їх прав.

Поряд з п'ятьма основними варіантами можна вказати на специфічні. Так, в конституції Австрії перераховуються:

1. Питання, за якими законодавча і виконавча діяльність належить до відання державних органів;

2. Питання, за якими законодавством видають державні органи, а виконання здійснюється органами земель (суб'єктів федерації);

3. Питання, за якими органи децентралізації встановлюють основи законодавства, а органи земель видають місцеві закони, що конкретизують їх;

4. Питання, за якими видання і виконання законів віднесені виключно до відання земель.

Австрійська схема досить складна, вона вимагає ретельної координації органів децентралізації і штатів і високої правової культури верхніх шарів державного апарату. Але спільна діяльність по виконанню ряду повноважень при поділі законодавчої і виконавчої праці сприяє більш тісній спільній роботі органів децентралізації і земель, їх взаємоузгодження. Це, в свою чергу, зміцнює федерацію, причому не силовими методами. Не випадково в Австрії з часу її виникнення як самостійної держави після Першої світової війни ніколи не було великих непорозумінь між федерацією і землями або між окремими землями.

Перевагою системи розмежування компетенції є і введення такої категорії законів, як основи законодавства. Подібний досвід існував і в колишньому СРСР, коли союзні органи видавали закони, що визначали основні принципи правового регулювання суспільних відносин, а суб'єкти децентралізації (у той час - союзні республіки) на цій базі брали своє власне законодавство. «Основи законодавства» дозволяють зміцнювати правову єдність децентралізації і разом з тим дають можливість в рамках, визначених цими основами, враховувати місцеві умови, особливості суб'єктів федерації. Оригінальний спосіб розмежування предметів ведення використаний в конституції Бразилії 1988 року. Тут застосований досить складний підхід, який передбачає розмежування предметів ведення за участю не тільки децентралізації і штатів (як це прийнято в інших державах), але також державного округу і муніципій (адміністративно-територіальних одиниць, які є одночасно територіальними колективами всередині штатів) [173, с. 207].

Конституція розрізняє: компетенцію союзу; спільну компетенцію союзу, штатів, державного округу і муніципій; нарешті, спільну компетенцію союзу, штатів і державного округу по законодавству. Останнє відноситься тільки до видання законів. Таким чином, тут виділяються, по суті, два способи розмежування компетенції: виняткова федеральна компетенція і спільна компетенція, але не тільки децентралізації і штатів, а й інших частин федерації. Залишкові повноваження належать до компетенції яких штатів, або муніципій. Кожен з розділів конституції, що містить перелік цих повноважень (іноді цей перелік дається не в окремих розділах, а в розлогіх статтях), має безліч пунктів і підпунктів. Компетенція союзу (ст.21) включає 25 пунктів, деякі з них розділені на підпункти. Тут названі відносини з іноземними державами і міжнародними-організаціями, питання війни і миру, оборони країни, грошовий обіг, податки, управління зв'язком та інші питання. Крім того, особливо виділяється сфера виключної компетенції державного законодавства. Вона включає цивільне, торгове, процесуальне, виборче, аграрне, морське, повітряне та трудове право, водні ресурси, енергетику, інформатику, теле- і радіомовлення, поштову службу і т.д. (Всього 29 пунктів). Спільна компетенція союзу, штатів, державного округу і муніципій 12 пунктів, серед яких "захист конституції, законів, демократичних інститутів, охорона публічної власності, збереження культурних цінностей та історичних документів, забезпечення доступу до науки й освіти, збереження лісів, фауни і флори до спільної компетенції союзу, штатів і державного округу в сфері законодавства відноситься податкове, фінансове, пенітенціарне право, виробництво і споживання, освіта, культура, соціальне забезпечення та ін. (всього 16 пунктів).

Спосіб розмежування повноважень в бразильській конституції сильно ускладнений, чіткий поділ компетенції іноді важко провести. Проте, бразильський досвід теж заслуговує вивчення. Він забезпечує для союзу виняткові повноваження в сфері законодавства. Суб'єктам децентралізації і навіть муніципії теж надаються значні права, але головним чином в сфері

спільної компетенції, де закон децентралізації або федеральне регулювання мають верховенство [175, с.31].

Таким чином, в даний час найбільш вживаним способом розмежування предметів відання є спосіб, коли передбачається виняткова федеральна компетенція, спільна компетенція децентралізації і її суб'єктів, а залишкові повноваження передаються суб'єктам. Причому в другій сфері верховенство має федеральний закон, а в останній - закон суб'єкта федерації. Виняткова компетенція суб'єктів в конституції перераховується, що дає «вихід» тим повноваженням, які не згадані в жодному з переліків. Така схема сприяє зміцненню децентралізації і разом з тим вона сприяє певній самостійності суб'єктів. Необхідно також проаналізувати участь суб'єктів децентралізації (територій) в справах децентралізації (держави) і форми парламентського уявлення суб'єктів. Федерація передбачає ті чи інші способи участі її суб'єктів у вирішенні загальнофедеральних питань. З цією метою створюються певні організаційні структури, і, перш за все, особлива палата в парламенті, яка формулюється інакше, ніж подібні палати в унітарних державах. Вона є представництвом суб'єктів децентралізації (такої палати у федеративних державах немає, вони є тільки на Коморських островах і в Танзанії, де є однопалатний парламент, але в Танзанії є спеціальне представництво в ньому для Занзібару). В Ефіопії Рада децентралізації формується за принципом представництва НЕ штатів, а народностей: кожна з них повинна бути представлена хоча б одним членом, а на кожен мільйон населення ще одним представником.

Як правило, обидві палати мають в принципі рівні права, але кожна з них може мати властивими тільки їй додатковими повноваженнями, перерахованими в конституції. Повноваження верхніх палат пов'язані головним чином з призначенням деяких вищих державних службовців, формуванням вищих державних органів, ратифікацією міжнародних договорів і т.д. Закон зазвичай спочатку приймається нижньою палатою, а верхня палата має право відкладального вето. Воно може бути подолане

повторним прийняттям закону кваліфікованою більшістю голосів у нижній палаті (зазвичай 2/3 загального складу) або іншим способом, наприклад, на спільному засіданні обох палат, де перемагає нижня, оскільки вона за своєю чисельністю набагато (іноді в кілька разів) більше верхньої.

У формуванні верхньої палати парламентів у світовій практиці спостерігається значна різноманітність. Так, німецький Бундесрат складається з членів урядів німецьких земель. Зміна уряду в тій чи іншій землі автоматично тягне зміну -представництва в Бундесрате. Кожна земля має не менше ніж три голоси; землі з населенням понад 2 млн. мають 4 голоси, з населенням понад 6 млн. - 5 голосів, з населенням понад 7 млн. - 6 голосів. Всього в Бундесрате 69 місць. Кожна земля в Бундесрате призначає стільки членів, скільки вона має місць. Практично членами Бундесрату призначаються прем'єр-міністри земель і найбільш впливові міністри земельних урядів. Бундесрат не має певного терміну повноважень, він не може бути розпущений ніяким іншим органом [180, с.143].

Правилом формування палат, скоріше, є виборність всього складу палати або його більшості. Прямими виборами обираються сенатори США (по два від штату), в Польщі (по два-три від воєводства), члени Ради кантонів в Швейцарії. В Італії 315 сенаторів обираються прямими виборами (як правило, не менше семи на область), а крім того президент може призначити довічними сенаторами п'ятох громадян, «які прославили батьківщину видатними справами», і кожен колишній президент стає сенатором по праву, якщо не відмовиться від цього. Варіанти непрямих виборів верхніх палат також вельми різноманітні. Обрання сенаторів у Франції передбачає формування колегії вибірників. До складу цієї колегії входять депутати Національних зборів, члени представницьких зборів регіонів і департаментів та представники муніципальних рад комун. Останні, як правило, і утворюють більшість виборців. Саме тому Сенат іноді називають посольством провінційної Франції в Парижі.

В Індії верхня палата - Рада штатів - також формується в результаті

непрямих виборів. 238 з 250 членів Ради обираються на 6 років виборними членами законодавчих зборів штатів і союзних територій. Решта 12 членів призначаються президентом з числа осіб, які мають особливі заслуги в галузі науки, літератури, мистецтва або громадської діяльності. У Пакистані вибори теж непрямі, але здійснюються інакше: членів верхньої палати від Смуги племен обирає сам федеральний парламент, інші сенатори в однаковій кількості обираються провінціями.

В Австрії члени державної Ради і їх заступники обираються ландтагами - парламентами земель. При цьому обрані члени Ради не повинні складатися в їх представницькому органі.

В Австралії та Канаді верхня палата - Сенат - призначається генерал-губернатором, який представляє главу держави, їм за традицією вважається монарх Великобританії. У свою чергу, генерал-губернатор юридично призначається монархом, але на ділі монарх тільки підписує указ («наказ у Раді»), підготовлений для неї відповідно урядом Австралії або Канади.

Представництво в верхніх палатах децентралізації організовано або на паритетній основі (США, Швейцарія, Бразилія), або пропорційно чисельності населення. При цьому малонаселеним територіальним одиницям гарантовано представництво.

У тих федераціях, де існує однопалатний парламент (Комори, Танзанія), використовуються спеціальні методи для забезпечення інтересів суб'єктів децентралізації в федеральному парламенті. Як уже зазначалося, в Танзанії існує спеціальна норма представництва для Занзібару, причому в сукупності число представників цього острова в парламенті завжди значно перевищувало в пропорції його частку в населенні країни. На Коморських островах Державні збори обираються жителями островів в залежності від чисельності їх населення (кожен острів розглядається в якості суб'єкта) [190, с.216]. За рішенням більшості депутатів від одного острова прийнятий парламентом закон може бути повернутий йому на новий розгляд (в цьому своєрідному положенні відбивається федеративна природа держави). Якщо ж

Федеральні збори приймають закон вдруге, а більшість депутатів від острова продовжують заперечувати, президент децентралізації вправі відмовитися опублікувати цей закон. Таким чином, рішення передається на розсуд президента, який має, по суті, право абсолютного вето: без публікації закон не діє. Всі ці заходи розглядаються як специфічні форми захисту інтересів суб'єктів децентралізації в умовах однопалатного парламенту.

Що стосується терміну повноважень верхніх палат, то він, як правило, більш тривалий, ніж у нижніх. Крім того, верхні палати оновлюються, як правило, по частинах. Так, Сенат США оновлюється по третинам кожні два роки, а його члени обираються терміном на шість років. У Франції Сенат оновлюється на одну третину кожні три роки. В Індії також кожні два роки (термін повноважень членів верхньої палати 6 років) оновлюється третина складу палати.

Поряд зі створенням верхніх палат використовуються і інші способи представництва суб'єктів децентралізації в державних органах з метою безпосереднього вираження і захисту їх специфічних інтересів. У Канаді, Пакистані та низці інших країн періодично скликаються наради прем'єр-міністрів децентралізації і суб'єктів децентралізації для вирішення принципових питань. Ці наради розглядаються як оформлений інститут, іноді скликаються щорічно, але частіше - у міру необхідності. На нарадах на базі консенсусу домовляються про якісь рішення. Ці домовленості не мають сили нормативних актів для подальшої законодавчої діяльності, політика державного уряду і урядів суб'єктів децентралізації повинна бути спрямована на здійснення таких домовленостей. Крім того, скликаються наради президента децентралізації і глав виконавчої влади суб'єктів, керівників однойменних департаментів децентралізації та її членів, вони також спрямовані на вироблення загальної політики з певних питань.

Заслуговує на увагу зарубіжний досвід вибудовування адміністративно-владної вертикалі і організації контролю державного центру за суб'єктами федерації. Поряд з участю суб'єктів децентралізації у вирішенні

загальнодержавних питань існує контроль децентралізації за діяльністю її суб'єктів. Форми цього контролю зазвичай визначаються конституцією, але деякі з них можуть скластися як традиція. Ці форми контролю можуть бути розділені на ординарні (звичайні) і надзвичайні. До числа перших відноситься, перш за все, фінансовий контроль. Власні фінансові кошти штатів, кантонів, провінцій зазвичай невеликі: основні податки йдуть до державного бюджету. Штати або отримують для своїх потреб дотації, або федерація виділяє кошти у вигляді субсидій для цільових проєктів (можливі і інші надходження в штат: він може, наприклад, брати позики у федерації).

□ Видаючи певні кошти штатам, особливо субсидії, федерація контролює правильність витрачання, відповідність витрат цільовим призначенням. Державні органи в необхідних випадках використовують судовий контроль. Нерідко це робиться в зв'язку зі спорами про компетенції (предмети відання) децентралізації і штатів, іноді державних органи порушують позови в суді з питання про неправильних, незаконних, на їхню думку, дії органів того чи іншого штату. Існує і контроль по лінії органів виконавчої влади. На відміну від законодавчих органів, які в децентралізації і штатах розглядають як автономні, в багатьох федераціях встановлено, що органи виконавчої влади складають єдину вертикаль. У цих умовах органи виконавчої влади штатів в тій чи іншій формі підпорядковані виконавчим органам децентралізації (особливо з питань здійснення виключної державної компетенції).

□ З європейських держав, що історично склалася жорсткою вертикаллю влади має Франція. У департаментах і регіонах діють представники центру - префекти. Чисельність подібних служб становить близько 10% всього персоналу державних служб на місцях, підпорядкованих центральним міністерствам і відомствам. Префекти вправі видавати індивідуальні та нормативні акти. Центральні міністерства, безпосередньо, без префекта, працюють в сфері фінансів, освіти, праці, армії, юстиції. «Децентралізація» у Франції називається передача влади по вертикалі від

центральных министерств до префекта, а зовсім не до місцевого самоврядування.

□ Місцеві громади у Франції (муніципальна влада) є публічними юридичними особами. Їх статус встановлюється законами, а не адміністративними актами. Але закон визначає лише основні принципи статусу, а деталі формулює виконавча влада. Керівні органи спільнот обираються населенням. Раніше вони жорстко контролювалися центром через префектоз. З 1970-х років нагляд поступово слабшає. Зараз він здійснюється шляхом опротестування актів місцевих громад в адміністративних судах. Фінансовий контроль над місцевими громадами здійснюється через регіональні відділення Національної рахункової палати.

□ Відпрацьовану систему взаємодії центру і територій має Італія. Цей зв'язок здійснюється через підлеглих безпосередньо голові Ради міністрів урядових комісарів в областях. Формально комісари призначаються указом президента за поданням прем'єра. Урядовий комісар, який має резиденцію в головному місті області, керує діяльністю периферійних органів центральных министерств та відомств, здійснює контроль над актами областей і надає уряду інформацію про необхідність втручання.

□ Територія Великобританії історично склалася з чотирьох частин - Англії, Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії. Однак реальну роль зараз грають такі територіальні одиниці, як графство, влада в якому регламентується законами про місцеве управління. У Великобританії сформувалося порівняно незалежне від центру місцеве самоврядування. Його характерними рисами є:

- наявність у місцевих органів статусу юридичних осіб (корпорацій),
- володіння адміністративними повноваженнями,
- певна фінансова самостійність, перш за все, на встановлення місцевих податків.

Разом з тим центральні міністерства і відомства здійснюють значний контроль над органами місцевого самоврядування. Це найбільш очевидно в

фінансовій сфері. Надходжень від місцевих податків не вистачає на покриття фінансових витрат, і гроші, що надходять з центру, як правило, покривають близько 40% місцевих витрат. Крім того, центральні міністерства і відомства проводять переоцінку вартості майна, оподатковуваного місцевими податками, дають дозвіл на отримання позик, які затверджують адміністративні акти місцевої влади [192, с.91]. Деякі міністри вправі навіть приймати на себе виконання обов'язків тих місцевих органів, які, на їхню думку, не справляються зі своєю роботою. У період правління М.Тетчер (1980 - 1989 роки) був прийнятий ряд законів, які обмежили владу місцевих органів.

У США взаємодія державного центру і штатів здійснюється за відсутності формальної вертикалі виконавчої влади. Контроль державної влади за ситуацією в штатах здійснюється через вертикаль державних відомств, а також через контроль за дотриманням державного законодавства. Унікальну роль в США має фактор політико-правової активності населення, представники якого навіть при незначних порушеннях (або нібито порушення) державного законодавства або невдоволення місцевим законодавством звертаються до суду. Саме через судовий розгляд здійснюється механізм контролю правотворчості і правозастосування в окремих штатах, а також приводиться в дію механізм судових санкцій для усунення та запобігання неправомірних дій влади штату або муніципальної влади. Про можливість швидкого задіяння судового механізму США свідчить хоча б той факт, що там найбільше в порівнянні з іншими країнами число суддів і судових адвокатів. При цьому всі дії суддів апріорі орієнтовані на підтримку Конституції США - в разі колізії між законодавством штату і федерації. Пріоритет державної влади в Конституції США закріплений в так званій «клаузуле (= застереження, лат.) Про верховенство» (ст. 6), в якій говориться, що Конституція і закони США, що приймаються на виконання її, і всі договори, які укладені або будуть укладені владою Сполучених Штатів, стають верховним правом країни. Крім того, державні закони і рішення

Верховного суду США включаються в зведення чинного законодавства кожного штату як його інтегральна частина. Слід зауважити, що в ряді держав, існують механізми надзвичайного вирішення протиріч між центром і суб'єктами федерації. Серед надзвичайних способів контролю децентралізації над штатами основне значення мають чотири: надзвичайний стан на території суб'єкта децентралізації або його частини, президентське правління, інститут державної інтервенції у справи штату, призупинення свого керівництва суб'єкта.

Введення надзвичайного стану (зазвичай указом глави держави, який затверджується парламентом або однією з його палат) передбачає обмеження політичної діяльності (мітингів, демонстрацій, діяльності політичних партій, свободи слова тощо); можливість превентивного затримання осіб, підозрюваних у злочинній діяльності (в Індії - до 180 днів для осіб, підозрюваних в тероризмі), а також осіб, діяльність яких може провокувати громадські заворушення; обмеження свободи пересування; огляд транспортних засобів; розпуск деяких місцевих органів і заміну їх уповноваженими з центру; видворення з районів, оголошених в умовах надзвичайного стану, до місця постійного проживання осіб, що провокують громадські заворушення та ін. Якщо надзвичайний стан вводиться в зв'язку зі стихійними лихами або катастрофами, можливі також примусова мобілізація населення для виконання громадських робіт, зміна графіка роботи установ і підприємств, введення заходів з розподілу предметів першої необхідності, ревізії транспортних засобів, необхідних для ліквідації стихійних лих.

Досить часто надзвичайний стан вводилося на території деяких штатів Індії в зв'язку з діяльністю сепаратистів і терористів, кілька разів таке положення було і на території всієї Індії. Цей захід мав місце також в Пакистані, Малайзії, на Коморах, в окремих штатах Мексики (в останньому випадку в зв'язку з партизанським рухом повстанців) [197].

Ряд конституцій передбачає введення президентського державного правління в суб'єктах. Зокрема, це передбачено ст.356 і 357 Конституції Індії

так зване президентське правління в штатах (термін цей, втім, в конституції не міститься). Суть його в тому, що президент Союзу, вважаючи на основі отриманої інформації, що управління штатом не може здійснюватися відповідно до положень конституції, приймає на себе всі або деякі повноваження уряду і губернатора штату. Функції законодавчих зборів штату передає союзному парламенту, який, в свою чергу, може передати їх президентові з правом подальшої делегації (часто суб'єктом цих делегованих прав стає губернатор, з подачі якого і вводиться президентське правління). Відповідна прокламація президента діє протягом 2 місяців, але якщо вона затверджена парламентом, то термін її дії збільшується до 6 місяців і при певних обставинах продовжується ще на 6 місяців. Не слід забувати, що в Індії, що представляє собою парламентарну республіку, президент діє за вказівками Ради міністрів. Але в надзвичайних ситуаціях в еліті, як правило, є в наявності консенсус. Після скасування обставин, що викликали надзвичайний стан, проводяться вибори законодавчих зборів штату, і партія, що отримала в ньому більшість, формує уряд (або формується коаліційний уряд), губернатор повертається до здійснення своїх звичайних обов'язків. За час існування Індійського Союзу, тобто з 15 серпня 1947, президентське правління вводилося понад 70 разів.

Інститут державної інтервенції у справи штатів передбачений конституціями латиноамериканських федерацій - Аргентини, Бразилії, Мексики, Венесуели, а також конституцією Ефіопії 1994 року. У разі виникнення масових заворушень, зникнення в штаті конституційних органів влади та інших надзвичайних причин президент, залучаючи армію, вправі розпустити його органи, призначити для управління ним свого представника. Перелік умов для застосування державної інтервенції є в конституціях вичерпним.

Згідно з конституцією Бразилії 1988 року федеральна інтервенція в справи штату можлива в восьми випадках: для забезпечення цілісності країни, перешкоджання іноземному вторгненню, в разі загрози громадському

порядку, для забезпечення вільного здійснення влади, для захисту п'яти конституційних принципів (республіканська форма правління, представницька система, демократичний режим, права людини, муніципальна автономія), для виконання судових рішень, а також якщо штат протягом двох років не платить внески до державного бюджету (за винятком випадків непереборної сили) [198, с.17].

Президент приймає декрет про федеральне втручання на прохання законодавчої або виконавчої влади Верховного державного суду або генерального прокурора. У декреті визначаються терміни і межі втручання (в тому числі з використанням військових підрозділів). Декрет узгоджується з федеральним конгресом або законодавчим органом штату, куди передбачається втручання і діє до відновлення порядку.

У Бразилії штати також мають право втручання в справи муніципій, але тільки в трьох випадках: невивплата податків протягом двох років, неподання звітів, передбачених законодавством, невикористання грошових сум, асигнованих на розвиток і освіту. В історії федерацій Латинської Америки було кілька сот випадків державної інтервенції, лише в Аргентині з 1853 року (рік прийняття конституції) - більш 200 раз. Однак в ХХ столітті цей інструмент використовується все рідше і майже зникає з практики. Діють інші, налагоджені механізми координації діяльності децентралізації і штатів, але конституції зберігають цей інститут як резервну зброю федерації.

Механізм державної інтервенції закріплений і в Конституції США, де є положення, згідно з яким федерація захищає кожен штат від вторгнення ззовні і за зверненням законодавчої або виконавчої влади - від заворушень, що супроводжуються насильством. На цій підставі Конгрес ще в 1795 році прийняв закон, що надає президенту право застосувати військову силу для придушення повстань і заворушень в будь-якому з штатів. При цьому рішення президента про введення військ на територію штату не підлягає розгляду в судовому порядку. Цим правом президенти США тільки за післявоєнний період користувалися 9 разів.

У конституції ФРН, що вважалася багатьом найбільш «ліберальною» федерацією, також прописаний механізм державного втручання. Так, ст.37 німецького Основного закону говорить: якщо земля не виконує державні обов'язки, покладені на неї Основним законом або іншим федеральним законом, то Федеральний уряд може з дозволу Бундесрату вжити необхідних заходів, щоб шляхом державного примусу спонукати землю до виконання її обов'язків. Для здійснення державного примусу Федеральний уряд або його уповноважений мають право давати вказівки всім землям і їх властям. Разом з тим, використання Бундесверу в разі державного примусу виключено. Можливі такі заходи, як фінансовий тиск, застосування поліцейських сил інших земель, використання зазначеного в ч.2 ст.37 Основного закону права дачі вказівок. При необхідності також можливе усунення уряду землі.

4.3. Інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком

Проблеми оптимізації адміністративно-територіального поділу економічного простору України актуалізуються ще й тим, що слід враховувати наступні об'єктивні економічні чинники.

По-перше, проблема адміністративно-територіального поділу ускладнюється тим, що практично кожна спільнота має власну специфіку.

Цей економічний контекст усіх можливих в майбутньому економічних реформ в рамках адміністративно-територіального поділу України вимагає визнання і реалізації наступних економічних принципів.

Оскільки економіко-географічне визначення адміністративних меж того чи іншого етносу часто носило ідеологічно-цілеспрямований характер, то це може зажадати частковий перегляд кордонів як раціоналізації економічної діяльності адміністративних органів.

Локалізація і цілеспрямоване випереджаюче вирішення потенційних конфліктів для їх ефективнішого вирішення.

Проведені ринкові реформи, з одного боку, підкріплюють тенденцію до зростання політичного сепаратизму, однак, з іншого - сприяють і його подоланню.

Отже, з початку ринкових реформ «на перетвореннях в державній сфері відчутно позначалося вплив сил, які трактували децентралізації в дусі сучасної фрази «Беріть суверенітету стільки, скільки зможете проковтнути ». Тим самим Україна, яка за самою своєю природою є формою єдиної держави з єдиним і сильним центром влади, ототожнювалася з набагато більш пухкими об'єднаннями децентралізаційного типу, що складаються з практично незалежних, повністю суверенних держав.

Устрій децентралізації держави, що включає різні політично-організовані етнічні одиниці, вимагає в якості його основи розробку і здійснення цілеспрямованої довгострокової економічної регіональної політики, одним із складових елементів якої виступає вдосконалення адміністративно-територіального поділу країни.

У свою чергу, стратегічно-орієнтована економічна політика є функцією від економічної концепції будівництва держави децентралізацією. У літературі справедливо зазначається, що «більшість сучасних держав незалежно від свого формального устрою в формі федерації, конфедерації чи унітарної держави включають в себе субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, які однорідні за різними характеристиками (рівнем економічного розвитку, потреби в суспільних благах, вартості надання суспільних благ). Така диференціація різних адміністративно-територіальних утворень в рамках однієї держави породжує проблему майнової нерівності громадян, які проживають в різних регіонах ».

Модернізаційні процеси розвиваються на величезній території України в умовах значного етнокультурного розмаїття. Тому в методологічному плані важливо визначення, наскільки історично зумовленим є глобальний процес демократизації і включеність в нього процесів, що проходять на пострадянському просторі».

Основною економічною умовою попереднього вирішення потенційних міжрегіональних-національних конфліктів в системі децентралізації, виступає формування матеріальної бази з метою забезпечення рівних стандартів життя населення різних регіонів. Це має важливе значення в зв'язку з тим, що «ринкові механізми не завжди здатні попереджати і долати серйозні територіальні відмінності в рівнях життя населення, ефективності регіональної економіки; в цьому випадку держава об'єктивно виявляється перед необхідністю підтримувати орієнтовану однорідність територіального економічного і соціального простору ». Для цього необхідно - раціональне територіальне розміщення факторів виробництва; підтримка активної міжрегіональної міграції працездатних категорій населення; активізація правової системи місцевого самоврядування.

Оптимальний адміністративно-територіальний поділ змінює умови розміщення та локалізації виробництва, посилює або зменшує територіально-економічні відмінності, змінює базові просторові параметри економічних зв'язків (ступінь периферійності економіки даного регіону) рівень транзитивності, масштаби транскордонного, інтенсивність просторових міжрегіональних зв'язків, різноманіття територіально-виробничих комплексів, значимість територіальних виробничих структур, динаміку просторової конфігурації галузевої системи регіону.

Територіальна організація регіонального виробництва являє вторинний (у порівнянні з макроекономічним) рівень його функціонування, реалізуючи на практиці закон оптимального територіального поділу праці, закон економії витрат праці на подолання просторового розриву між елементами виробництва, закон агломерації виробництва. Все це - «спеціальні (приватні) закони, що представляють собою просторову форму вираження економічних законів».

У цих логічних координатах і знаходиться система адміністративно-територіального поділу країни як елемент її просторово-економічного устрою. Саме тому «важливим завданням регіональної економіки є

вдосконалення економічного районування Української держави».

Економічні функції адміністративно-територіального поділу утворюють цілісну просторову систему, що включає поселенські, комунікаційні та управлінські елементи. Це означає, що кожен діючий елемент системи адміністративно-територіального поділу одночасно виконує і економічні, і просторові функції, викликаючи зміни в територіальному розвитку економіки регіону.

До форм прояву просторово-економічних функцій адміністративно-територіального поділу (економічного районування) ми відносимо наступні.

1. «Інфраструктурна форма», тобто розміщення нових об'єктів виробництва з урахуванням оснащення територій, як фактор регулювання диференціації регіонів за різними характеристиками.

2. «Комунікаційна форма», тобто створення умов для розвитку об'єктів у взаємодії один з одним;

3. «Інтегруюча форма», тобто формування територіальних систем і територіальних комплексів як сума внутрішніх і зовнішніх зв'язків.

4. В умовах України просторовий фактор відноситься до числа базових параметрів оптимального розміщення та функціонування економіки, що набуває внаслідок цього регіональний стан. Звідси - і значимість адміністративного устрою країни як фундаментального елемента системи регіональної економіки. «Фрагментарність економіки - основна перешкода для економічного зростання. По суті справи, в українських умовах адекватним заходом економічного зростання повинен бути не стільки темп зростання ВВП, скільки ступінь внутрішньої консолідації економіки ».

У розуміння економічних законів простору, так само як і просторових законів економіки, невід'ємним компонентом включається вивчення економічного контексту адміністративно-територіального устрою національного господарства. Виробництво і його інфраструктурні галузі економічно структурують географічний простір, формують економічний потенціал території, надають їй визначеність творчої конфігурації.

Адміністративно-територіальний устрій актуальний в економічному аспекті ще й тому, що сучасна економіка більш набуває просторове вираження як співіснування різних рівнів економічного розвитку регіонів. Макроекономічні центри є своєрідною "територіальною елітою" країни, яка отримує випереджувальний системний розвиток, що забезпечує їй недосяжне для інших територій конкурентну перевагу, тобто імпульси, які недоступні для регіональної економіки.

Українська мережа провідних макроекономічних центрів, будучи історичним результатом економіко-географічної будови країни, прагне закріпити природно придбані переваги в адміністративно-територіальний устрій держави.

Слід спеціально зазначити, що в умовах економічної регіоналізації країни дефолт 1998 року по-різному вплинув на просторові центри - одні адміністративно-територіальні центри модернізувалися, рухаючись до постіндустріальної структури виробництва і занять, інші залишалися промисловими, а треті ставали довгостроково-дотаційними.

Важливо відзначити, що для регіональної економіки характерний розвиток економічних районів, що вимагає короткострокової мобілізації не тільки фінансових, а й просторових ресурсів. Звідси випливає, що усталена модель "розвинений центр - слабо розвинений регіон" повинна бути прискорена заміна переорієнтацією на модель "розвинений центр - розвинені регіони".

Можна сказати, що простір пручається економіці, а економіка долає "тертя", що створюється великим простором. Це означає, що адміністративно-територіальний устрій країни виступає реальним інструментом економічної організації географічного простору, виділяючи в його межах основні центри основних економічних районів. Внутрішньорегіональні зв'язки цих центрів перетворюють регіон в єдину цілісну економічну систему із замкнутою схемою відтворювальних процесів. Чим могутніше адміністративно-територіальний центр, тим "економічніше"

простір.

Для розширення економічної структури простору, для створення нових великих між- і внутрішньорегіональних центрів необхідні величезні демографічні, виробничі і фінансові ресурси. Тому з точки зору раціонального економічного підходу основне питання полягає в тому, як використовувати далі вже сформовану систему адміністративного поділу. Слід зазначити, що світова наука активно займається пошуками ефективних методів територіальної організації простору. Особливо активно ці завдання вирішує міжнародна асоціація просторових планувальників міст і районів. Останнім часом ця організація досліджує розглянуту проблематику з урахуванням процесів глобалізації.

Аналіз тенденцій і чинників динаміки регіональної економіки виступає теоретичною основою для вирішення такої прикладної задачі в (рамках регіональної економічної політики держави), як вдосконалення адміністративно-територіальної організації держави. Це тим більш актуально, що регіоналізація в широкому сенсі є зміцнення зв'язків між областями, їх інтеграція в обширний макрорегіон, тобто в масштабне економічного районування країни як метод її просторової організації (за допомогою структурування процесів розвитку в просторі, виділення в ньому спільнот, відмінностей і кордонів). У вузькому ж сенсі регіоналізація національної макроекономіки означає різке підвищення ролі регіонального чинника в житті України, формування реального механізму економічного самоврядування провінцій, подолання жорсткого централізму і дріб'язкової опіки центру, а також врахування інтересів і потреб регіонів у політиці децентралізації планування і управління. Як відзначають вітчизняні дослідники, «в Україні до початку XXI століття склалася унікальна ситуація, коли, з точки зору внутрішніх потреб, і включення в процеси глобалізації на передній план висувається регіон в якості повноцінного регіону України і в той же час суверенно обмеженого суб'єкта глобалізації».

Сучасна ситуація така, що надмірність регіоналізму для одних регіонів

обертається недостатністю регіоналізації для інших. Вивчення цього питання дозволить відповісти на найважливіше питання теорії і практики - підсилить процес децентралізації України. Децентралізація є просторове вираження нерівномірності соціально-економічного розвитку різних одиниць адміністративно-територіального устрою країни. Питання в іншому, - чи сприяє це пристрій такої нерівномірності, консервує його, або, навпаки, - оптимальна адміністративно-територіальна реформа здатна подолати цю нерівність економічного районування?

Економічні вектори вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни задані об'єктивно існуючими "соціальними координатами українського економіко-географічного простору, в межах економічного районування якого виявляються такі великі протистояння:" промисловий Північ - аграрний Південь ", " європейський Захід - азіатський Схід ", " багатий центр - бідна периферія ", "українське ядро - сторонні околиці ". У зв'язку з цим важливого значення набуває економічна спеціалізація географічних районів країни, яка на сьогоднішній день представлена наступними характеристиками. Регіональні процеси, фрагментують економічний простір країни на економічні райони, зумовлюють і ступінь його відкритості для зовнішнього світу. Особливе місце тут займають регіони анклавного статусу, прикордонні регіони (з потенціалом "вільної економічної зони"), регіони з багатими природними ресурсами. Саме вони підсилюють свою конкурентну перевагу, привласнюючи "ресурсну ренту" і "ренту положення". Все це визначає тенденції економічного розвитку українських регіонів (табл. 4.7), - все це ускладнює роботу по формуванню регіональної соціально-економічної політики в довгостроковому плані і виключає можливість використання єдиної уніфікованої моделі для вирішення даного завдання ». Розглядаючи регіональні аспекти економічного районування країни, важливо відобразити їх основні тенденції в удосконаленні адміністративно-територіального поділу країни, з огляду на те, що провідною економічною тенденцією залишається посилення євроцентричної економіки.

Таблиця 4.7

**Основні економічні тенденції публічного управління територіальним
розвитком**

Тенденція	
Скорочення населення в північних регіонах і відносне збільшення його в південній частині країни	Скорочення чисельності населення України відбувається у всіх економічних районах.
Тенденція до зростання безробіття	Ситуація на регіональних ринках праці буде визначатися зростанням чисельності населення в працездатному віці, а також зростанням виробництва на тлі активізації структурної перебудови економіки та банкрутства підприємств.
Приріст промислового виробництва в провідних індустріальних центрах країни	Обсяги промислового виробництва збільшаться в основному за рахунок динаміки промислового виробництва та високі темпи розвитку промисловості; найінтенсивніше буде зростати виробництво продукції найважливіших її галузей - харчової промисловості, електроенергетики, хімічної і паливної промисловості, машинобудування.
Перспективи агропромислового комплексу багато в чому будуть пов'язані з ефективністю регіональної політики держави, формування єдиного ринкового простору	Створення умов для вільного пересування продукції АПК, стимулювання раціонального розміщення агропромислового виробництва з урахуванням різноманіття природно-кліматичних умов регіонів
Зменшення питомої ваги коштів бюджету в загальному обсязі інвестицій	Основними джерелами фінансування інвестицій залишаться кошти підприємств, іноземні інвестиції, а також позикові кошти, значення яких істотно зросте. Основними районами концентрації капіталу залишаться - регіони з розвиненою інфраструктурою, концентрацією основних фондів, капіталомістких базових галузей промисловості.
На регіональному рівні при випереджаючому зростанні інвестицій темпи зростання ВРП нижче матеріального виробництва	Це пов'язано з формуванням частини ВВП в невиробничій сфері, неврахованої на рівні регіонів у складі ВРП (при районах приріст інвестицій буде незначно вище приросту обсягів матеріального виробництва, що пояснюється можливостями використання наявного виробничого потенціалу в галузях спеціалізації і зміцненням міжрегіональних зв'язків в економіці).
Зростання реальних наявних грошових доходів	Це стосується промислово розвинених регіонів. У ряді регіонів підвищення реальних наявних доходів не досягне середніх темпів зростання по країні. При цьому територіальна диференціація між мінімальною і максимальною величинами за рівнем споживання буде збільшуватися.
Тенденція поляризації розвитку	Усередині здебільшого великих економічних районів.

Важливо враховувати ту обставину, що депресивні регіони в стані локалізуватися в рамках адміністративного району, тоді як території традиційно відсталих районів зазвичай охоплюють кілька регіонів.

Таким чином, адміністративно-територіальна політика безпосередньо пов'язана практично з усіма сторонами просторового розміщення продуктивних сил в сфері становлення і розвитку відносин, взаємини основних рівнів влади (включаючи місцеве самоврядування), вибір економічних інструментів зростання ефективності використання місцевих ресурсів. Більш того, «адміністрації регіонів, вирішуючи питання щодо розвитку продуктивних сил, повинні знати, що робиться в цьому ж плані на сусідніх територіях. Створюючи ту чи іншу магістраль, необхідно мати інформацію про її можливе проходження через сусідні регіони».

У державі необхідно враховувати великі можливості і самостійність регіонального рівня, хоча політична децентралізація істотно ускладнює економічну реалізацію регіонального простору в цілях підвищення конкурентоспроможності економіки в цілому (і допомагаючи тим самим процвітаючим регіонам), стимулювання використання власних природних ресурсів. «Регіональний ринок - це домінуюча організаційна форма сучасного господарського розвитку територіальних систем. Однак якщо ця форма базується на територіально-виробничому комплексуванні, власне ринок покликаний служити стимулюючим фактором цілеспрямованого і стійкого зростання матеріального виробництва».

В економічному змісті сучасного адміністративно-територіального поділу існує реальна альтернатива - з одного боку, допомога депресивним регіонам може надаватися лише після значного поліпшення становища в економіці, тоді як максимальний обсяг ресурсів слід направляти на розвиток "регіонів-локомотивів", які і забезпечують підйом економіки.

Однак на практиці реалізація такого підходу буде посилювати регіональні диспропорції. Нам видається, що втрати відмови від "вирівнює" регіональної політики будуть більше, ніж вигреш. У той же час "вирівнює"

регіональна політика, хоча і спрямована на збільшення рівності, але досягає це за рахунок зниження економічної ефективності.

Адміністративно-територіальний поділ країни прямо сприяє розпорошенню фінансових коштів, що є однією з причин низької ефективності освоєння цих коштів. Про це свідчить, наприклад, негативний досвід виконання державних цільових регіональних програм (яких налічується вже кілька десятків, але які при цьому фінансуються не більше ніж на 30-40% від запланованого обсягу, а частіше - ще менше). Те ж саме спостерігається і в інших сферах - системі трансфертів, цільової допомоги вугільним регіонам і закритим адміністративно-територіальним об'єднанням.

Адміністративно-територіальний поділ країни - істотний момент її територіально-економічної організації. Ступінь раціональності і довгостроковості такого пристрою безпосередньо впливає на напрямки ресурсних, товарних і фінансових потоків, на всю систему виробничих зв'язків.

Динаміка адміністративно-територіального поділу економічних районів зазвичай носила об'єктивний характер, висловлюючи назрілі потреби не тільки макроекономічного, а й регіонально-економічного розвитку. Історико-економічна характеристика змін в адміністративно-територіальному поділі країни показує хвильовий механізм цих змін як чергування двох альтернативних тенденцій, поперемінно змінювали один одного, - укрупнення базових одиниць в системі адміністративно-територіального поділу та їх розукрупнення.

Нам видається, що таке чергування відображало не тільки адміністративні інтереси оптимізації управління, скільки динаміку співвідношення спеціалізації і кооперації регіонального і міжрегіонального виробництва, співвідношення "натуральності" і "товарності". Сучасна регіоналізація української економіки свідчить про те, що в даний час домінуючою стала тенденція розукрупнення.

Проблема адміністративно-територіального поділу економічних

районів - в значній мірі комплексна, що має різні аспекти: виробничо-економічний, соціально-політичний, економіко-географічний. Основні елементи системи адміністративно-територіального поділу, що представляють особливий інтерес для економістів, ступінь збігу адміністративних і господарських кордонів; рівень інфраструктурного забезпечення одиниці адміністративно-територіального поділу; раціональність поєднання функцій географічного, економічного, політичного і культурного центру даного адміністративно-територіального утворення.

Удосконалення адміністративно-територіального поділу економічних районів набуло стан постійного процесу, відображаючи вплив багатьох надбудовних і базисних факторів. Таким чином, динаміка адміністративно-територіального поділу, в кінцевому рахунку, відображає економічну динаміку кожного регіону.

Економічні аспекти державного устрою України актуалізувалися в період ринкового реформування її національного господарства. Ринкові реформи, зблизивши принципові засади функціонування української економіки зі світовою (і особливо - із західноєвропейською), тим самим створили можливість практичного врахування історичного досвіду устрою інших країн.

В даний час специфіка української системи децентралізації полягає в тому, що вона намагається зрівняти в суб'єктно-правовий статус національно-територіальні та адміністративно-територіальні утворення. Стан національно-територіальних і адміністративно-територіальних утворень (в результаті підписання угод щодо розмежування повноважень між територіями і центром) - доказ перехідного характеру сучасної української децентралізації. З іншого боку, збереження національно-територіальних утворень сприяло обмеженню можливостей прихильників політичного радикалізму.

Таким чином, концепція «адміністративної децентралізації», в рамках якої було зроблено ставку на "сильний центр" (наслідком якого повинні були

статі "сильні регіони"), виявилася витісненою інверсійною концепцією «ринкової децентралізації», в рамках якої було зроблено ставку на "сильні регіони" (результатом яких повинен був опинитися "сильний центр"). У цьому варіанті політична одноманітність співіснувала б з економічною.

Проблема економічної децентралізації в конкретних умовах прийняла специфічну форму реалізації - поновлення принципів адміністративно-територіального поділу країни, включаючи скасування існуючих суб'єктів і проведення нового адміністративно-територіального поділу України. У цій ситуації головним стає вибір ознаки децентралізації регіонів- «економіко-географічний» або «соціально-демографічний». Іншими словами, - чи повинна відбутися ліквідація національно-територіальних утворень і перетворення їх в адміністративно-територіальні утворення?

Важливо зауважити, що якщо в радянський період національно-територіальні утворення "піднімалися" до рівня адміністративно-територіальних утворень (і, врешті-решт, перевершили його), то в пострадянський період, навпаки, - вже адміністративно-територіальні утворення піднімалися до рівня національно -територіальних утворень. Тут багато чого буде залежати від ступеня врахування принципу економічної доцільності та економічної ефективності, оскільки, в кінцевому рахунку, економічний устрій зажадає ті політико-ідеологічні форми, які забезпечать прискорене досягнення стратегічних для країни економічних пріоритетів.

У цьому аспекті слід спеціально розібратися у відмінностях економічного потенціалу національно-територіальних утворень від адміністративно-територіальних утворень: яка з цих двох форм надає найбільш сприятливі умови для економічного розвитку.

Таким чином, необхідна інша послідовність в русі до вибору основної форми української децентралізації, не від обраного принципу слід рухатися до економіки (ефективності виробництва) і політиці (громадянському суспільству), а, навпаки, - від економіки і політики - до вибору основного принципу адміністративно територіального устрою української

децентралізації.

Нам видається, що в реформі адміністративно-територіального поділу України потрібно, в першу чергу, виходити з економічної доцільності, потім територіальної і соціальної. Саме таким чином будується інший проект оновлення адміністративно-територіального поділу України.

Даний проект істотно скорочує число регіонів, а також послідовно проводить - не порушуючи усталені національно-державні форми окремих суб'єктів – територіальної децентралізації .

У той же час пропонована схема потребує експертизи на економічне обґрунтування міжрегіональних зв'язків в межах пропонованих областей, оскільки довільний адміністративно-територіальний поділ виключає можливість її оптимального вдосконалення.

Розробка стратегії адміністративно-територіального устрою регіонально-економічного розвитку - процес, що вимагає узгодження багаточисельних і часто різноспрямованих інтересів суб'єктів регіонального розвитку: влади, бізнесу, професійних співтовариств.

Процеси глобалізації формують новий економічний контекст децентралізації існування українських регіонів. Відбувається переорієнтація (а з нею - і зміна фактичних адміністративно-територіальних кордонів) векторів і інтенсивності трансрегіональних товарних, технологічних, фінансових, інтелектуальних і трудових потоків. Внаслідок цього різко змінюється середовище функціонування адміністративно-сформованих господарських комплексів, поступаються за ефективністю інститутів ринкової орієнтації. Проведені на регіональному рівні ринкові реформи створюють нові можливості для комбінування ресурсів, мобільність яких визначається більшою мірою масштабністю і привабливістю реалізованих інвестиційних проєктів, а не адміністративними кордонами тих чи інших регіонів. Наростання макроекономічної динаміки все сильніше відділяється від адміністративних орієнтирів (територіально закріплених ресурсів і розташування виробництва).

Розгортається процес децентралізації економічних відносин, участь в якому - досить складне завдання для кожного регіону. Належить здійснити вибір між так званим "територіальним вирівнюванням" і концепцією «нерівного розвитку» сильних сторін кожного регіону. Для оптимального адміністративно-територіального устрою важливий вибір між локальними проєктами і реалізацією наскрізних проєктів.

Слід визнати, що сучасна система державного територіально-економічного управління розвитком регіонів виявилася малоефективною. Існуючі проєкти розвитку практично не виходять за рамки адміністративних кордонів (місцевих утворень або територіальних громад). А в тих випадках, коли це вдається зробити, виявляється, що розвиток обмежений корпоративними або відомчими галузевими інтересами. Як справедливо відзначається в літературі, «в деякій децентралізації України, яка спостерігається в останні роки, звичайно, є багато позитивних моментів: розвиток почав місцевого самоврядування, традиційних укладів життя на місцях, зростання « місцевого патріотизму », почуття укорінення. Навіть певна різниця в способі життя столичних жителів і жителів інших регіонів країни не представляється чимось екстраординарним. Але з іншого боку, не можна не бачити і триваючого процесу фрагментації країни, коли за твердженням деяких локальних цінностей і інтересів відбувається поступове розмивання загальногромадянської ідентичності, розуміння важливості співучасті в справах країни ».

На завершення даного параграфа, на наш погляд, необхідно зупинитися на макроекономічному та геополітичному аспекті серйозної диференціації в рівні розвитку українських регіонів, що загострилася в період реформ і входження в ринкову економіку. Глобалізація сприятиме руйнуванню монополії держав на доступ до фінансів та інформації і посилить альтернативні (недержавні) центри прийняття і реалізації зовнішньополітичних рішень на основі корпоративних, а не національних інтересів і принципів міжнародного права. Найважливіші з цих центрів -

глобальні транснаціональні корпорації (ТНК) і патронуються ними неформальні об'єднання, а також міжнародні злочинні і терористичні організації. Для досягнення своїх цілей вони здатні утворювати тимчасові альянси як між собою, так і з державами на основі співпадаючих інтересів. Їм під силу мобілізувати ресурси, зіставні і навіть перевищують ресурси великих міжнародних проєктів (розширення ЄС і НАТО) і коаліційних операцій (наприклад, антитерористичної операції в Афганістані).

Пріоритетною метою ринкових реформ на рівні адміністративно-територіального поділу регіональної системи є всебічна реалізація довгострокових інструментів розвитку регіональної економіки - як провідного елемента макроекономічної системи сучасного суспільства. По-скільки «економіка як складна ієрархічна система зводиться до взаємодії системного об'єкта (єдиної грошової інвестиційної системи) і системного суб'єкта (соціального трансформаційного потенціалу суспільства), це взаємодія нелінійно і володіє практично незрівнянну з демократичним суспільством мірою складності. Системний об'єкт формується об'єктно-суб'єктною симетрією, орієнтованої на адаптацію суб'єкта до об'єкта, тоді як системний суб'єкт формується суб'єктно-об'єктною симетрією і пристосований до з'єднання економіки з соціально-політичними і в цілому культурними внутрішніми і зовнішніми сферами життєдіяльності суспільства.

У стратегічному аспекті не викликає сумнівів, що ступінь розвиненості ринкових основ регіональної економіки об'єктивно характеризує соціальний діапазон і економічний потенціал формування ефективних механізмів функціонування українського виробництва. А це означає, що адміністративно-територіальний поділ (як на державному, так і на регіональному рівні) має враховувати векторні тенденції формування та розвитку регіональних господарських систем.

Дослідження розвитку регіональної економіки передбачає виявлення особливостей здійснення їх адміністративно-територіального поділу та оцінки ступеня корекції їх реалізації ринковим механізмом макроекономіки.

Багатогалузевий розвиток регіональної економіки перетворюється в фундаментальну умову не тільки стабілізації економічної ситуації, а й в стимул прискореного зростання всіх секторів вітчизняної економіки, становлення сприятливого середовища для підприємництва та інвестування, оптимізації виробничої структури національної економіки. Проте, неможливо створити теоретичну модель оптимізації регіональної економіки, а також виявити специфіку і перспективи її розвитку, поки не буде проведено спеціальне дослідження механізму формування і реалізації соціального потенціалу регіональної економіки. Це стає зараз особливо актуальним, оскільки «фрагментація ринкового поля стала основною причиною глибоких регіональних і поселенських відмінностей соціально-економічного становища населення і його захищеності від «провалів» ринкового регулювання».

Для аналізу адміністративно-територіальних процесів, що виникають в процесі формування механізму ринкового функціонування регіональної економіки, необхідно виявлення довгострокових векторів в її розвитку як умови і основи становлення ефективної системи регіонального рівня національної макроекономіки. Це вимагає знання територіального механізму формування загальної характеристики регіональної економіки, основних факторів регіонального економічного розвитку в динамічному аспекті, короткострокових і довгострокових параметрів регіонального економічного розвитку, а також основних чинників його розвитку. Саме тому, на думку А. Блінова, важливим є формування господарського клімату регіону, для чого в регіоні необхідно створити «сприятливий діловий, податковий, підприємницький, інвестиційний та інноваційний клімат, оскільки сприятливість господарського клімату залежить від сприятливості цих складових».

Територіальні параметри регіональної економіки утворюють основну сферу реалізації виробничого потенціалу національної макроекономіки на її регіональному рівні. В умовах перехідної економіки пріоритетне значення

набувають такі сектори регіональної економіки, як підприємництво, інвестиції, інновації, фінанси, а також принципи довгострокового досягнення рівноважного, конкурентного і універсального характеру ефективного регулювання регіональних характеристик економіки.

Основним способом мінімізації факторів, що деформують економічну структуру територіально-виробничого комплексу, є переорієнтація фінансових потоків в сторону тих територій, на яких створені більш сприятливі умови для розвитку ринкової економіки.

В системі основних закономірностей розвитку економіки регіону значне місце належить розподілу податків між територіями пропорційно обсягам їх регіональних внутрішніх продуктів (за принципом залежності регіональних податків від обсягів економічної діяльності профільюючих секторів територіально-організованого виробництва).

Разом з тим розвиток регіональної управлінської системи є складовою частиною процесу цілеспрямованого адміністративно-територіального поділу регулювання економіки регіону, що відображає просторовий аспект процесів відтворення матеріальних благ і факторів виробництва регіонального значення та, тим самим, що реалізує найважливішу функцію управління процесами територіального поділу праці, спеціалізацією і комплексним економічним розвитком регіону.

Сукупність ринкового потенціалу регіональної економіки представлена реальним діапазоном можливих форм її реалізації, головною з яких виступають державні цільові програми територіального розвитку, що визначають масштаби селективної підтримки регіонів, спрямованої на прискорений розвиток в них пріоритетних галузей, стимулювання підприємницької активності, посилення експортного потенціалу територій. «Виходячи з досвіду регіонально-господарського розвитку його основними конкретними законами, об'єктивними тенденціями і вимогами можна вважати: повсюдне територіальне зростання виробництва і вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів; спеціалізацію

регіонального господарства, міжтериторіальні економічні зв'язки і формування регіональних ринків; комплексний розвиток, структурні перетворення і диверсифікацію господарства регіонів; міжрегіональну економічну інтеграцію і зміцнення економічних основ державності».

В оновлених параметрах адміністративно-територіального поділу вкрай важливо забезпечити економічно обгрунтована зміна пропорцій податкових надходжень до бюджетів різних рівнів (в цілях скорочення дотаційних регіональних і місцевих бюджетів). Раціоналізація податкового компонента державного управління в територіальному аспекті сприяє збільшенню власної доходної бази нижчестоящих бюджетів і зменшує витрати здійснення міжбюджетних трансфертів (за допомогою багатоканального транспортування фінансових ресурсів).

Оскільки бюджет не в змозі повністю дотувати дефіцити нижчестоящих територіальних бюджетів, нам представляється необхідним сприяти приросту частки закріплених за територіальними утвореннями податків (зокрема, за рахунок перетворення в них тієї частини регулюючих доходів, яка вже передана територіям в порядку збалансування їх бюджетів, що буде сприяти їх більшого податкового самозабезпечення і посилення зацікавленості місцевих адміністрацій у розвитку фінансового потенціалу своїх територій). Як слушно зауважує Е. Сабуров, «всі суспільні фінанси збираються на тому рівні бюджетної ієрархії, де можливо найбільш ефективно рішення проблеми, заради якої ці фінанси збираються. Ефективне рішення має на увазі, що на даному рівні бюджетної ієрархії має бути створено управління виділеними фінансами, а ефективність управління може бути оцінена лише тими, хто фінансує органи управління».

Економічна ефективність розвитку господарської сфери територіального утворення (включаючи їх бюджетоутворювальної основи) залежить не стільки від його кількісних параметрів, скільки від жорсткості контролю за рухом відповідних коштів і їх використанням за призначенням.

У фінансовій сфері ефективність адміністративно-територіального

поділу забезпечується створенням спеціалізованого механізму управління бюджетними потоками регіону, що гарантує їх максимальну незалежність від діяльності інших (недержавних) фінансових інститутів і, тим самим, який сприяє зростанню ефективності бюджетно-фінансових розрахунків усередині даної території.

Концептуальна характеристика регіональної економіки утворює методологічну основу аналізу інститутів, інструментів і методів її системного функціонування і розвитку. Це дозволяє структурувати інструментарно апарат регіональної економічної політики за критерієм адміністративно-територіального поділу профільованих сфер виробництва.

Основні територіальні проблеми розвитку регіональної економіки обумовлені фрагментарністю (неповнотою інфраструктурного забезпечення) відтворювального механізму економічного простору регіону, що надає йому характер важкопрогнозованих вектора регіональної динаміки. Це дозволяє виявити пріоритетні для ринкового реформування сфери регіональної економіки.

До короткострокових факторів динаміки регіональної економіки відносяться - обмежена платоспроможність контрагентів попиту і пропозиції на регіональному ринку ресурсів, праці і капіталів; недостатня диверсифікованість товарного асортименту регіонального ринку; слабка еластичність попиту і пропозиції в рамках локального ринку. До довгострокових факторів - домінуючий вплив метаекономічних факторів на кон'юнктуру регіонального ринку фінансових ресурсів; підвищена податкоємність пропозиції підприємницького сектора; деформація конкурентного середовища переважаючими позиціями природних монополій; уповільнена реакція динаміки регіонального пропозиції на випереджальну динаміку регіонального попиту; адміністративна деформація регіонального механізму взаємодії попиту і пропозиції.

Існуючі принципи адміністративно-територіального розподілу податкових повноважень призводять до значної диференціації частки

власних джерел фінансових ресурсів в бюджетах територій в порівнянні із загальною сумою їх доходів. Це означає, що зростання ефективності державно-територіального управління регіональною економікою вимагає подолання диспропорційності бюджетної системи України, а також зміцнення фінансової бази регіонів. В результаті стане можливим скоротити високу ступінь дотаційності територіальних бюджетів, подолати многоканальність надання їм централізованої фінансової допомоги, а також нерівномірність розміщення податкового потенціалу.

Таким чином, можна стверджувати, що в даний час в регіонах вже сформувалися складові елементи складноорганізованих територіально-економічних сфер господарювання, що відображають специфіку економічної організації даної регіональної середовища. Це реалізує особливі і конкурентні переваги економічної структури окремих регіонів (початково включаючи відмінності географічного середовища і визначається специфіка особливостей регіонального виробництва). Набір і ступінь розвиненості цих сфер відбиває досягнутий рівень життя населення в даному регіоні, структуру споживання населенням життєвих благ, структуру трудової зайнятості населення, галузеву структуру виробництва, масштаби спеціалізації регіону, розвиненість соціальної інфраструктури, комплексний характер розвитку регіону.

Господарські сфери регіонального рівня реалізують потребу і необхідність в оптимальному розвитку продуктивних сил регіону по засобам поглиблення його спеціалізації (в тому числі на основі глибокої переробки місцевої сировини), виробництва товарів споживчого призначення, поліпшення умов праці, охорони навколишнього середовища. Особливо значима роль цих сфер в комплексному розвитку економіки регіону, тобто в збалансованому розвитку його галузевої спеціалізації з урахуванням реального потенціалу наявної в регіоні виробничої і соціальної інфраструктури.

Проблема оптимальної взаємодії різних сфер регіонального

господарювання виникає через об'єктивно породжені протиріччя в процесі їх розвитку і функціонування, оскільки кожна з цих сфер адміністративно-територіально самодостатня і тяжіє до домінуючого положення. Перехід до ринку обмежив можливості адміністративних методів вирішення названих протиріч, не надавши, однак, що компенсують таке обмеження, ефективні ринкові інструменти.

В даний час, коли значна частина валового регіонального продукту підлягає централізації і міжрегіональному перерозподілу, основна боротьба економічних інтересів суб'єктів всередині регіону концентрується навколо розподілу та присвоєння залишаються в розпорядженні території ресурсів і доходів. У зв'язку з цим про ефективність регіональної політики нашої держави можна і потрібно судити, перш за все, з того, наскільки успішно вирішується завдання скорочення надмірного розриву в умовах життя населення різних регіонів країни. У цій ситуації особливо необхідна розробка концепції регулювання внутрішньорегіональних і міжрегіональних економічних відносин. На практиці таке регулювання зводиться до впорядкування відносин між регіональними секторами економіки.

Монополія інститутів та інструментів централізованого управління українською економікою в даний час подолана завдяки формуванню адміністративно-територіальних інститутів та інструментів регіональної економічної політики. Це зажадало активізації спеціальних досліджень в сфері регіонального стратегічного управління (в рамках довгострокових цільових державних програм регіонального розвитку). У широкому сенсі стратегія розвитку регіону за допомогою реалізації його конкурентних переваг полягає в пошуку внутрішньорегіональних джерел зростання ефективності та прискорення темпів соціально-економічної динаміки.

Оскільки умови функціонування і розвитку економіки регіону можуть істотно змінюватися в залежності від співвідношення і спрямованості впливу різних внутрішньорегіональних і надрегіональних чинників, то саме співвідношення цих факторів і буде визначати вектори адміністративно-

територіального вектора розвитку регіонів. З цих позицій специфічної закономірністю слід вважати необхідність реалізації потенціалу регіону, яка передбачає перехід до таких кредитних ставок, які б стимулювали: розвиток виробництва і інвестиції, реальну підтримку вітчизняних виробників (при розвитку конкурентного середовища), активізацію непрямих форм державного регулювання економічних процесів в регіоні, а також формування в ньому сприятливого інвестиційного клімату.

Адміністративно-територіальний поділ регіону, що враховує реальну стратегію його розвитку, реалізує конкурентні переваги регіонального різноманіття і міжрегіональної інтеграції, відновлює економічне зростання регіонів на основі активного входження регіонів України в систему світового господарства, охоплює процесом глобалізації всіх рівнів організації національної економіки поділу функцій між регіонами в рамках постіндустріального та інформаційного суспільства. Все це означає, що основним вектором регіонального розвитку країни на базі вдосконалення адміністративно-територіального поділу повинен стати багаторівневий механізм її функціонального управління, що відображає об'єктивні відмінності регіонів. Ці об'єктивні відмінності, в кінцевому рахунку, і представлені конкретним набором його виробничих показників, що і диктує необхідність диференційованих підходів до розробки стратегії розвитку кожного регіону.

Оскільки в рамках адміністративно-територіального поділу регіон правомірно розглядати як сукупність економічно-профільованих секторів господарювання, то слід враховувати взаємодію їх елементів, що виділяються на основі виконуваних ними управлінських функцій. В цьому аспекті основним напрямком функціонального (в тому числі і адміністративно-територіального) управління регіональною економікою виступає формування організаційного взаємозв'язку її основних елементів, що сприятиме цілеспрямованому становленню регіону як умови реалізації її об'єктивних конкурентних переваг.

Економічно значущим напрямком розвитку регіональної організації виробництва слід вважати виникнення прямих міжрегіональних господарських зв'язків, що ґрунтуються на системі поділу праці в межах національної макроекономіки. У цій ситуації на кожній території повинен бути реалізований власний механізм управління її основними виробництвами (з урахуванням властивих тільки їй особливостей виробничої спеціалізації і рівнем міжрегіональної кооперації). Це дозволить побудувати ефективну надрегіональну інтеграцію об'єктивно виділених елементів, що і може утворити економічну основу становлення регіонів як реальних мезоекономічних суб'єктів в системі адміністративно-територіального поділу.

В цілому регіональна економічна система характеризується великою кількістю об'єктивних залежностей, що детермінують її цілісність, стійкість і відтворювальний характер адміністративно-територіального функціонування. Саме ці залежності і утворюють ту сукупність ознак і властивостей, аналіз яких і утворюють головний предмет теорії регіональної економіки. Однак особливу увагу заслуговують тільки ті внутрішньорегіональні залежності, які, отримуючи системну значимість, стають разом з тим і економічними передумовами реалізації фактичного виробничого потенціалу регіону.

Звичайно, набір виробничих характеристик регіональних економік відрізняється в залежності від дослідницької концепції: одна справа, наприклад, включати приватну власність і конкурентоспроможність в число обов'язкових параметрів економічної організації регіонального виробництва, а інше - вважати їх другорядними елементами (рис. 4.2).

Характеризуючи основні вектори динаміки сучасної регіональної економіки, слід враховувати, що в ринково-трансформаційній економіці України адміністративно-територіальне формування довгострокових імпульсів розвитку підприємництва перетворюється в вихідну умову не тільки стабілізації економічної ситуації в регіональній економіці, але і в потужний імпульс системного ринкового оновлення всіх сфер вітчизняного

виробництва.

Характер регіонального виробництва залежить від характеру і форми взаємодії інтересів господарюючих суб'єктів, розвитку економічних відносин і звернення матеріально-речових потоків.

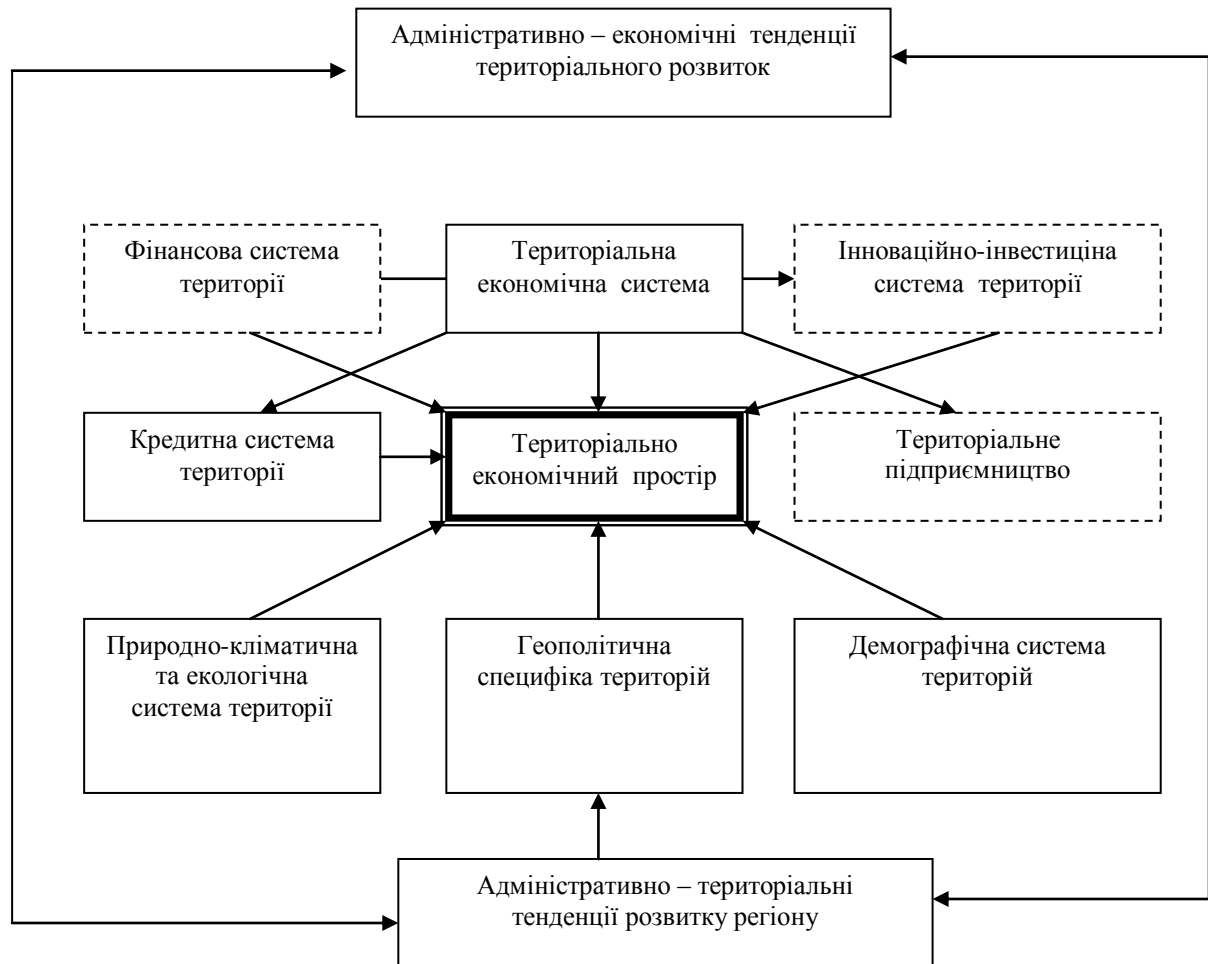


Рис.4.2. Профілюючі вектори публічного управління територіальним розвитком

За показником спеціалізації регіонального промислового виробництва розподілені на п'ять груп: перша група - з переважанням галузей паливно-енергетичного комплексу, друга група - регіони з переважним розвитком чорної і кольорової металургії, хімічної і нафтохімічної промисловості, третя група - регіони з високим рівнем розвитку машинобудування, четверта група - регіони агропромислового комплексу, п'ята група - регіони з багатогалузевим характером виробництва.

Проведений аналіз, а також облік оцінки точок зору з даної

проблематики, викладених у науковій літературі, дозволяє визначити таку типологію українських регіонів: перший тип - це регіони, високо розвинені в промисловому відношенні, мають умови для економічного зростання, ефективного розвитку виробництва, з наявністю міжрегіональних і міжнародних економічних зв'язків; другий тип - регіони, які мають високоефективним природно-сировинним потенціалом; третій тип - регіони агропромислової орієнтації; четвертий тип - регіони, що відстали з тих чи інших причин від розвитку сучасних тенденцій в організації виробництва; п'ятий тип - кризові регіони, які потребують переспеціалізації або заміни виробничих потужностей; шостий тип - екстремальні регіони, економічний розвиток яких ускладнено в силу природно-кліматичних, екологічних, соціальних особливостей.

При всіх різноманітних варіантах характеристики регіональної економіки основний блок її конструкції утворює сфера приватного підприємництва. Це означає, що проблема розвитку регіональної економіки трансформується в проблему реалізації регіонального приватного підприємництва. Ті умови, які забезпечують повноцінну реалізацію підприємництва, виступають в той же час умовами, що забезпечують повноцінне функціонування регіональної економіки.

Аналіз територіальної організації підприємництва виходить з того, що в даний час національна економіка не може зберегти цілісність і конкурентоспроможність без ефективного розвитку підприємництва. Це означає, що адміністративна система управлінської економіки витісняється саморегулювальною системою підприємницької економіки. Загальною адміністративно-територіальним посиленням функціонування сучасної системи регіонального господарювання виступає реально-функціонуючий інституційно-оформлений сектор підприємництва, суб'єкти якого організовують виробництво за рахунок власних (або позикових) коштів, і які готові, в разі невдачі, ризикувати своїм капіталом. У широкому ж розумінні підприємницька діяльність передбачає інвестиційну активність, спрямовану

на отримання прибутку (особистого або корпоративного) доходу, здійснювану на свій ризик і під власну майнову відповідальність.

Підприємництво є організація виробничої діяльності, спрямованої на створення товарів і надання (платних) послуг, яка неможлива без сприятливого соціально-економічного і фінансово-інвестиційного клімату. При такому кліматі підприємець орієнтується не стільки на короткострокову максимізацію прибутку, а й на довгостроковий (перспективний) розвиток свого бізнесу. В даний час намітився широкий спектр проблем розвитку підприємництва, характерний для всіх регіонів України (таблиця 4.8).

Таблиця 4.8

Інструментарно матриця вирішення проблем публічного управління територіальним розвитком

Територіальні проблеми публічного управління територіальним розвитком	Інструментарний механізм
недосконалість законодавства в частині невідповідності діючих нормативно-правових актів знову прийнятою, нестабільна податкова політика	вдосконалення чинної законодавчої та нормативної бази всіх рівнів
адміністративні бар'єри при реєстрації та веденні підприємницької діяльності	зниження рівня зайвого адміністрування
недостатня зацікавленість органів влади у вирішенні проблем малого підприємництва, незначні обсяги бюджетного фінансування малого бізнесу	розвиток інфраструктури підтримки суб'єктів малого підприємництва, розвиток міжрегіонального та міжнародного співробітництва
обмежений спектр фінансової підтримки підприємців	розширення спектра фінансових технологій, розробка механізму надання пільг банкам, лізинговим і страховим компаніям, що забезпечує кредитно-інвестиційний обслуговування суб'єктів малого підприємництва, формування системи гарантування і страхування кредитів
дефіцит консультаційної та маркетингової підтримки бізнесу (діюча мережа інфраструктури підтримки не охоплює всі території позначається на розвитку підприємництва регіону, що негативно	вдосконалення підготовки кадрів для малого бізнесу і фахівців інфраструктури
відсутність достатнього інформаційного забезпечення. формування системи оперативного інформаційного забезпечення	створення і поповнення баз даних, розвиток інвестиційно-інноваційної діяльності

Таким чином, переважаючими характеристиками регіонального підприємництва складають три моменти: персоніфікація і інституціоналізація

підприємництва; короткострокова максимізація прибутку; довгострокове інвестування. Іншими, не менш значимими факторами розвитку регіонального підприємництва є інвестиційний характер зростання економіки; провідна роль малого і середнього бізнесу в структурі зайнятості; максимізація доходів акціонерів як мета діяльності корпорацій; Доміно-ючий статус наукомісткої продукції; заохочення інструментами оподаткування довгострокових інвестицій.

Підприємницький сектор економіки (що включає підприємства малого і середнього бізнесу, а також інші форми самодіяльної активності населення) величезний: в економічно розвинених країнах він дає понад п'яту частину валового внутрішнього продукту і до половини всіх надходжень до державного бюджету, забезпечує основне число робочих місць. З цього випливає, що створення сприятливих умов для розвитку підприємництва утворює основний вектор ринкової трансформації української регіональної економіки.

Підприємницькі підприємства орієнтуються (якщо відсутня адміністративна деформація ринкового механізму) на низьковитратні технології, прагнуть скоротити непродуктивні витрати. Тому ефективність праці в підприємницькому секторі часто на порядок перевершує цей показник на аналогічних державних підприємствах. Пропонована характеристика дозволяє включити в число територіальних параметрів підприємництва мінімізацію трансакційних витрат.

Підприємницький сектор акумулює особисті заощадження самих підприємців і здатний, минаючи фінансово-кредитних посередників, трансформувати їх в інвестиції в реальний сектор виробництва товарів і надання послуг. Таким чином, характерною рисою дрібного і середнього підприємництва виступає свого роду "горизонтальне" поширення принципу самофінансування при мінімумі трансакційних витрат.

Розвитку підприємництва в Україні перешкоджає, перш за все, інституційно-нераціональні процедури створення і ліквідації підприємств в

межах підприємницького сектора; нестійка система оподаткування; ускладнена система ліцензування та сертифікації; відсутність інфраструктури розвитку підприємництва. Особливий блок проблем взаємин підприємців з фінансово-кредитними установами та відсутність системи кредитування (специфікованої для підприємницького бізнесу). Не менш складна група питань сфера взаємин підприємницьких структур з великими підприємствами, в якій панує диктат "материнських" компаній і нерівність в партнерських відносинах. Тим часом переважною формою побудови цивілізованих ринкових відносин є також присутність на ринку "відповідальних власників" (або їх повноважних представників) в особі головних контрагентів ринкових угод продавця і покупця.

Що стосується регіонально-інвестиційної сфери, то вона забезпечує прискорений розвиток економіки регіону, від якої, в кінцевому рахунку, залежить і загальна ефективність регіонального виробництва. Інвестиційна сфера регіональної економіки в якості вихідної основи свого розвитку вимагає наявності відповідної матеріально-технічної бази. І цю базу помилково зводити тільки до активного залучення в регіон фінансових коштів або до ефективного використання.

Інвестиційні фонди технологічно реалізуються при наявності профілювати проєктні, науково-дослідні, пусконаладжувальні та будівельні організації і підприємства, при відсутності яких даний регіон має обмежену інвестиційну ємність.

Стратегічна мета формування і реалізації регіональної інвестиційної політики - підвищення добробуту і якості життя населення регіону - конкретизується регіональними особливостями і умовами здійснення інвестиційної діяльності.

Сфера регіональних інвестицій відображає такі регіональні особливості, як ступінь сприятливості природно-кліматичних умов даного регіону і його геополітичне розташування, рівень спеціалізації економіки на видобутку природних ресурсів і глибина їх первинної переробки тут,

масштаб моновиробничого профілю більшості міст регіону, міра вразливості екологічної системи регіону до негативних промислово-техногенних впливів.

Також примушує до інтенсифікації інвестиційної сфери регіональної економіки виступає фактор обмеження диверсифікації її галузевої структури, висока ступінь її "природної" монополізації. Це ставить розвиток всіх господарських секторів регіону в безпосередню залежність від фінансового стану містоутворюючих підприємств. В цьому аспекті особливим джерелом інтенсифікації інвестиційної сфери регіону може виступити поряд з державною підтримкою програмних напрямків інвестування підвищення частки фінансування капітальних вкладень з коштів місцевих бюджетів, яка зазвичай вкрай невисока.

Висновки до четвертого розділу

1. Визначено, що сучасна концепція управління проектом базується на понятті «проект», який виступає не тільки як об'єкт управління, що володіє деякими специфічними рисами, а й як загальна характеристика сутності процесу управління. У зв'язку з цим усталене Україною мовне поняття «управління проектом» не цілком точно передає суть цього явища. На відміну від «управління проектом» поняття «проектне управління» більш прийнятно, тому що підкреслює різницю між даними та іншими видами управління. На жаль, поняття «проектне управління» асоціюється з проектуванням, діяльністю проектно-дослідницьких організацій. Тому обидва терміни «управління проектом» і «проектне управління», доцільно використовувати як поняття рівнозначні. У даній роботі буде частіше використовуватися перший термін, тобто управління проектом.

На сьогодні існує велика кількість визначень поняття «проект», деякі з них використовуються найбільш часто. Всі вони базуються на трьох основних характеристиках проекту: наявність унікальної мети, обмеженість у

часі, наявність обмежень по ресурсах. Моделюванню підлягають сценарії взаємодії елементів проєкту з факторами внутрішнього і зовнішнього середовища, що може виражатися в підготовці дерева ризиків, дерева рішень чи інших моделей. Таку всебічну модель діяльності, виражену в сукупності тих чи інших логічно пов'язаних документів, можна позначити як бізнес-проєкт. Модель проєкту, що є його ідеальним уявленням, потім реалізується в практичній діяльності, «проєктується» на поверхню реальності.

2. Зазначено, що в руках держави зосереджені основні нормативно-правові, фінансово-економічні, адміністративні інструменти регіональної політики. У їх числі: Закони України, укази Президента, постанови Уряду України, договори про розмежування предметів ведення і взаємне делегування повноважень між Україною і її регіонами; бюджет; нормативні акти державних органів виконавчої влади; дотації, субсидії, пільгові позики, трансферти; державні цільові програми розвитку окремих регіонів. Особливу групу складають: податкове регулювання, митне регулювання, кредитно-грошова політика, платежі за користування природними ресурсами, державні програми соціально-економічного розвитку України, державні замовлення, закупівлі для державних потреб та тощо.

Органи державної влади регіонів України мають дуже обмежені можливості впливати як на прийняття рішень відомствами, так і на результативне витрачання направляються в регіони коштів (за винятком трансфертів). Ця обставина у купі з поганою координацією дій державних структур призводить до розпорошення і нераціонального використання бюджетних і позабюджетних коштів, що спрямовуються в регіони. Адресати отримання фінансових коштів, так само як і величина останніх, не завжди визначаються, виходячи з об'єктивної оцінки гостроти ситуації в тому чи іншому регіоні України. Нерідко верх беруть політичні міркування, ступінь «близькості» керівників регіонів до влади та тощо.

Продуктивне використання при підготовці стратегії регіону такого економічного інструменту, як прогнозування, вимагає створення науково

обґрунтованої системи прогнозних показників, в рівній мірі відображає потреби і України, і її регіонів. На базі цієї системи повинна бути розроблена єдина методика складання прогнозів соціально-економічного розвитку окремих регіонів. Наступний крок розробка єдиної методики складання міжрегіональних прогнозів, різновидом яких є прогноз соціально-економічного розвитку окремого макрорегіону, в ув'язці з прогнозом соціально-економічного розвитку України.

3. Визначено, що стратегічно-орієнтована економічна політика є функцією від економічної концепції будівництва держави децентралізацією. У літературі справедливо зазначається, що «більшість сучасних держав незалежно від свого формального устрою в формі федерації, конфедерації чи унітарної держави включають в себе субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, які однорідні за різними характеристиками (рівнем економічного розвитку, потреби в суспільних благах, вартості надання суспільних благ). Така диференціація різних адміністративно-територіальних утворень в рамках однієї держави породжує проблему майнової нерівності громадян, які проживають в різних регіонах.

Основною економічною умовою попереднього вирішення потенційних міжрегіональних конфліктів в системі децентралізації, виступає формування матеріальної бази з метою забезпечення рівних стандартів життя населення різних регіонів. Це має важливе значення в зв'язку з тим, що ринкові механізми не завжди здатні попереджати і долати серйозні територіальні відмінності в рівнях життя населення, ефективності регіональної економіки; в цьому випадку держава об'єктивно виявляється перед необхідністю підтримувати однорідність територіального економічного і соціального простору. Для цього необхідно - раціональне територіальне розміщення факторів виробництва; підтримка активної міжрегіональної міграції працездатних категорій населення; активізація правової системи місцевого самоврядування.

Територіальна організація регіонального виробництва являє вторинний

(у порівнянні з макроекономічним) рівень його функціонування, реалізуючи на практиці закон оптимального територіального поділу праці, закон економії витрат праці на подолання просторового розриву між елементами виробництва, закон агломерації виробництва.

Таким чином, адміністративно-територіальна політика безпосередньо пов'язана практично з усіма сторонами просторового розміщення продуктивних сил державне будівництво в сфері становлення і розвитку відносин, взаємини основних рівнів влади (включаючи місцеве самоврядування), вибір економічних інструментів зростання ефективності використання місцевих ресурсів. Більш того, адміністрації регіонів, вирішуючи питання щодо розвитку продуктивних сил, повинні знати, що робиться в цьому ж плані на сусідніх територіях. Створюючи ту чи іншу магістраль, необхідно мати інформацію про її можливе проходження через сусідні регіони.

РОЗДІЛ 5

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

5.1. Підхід до формування бюджетної політики територіального розвитку

Поняття бюджету розвитку тісно пов'язане з поділом витрат бюджетів на поточні та капітальні, закріпленому в Бюджетному кодексі України.

З аналізу даних положень можна зробити наступні висновки:

1. Бюджет розвитку може утворюватися в рамках бюджету будь-якого рівня, однак порядок його утворення повинен регламентуватися Законом України;

2. Бюджет розвитку є складовою частиною капітальних видатків бюджетів; поняття «капітальні витрати» і «бюджет розвитку» співвідносяться між собою як загальне і часткове.

Бюджетний кодекс не дає визначення бюджету розвитку і не визначає його правовий режим навіть в найзагальнішому вигляді в зв'язку з тим, що це повинно бути зроблено в спеціальному Законі України.

З аналізу даних положень можна зробити наступні висновки:

1. Бюджет розвитку може утворюватися в рамках бюджету будь-якого рівня, однак порядок його утворення повинен регламентуватися Законом України;

2. Бюджет розвитку є складовою частиною капітальних видатків бюджетів; поняття «капітальні витрати» і «бюджет розвитку» співвідносяться між собою як загальне і часткове.

Публічне управління уповноважує орган виконавчої влади:

- здійснювати оперативне управління бюджетом розвитку;
- проводити аналіз, оцінку і відбір інвестиційних проєктів для надання грошових коштів і державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку;

- забезпечувати узгоджене фінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів інвесторів і коштів, що виділяються з бюджету;
- надавати інвесторам від імені Уряду України державні гарантії за рахунок коштів бюджету розвитку.

Перш ніж визначати можливі джерела коштів, що становлять бюджет розвитку місцевих утворень і умови їх надання, необхідно розглянути основні дефініції бюджету розвитку.

Бюджет розвитку місцевого утворення можна визначити як складову частину місцевого бюджету, що формується в складі капітальних витрат місцевого бюджету і використовується для кредитування, інвестування та гарантійного забезпечення інвестиційних проєктів .

Цільова спрямованість бюджету розвитку виражається в пріоритетах політики соціально-економічного розвитку місцевого утворення.

Основними цілями формування і виконання бюджету розвитку місцевого утворення є:

- реалізація (фінансування) інвестиційних проєктів (програм), в найбільшій мірі відповідних пріоритетів економічної, соціальної та екологічної політики місцевого утворення;
- стимулювання інвестиційної активності в місцевому утворенні;
- залучення коштів інвесторів для розвитку економіки місцевого утворення за ключовими напрямками.

Управління бюджетом розвитку в цілому має на увазі:

- по-перше, оперативне управління бюджетом розвитку;
- по-друге, аналіз, оцінку і відбір інвестиційних проєктів для надання грошових коштів і гарантій від місцевої влади за рахунок коштів бюджету розвитку;
- по-третє узгоджене фінансування інвестиційних проєктів (як правило в рамках відповідних програм) за рахунок коштів інвесторів і коштів, що виділяються з державного бюджету;
- по-четверте, надання інвесторам гарантій від місцевої влади за

рахунок коштів бюджету розвитку від імені керівництва місцевого утворення.

Діяльність з управління бюджетом розвитку здійснюється уповноваженим на те органом (комітетом, підкомітетом) і регулюється чинним законодавством і відповідними нормативно-правовими актами.

Грошові кошти бюджету розвитку спрямовуються виключно на:

- фінансування інвестиційних проєктів, відібраних на конкурсній основі;
- виконання зобов'язань місцевого утворення по наданим інвесторам місцевих гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку.

Гарантії від місцевої влади за рахунок коштів бюджету розвитку є зобов'язанням місцевого утворення відшкодувати кредиторю за рахунок коштів бюджету розвитку частина фактично наданих ним коштів на фінансування інвестиційного проєкту в разі неповернення позичальником (інвестором) основного боргу в строк, встановлений кредитним договором.

Слід підкреслити, що при наданні інвесторам гарантії від місцевої влади і грошових коштів необхідно дотримуватися таких умов:

- надання інвесторам гарантії від місцевої влади, або виділення інвесторам грошових коштів за рахунок коштів бюджету розвитку на фінансування інвестиційних проєктів здійснюється на конкурсній основі і на умовах повернення, платності і терміновості.

При первинному формуванні бюджету розвитку місцевого утворення, кошти бюджету формуються за рахунок наступних джерел:

- запозичення (внутрішні та зовнішні) місцевого утворення на інвестиційні цілі;
- частина доходів місцевого бюджету від використання та продажу майна, що перебуває в місцевій власності;
- доходи місцевого бюджету від використання та приватизації об'єктів місцевої власності, створених в результаті фінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів місцевого бюджету;

- доходи місцевого бюджету від раніше зроблених бюджетних інвестиційних асигнувань на умовах повернення, платності і терміновості;
- відрахування частини надходжень в державний бюджет від розміщення державних цінних паперів в частці, яка встановлюється місцевим бюджетом на черговий фінансовий рік;
- відрахування частини коштів сум перевищення доходів до бюджету, що фактично надійшли, над доходами, встановленими в місцевому бюджеті на черговий фінансовий рік;
- інші джерела, передбачені законодавством України.

Грошові кошти бюджету розвитку акумулюються на спеціальному рахунку органів управління місцевого утворення.

При наступному формуванні бюджету розвитку основним засобом наповнення місцевого бюджету крім зазначених вище джерел виступає раніше сформований і сповнений бюджет розвитку.

Виконання бюджету розвитку місцевого утворення має на увазі бюджетний дохід від інвестиційних асигнувань і відшкодування вкладених коштів. Бюджетний дохід від інвестиційних асигнувань є перевищення доходів над витратами з бюджету розвитку по здійсненню інвестиційних проєктів.

Розглянемо основні умови надання коштів бюджету розвитку території. Необхідно розрізняти умови надання коштів бюджету розвитку залежно від того, чи відбувається це в вигляді виконання зобов'язань з надання інвесторам гарантій місцевими органами влади, або у вигляді фінансових інвестиційних ресурсів.

До розгляду на отримання гарантій місцевими органами влади приймаються інвестиційні проєкти претендентів, які мають стійке фінансове становище і здатних повернути кредит з нарахованими на нього відсотками в термін і в повному обсязі.

Обов'язковою умовою є наявність у претендента власних оборотних коштів, розмір яких в залежності від вартості інвестиційного проєкту

варіюється від п'яти відсотків (максимально великий інвестиційний проєкт) до двадцяти відсотків.

Проєкти повинні мати позитивну величину чистого дисконтованого доходу до розрахункового періоду. Чиста поточна вартість визначається шляхом складання за всі роки дисконтованих показників чистого (після вирахування податків) прибутку і амортизації і вирахування з отриманої суми обсягу інвестицій, призначених на реалізацію проєкту.

Критерієм відбору інвестиційних проєктів для надання державної підтримки є величина доходу, який отримує держава в результаті реалізації проєкту. Прийняті до розгляду проєкти ранжуються відповідно до показника бюджетної ефективності. Цей показник визначається як відношення суми дисконтованої величини податкових надходжень і обов'язкових платежів до розміру гарантій місцевими органами влади.

При наданні гарантій місцевими органами влади інвестиційні проєкти претендентів повністю виконують поточні зобов'язання перед бюджетом та позабюджетними фондами.

Розмір гарантій місцевими органами влади, які видаються кредиторам, становить до 40 відсотків від фактично наданих ними коштів для реалізації конкретного інвестиційного проєкту.

Розмір гарантій місцевими органами влади вказується в угоді між відповідним комітетом (підкомітетом) місцевого утворення і кредитором договору поруки.

Обов'язковою умовою на отримання грошових коштів є повністю сплачений статутний капітал претендента. При цьому виключаються претенденти, які знаходяться самі або мають структури, які знаходяться в стадії реорганізації, ліквідації або банкрутства, або обмежуються в правовому відношенні відповідно до законодавства України;

Претендент має право вибору наступних форм місцевого бюджету розвитку місцевого утворення на поворотній і платній основі для фінансування витрат по здійсненню інвестиційного проєкту зі сплатою

відсотків за користування ними в розмірі, визначеному в бюджеті території на відповідний рік;

б) надання місцевих інвестиційних ресурсів на умовах закріплення в місцевій власності частини акцій створюваних акціонерних товариств з подальшою їх реалізацією на ринку цінних паперів і спрямуванням виручки від реалізації в дохід бюджету розвитку місцевого утворення.

Для фінансування інвестиційного проєкту претендент повинен надати власні кошти в обсязі не менше 20 відсотків від кошторисної вартості проєкту (вартості будівництва), відображеної в бізнес-плані.

У бізнес-плані в обов'язковому порядку повинні бути приведені обґрунтування розміру інвестицій за даними проєкту (ТЕО).

Обсяг власних коштів претендента, що спрямовуються на фінансування проєкту до початку його реалізації, підтверджується формами відповідної бухгалтерської звітності.

За проєктами, представленими новоствореною організацією, що не володіє зазначеними джерелами власних коштів, за рішенням засновників або органу юридичної особи, уповноваженого на це установчими документами, для фінансування проєкту можуть бути використані кошти, внесені засновниками в оплату статутного капіталу.

Особливістю розміщення інвестиційних ресурсів бюджету розвитку місцевого утворення за високоефективним інвестиційним проєктам є те, що з метою відбору найбільш ефективних інвестиційних проєктів необхідно враховувати, що термін окупності проєкту не повинен перевищувати 2 років з початку реалізації проєкту з даного бізнес-плану.

Виходячи з цього претендент має право вибрати такі форми місцевої підтримки високоефективних інвестиційних проєктів:

а) виділення коштів бюджету розвитку за умови повернення наданих коштів протягом 2 років з моменту їх отримання і зі сплатою відсотків за користування ними в розмірі, визначеному бюджетом на відповідний рік;

б) надання місцевих інвестиційних ресурсів на умовах закріплення в

державній власності частини акцій створюваних акціонерних товариств, які реалізуються на ринку цінних паперів після закінчення 2 років з початку отримання прибутку від реалізації проекту, із спрямуванням виручки від реалізації цих акцій в дохід бюджету розвитку. Розмір пакету акцій, що закріплюються у власності місцевого утворення, а також рік їх реалізації визначаються відповідно до бізнес – плану проекту.

Основною вимогою при наданні централізованих інвестиційних ресурсів бюджету розвитку місцевого утворення на умовах закріплення в місцевій власності частини акцій створюваних акціонерних товариств є те, що одним із засновників створюваного акціонерного товариства від імені місцевого утворення виступає фонд майна, що вносить в оплату акцій акціонерного товариства грошові кошти, надані бюджетом розвитку для реалізації інвестиційного проекту.

Умови закріплення в місцевій власності частини акцій створюваних акціонерних товариств визначаються угодою про закріплення в місцевій власності частини акцій створюваного акціонерного товариства, підписаним фондом майна, уповноваженим на те органом місцевого самоврядування і претендентом.

Аналізуючи механізм формування і управління бюджетом розвитку території необхідно розглянути систему ризиків, такі як:

- * Випадковий характер події, який визначає, який з можливих результатів реалізується на практиці;
- * Наявність альтернативних рішень;
- * Відомі або можливо визначити ймовірності фіналів і очікувані результати;
- * Ймовірність виникнення збитків;
- * Ймовірність виникнення додаткового прибутку.

Стосовно до бюджету розвитку слід зауважити, що ризик тут присутній не тільки в зв'язку з надходженнями від вкладень коштів бюджету розвитку, але і з формуванням дохідної частини бюджету (тобто джерела цих коштів).

Останні ризики в деякому роді навіть більш значущі, так як при недостатньому формуванні дохідної частини бюджету неможливо говорити про будь-які витрати бюджету розвитку.

Зазвичай ризики підрозділяються на дві основні категорії:

1) систематичні ризики, пов'язані з зовнішнім середовищем об'єкта інвестування - ризики кон'юнктури ринків збуту, ринку покупних ресурсів, галузі в цілому. Систематичні ризики по відношенню до бюджету розвитку пов'язані з формуванням його дохідної частини, тому що перелік статей доходу бюджету ніяк не залежить від самого бюджету;

2) несистематичні ризики пов'язані з самим об'єктом інвестування, а по відношенню до бюджету розвитку місцевого утворення - з його видатковою частиною.

До систематичних ризиків можна, зокрема, віднести наступні ризики:

- ризик скорочення фінансування з вищестоящих бюджетів, може виникнути, коли коштів вистачатиме лише на поточні потреби місцевого утворення, а фінансування інвестиційних проєктів стане неможливим;

- ризик скорочення надходжень від використання та продажу майна, що перебуває в місцевій власності до бюджету місцевого утворення може виникнути в результаті погіршення загального економічного становища господарюючих суб'єктів на території місцевого утворення. Отже, знизяться обсяги виробництва, реалізації, і прибутку, а в результаті - і податкові надходження в місцевий бюджет можуть сильно скоротитися.

Уникнути цього ризику можна за допомогою проведення правильної соціально-економічної політики на території місцевого утворення, а саме - підтримання виробників конкурентоспроможної продукції сприятиме зростанню доходів населення, щоб воно було в змозі купувати товари і забезпечувати таким чином доходи виробників. Цілком зрозуміло, що повністю усунути цей ризик не можна, так як на становище суб'єктів господарювання впливають і інші чинники;

- ризик неповного розміщення місцевих цінних паперів внаслідок

недостатньої довіри до місцевої влади або нестачі інформації про випуск (емісії) місцевих цінних паперів. Будь-яка емісія цінних паперів вимагає ретельної підготовки. Слід організувати грамотну інформаційну кампанію до початку розміщення цінних паперів;

- ризик, пов'язаний з не виділенням необхідних коштів до бюджету розвитку з поточного бюджету.

Якщо це не викликано настанням несприятливої економічної ситуації, то важливо переконати у необхідності виділення коштів в бюджет розвитку. Останнє вигідно, так як бюджет розвитку дозволяє поліпшити економічне становище в територіальних громадах, збільшити покращити добробут населення, яке на наступних виборах буде голосувати за тих, хто домогся успіху.

Кошти бюджету розвитку повинні або інвестуватися в проєкти, або служити гарантіями місцевих органів влади по проєктам. Тому несистематичні ризики здебільшого опосередковано пов'язані з ризиками інвестиційних проєктів. Це - ризики зовнішнього для проєкту середовища (ризики кон'юнктури ринків збуту для галузі, в якій діє підприємство, ризик конкуренції на ринках збуту, ризик кон'юнктури пропозиції на ринках покупних ресурсів, ризик конкуренції на ринках пропозиції критичних покупних ресурсів за доступ до дешевих і якісних природних ресурсів) і внутрішні ризики інвестиційного проєкту (ризик підвищеної частки позикового капіталу, ризик ключової фігури (розбіжність інтересів інвесторів і особи (осіб), які приймають управлінські рішення на підприємстві), ризик недостатньої диверсифікації продукції, клієнтури, ринків збуту і закупівлі).

Крім того, це ще й операційні ризики (отримання доходу підприємством в результаті продажу його продукції), фінансові ризики (ризики інвестора (акціонера) підприємства, які виражаються в коливання доходу, отримуваного акціонером з придбаних акцій фірми, тобто в нестабільності дивідендів і приросту (падіння) курсової вартості розглянутих акцій), політичні, ризик обмінного курсу, кредитні ризики,

ризик ліквідності.

Однак можна виділити ризики, властиві саме видатковими статтями бюджету розвитку:

- ризик недостатньої диверсифікації інвестиційних проєктів, що підтримуються бюджетом розвитку. Інвестиційні проєкти відбираються на конкурсній основі. Якщо будь-яка галузь в даний момент знаходиться в фазі активного зростання, то інвестиційні проєкти, що вживаються в цій галузі, матимуть кращі показники ефективності. Але так як перед бюджетом розвитку місцевого утворення аж ніяк не стоїть мета досягнення прибутку, то слід відбирати проєкти з найбільшою соціальною віддачею (в тому числі забезпечують зростання добробуту населення місцевого утворення). Підтримка тільки однієї галузі може привести до дисбалансу в економічній системі. Таким чином, слід проводити ретельний моніторинг галузей народного господарства, представлених на території, і визначати, які з них мають найбільшу соціально-економічну значимість в конкретний момент часу;

- ризик занадто великої частки бюджету розвитку в загальному бюджеті місцевого утворення. Подібна ситуація небезпечна тим, що при невдачі декількох проєктів місцеві утворення не зможе повернути вкладені кошти (а в гіршому випадку - повністю втратити). Крім того, поточний бюджет не повинен втрачати свого значення;

- ризик зниження зацікавленості в успіху самого ініціатора проєкту, який може виникати за участю місцевого утворення в здійсненні інвестиційних проєктів комерційними фірмами. Даний вид ризику може виникнути при занадто великій частці коштів, виділених з бюджету розвитку в загальному обсязі необхідних інвестицій. Заходом щодо зниження цього виду ризику може служити введення нормативу частки власних коштів ініціатора проєкту в загальному обсязі фінансування проєкту (наприклад, 20%);

- ризик використання коштів не в інтересах місцевого утворення,

господарюючих суб'єктів або населення, тобто кошти бюджету не можуть служити соціально-економічним цілям розвитку території. Підприємства можуть не володіти достатньою інформаційною прозорістю (тобто не можна точно сказати, куди спрямовуються кошти, отримані з бюджету розвитку). Щоб контролювати використання коштів, необхідно ретельно відстежувати фінансові потоки підприємства;

- ризик недосягнення поставлених соціальних цілей. Щоб уникнути цього ризику, потрібно якомога точніше спрогнозувати наслідки реалізації конкретного інвестиційного проєкту або інвестиційної програми місцевого утворення в цілому. Якщо невдача проєкту може спричинити за собою серйозні соціально-економічні наслідки, то необхідно провести заходи щодо зниження ризиків цього конкретного проєкту.

Для кожного місцевого утворення слід проводити визначення ризиків бюджету розвитку, тому що ризики розрізняються залежно від території, на якій розташовано місцеві утворення, від рівня економічного розвитку підприємств, розвитку інфраструктури тощо

Важливо постійно контролювати ризики бюджету розвитку. Багато ризиків носять тимчасовий характер і з плином часу зникають. Набагато небезпечніше поява нових ризиків.

Оцінка ризиків може проводитися шляхом експертного або кількісного аналізу.

Експертний аналіз застосовується при недостатній інформації про проєкти (або складності прогнозування). Основною перевагою цього підходу є відсутність необхідності в точних вихідних даних. В рамках експертного аналізу залучаються незалежні експерти, які повинні мати доступ до всієї наявної інформації та мати достатній рівень знань у відповідній предметній області.

Кількісний аналіз значно складніший і часто вимагає застосування програмних засобів. У разі оцінки ризиків інвестиційного проєкту він полягає у визначенні показників граничного рівня (визначенні точки

беззбитковості), аналізі чутливості проєкту до зміни різних параметрів і аналізі сценаріїв розвитку проєкту.

Велику кількість ризиків, пов'язаних з реалізацією конкретних проєктів, можна зменшити шляхом проведення наступних заходів:

- розподіл ризику між учасниками проєкту передбачає залучення якомога більшої кількості інвесторів проєкту, що дозволяє ініціаторам проєкту акумулювати значні кошти, а іншим учасникам в разі невдачі - знизити втрати;

- зниження ризиків в плані фінансування проєкту, тобто проєкт повинен мати достатній запас міцності;

- страхування ризиків. Слід стимулювати підприємців до страхування ризиків по інвестиційним проєктам.

Звичайна практика розподілу ризику полягає в тому, щоб зробити відповідальним за ризик того учасника проєкту, який в стані краще всіх розраховувати і контролювати ризики.

Фірми-консультанти, постачальники обладнання і навіть більшість підрядників мають обмежені кошти для компенсації ризику, які вони можуть використовувати, не наражаючи на небезпеку своє існування. Якщо вони займаються оцінкою факторів ризику, вони стають неконкурентоспроможними.

Отже, існує три причини, за якими передача ризику може бути вигідною:

1. Втрати сторони, яка передає (трансферу) незначні для приймаючої (трансфери).

2. Приймаюча сторона може знати кращі способи і мати кращі методи і можливості для скорочення цих втрат.

3. Приймаюча сторона може перебувати в кращій позиції для скорочення втрат або контролю над ризиком.

Основним способом передачі ризику є укладання контрактів. При передачі ризику необхідно враховувати такі моменти:

- розподіл ризиків між трансфером і трансфери має бути чітким і недвозначним;

- трансфери повинен мати можливість швидко і чітко виконати всі взяті на себе зобов'язання.

Більшість великих проєктів має якийсь елемент, затримка з реалізацією якого може обернутися для замовника таким збільшенням вартості робіт, яке може перевищити вартість проєкту.

Таке може мати місце, наприклад, в результаті запізнення з підключенням ліній електропередачі до електростанції. У цьому випадку штраф за затримку буде незрівнянно менше втрат, якщо ще підрядник погодиться заплатити його, що трапляється рідко.

Вихід з такої ситуації полягає якраз в тому, що до участі в проєкті залучаються страхові компанії.

Методи страхування ризику можуть бути згруповані по декількох напрямках:

1. Купівля загального (генерального) страхового поліса від усіх ризиків на суму ймовірних втрат від конкретних інноваційних ризиків. Даний метод передбачає кількісну оцінку ризиків, виявлених за проєктом, переведення її в терміни втрат або передбачуваних недоотриманих прибутків, дисконтування їх у часі на період дії страхової премії і укладення договору. При цьому прагнуть поєднати час виплати страхової премії і передбачуваних втрат, а також заповнення їх за рахунок страхової премії. Цей метод є одночасно і найдорожчим, і найнадійнішим тому охоплює навіть ті можливі втрати, які не враховано в бізнес-плані проєкту. Однак в застосуванні даного методу існують деякі обмеження. Так, наприклад, труднощі можуть виникнути при пошуках страхової компанії. Справа в тому, що генеральна страхування пропонують в якості послуги лише великі страхові компанії, з великим досвідом роботи в даній сфері, тому слід дуже скептично ставитися до пропозицій про страхування від молодих і динамічних страхових товариств - їх послуги можуть виявитися неякісними. З вищесказаного випливає те, що

ставки страхових внесків за таким видом страхування можуть виявитися завищеними в силу надійності компанії, а, отже, і сам проєкт підніметься в ціні приблизно на 20-25% від суми втрат. Тому даний вид страхування доступний тільки за проєктами з великим обсягом фінансуванням.

2. Придбання спеціалізованих страховок за типовими інноваційних ризиків засновано приблизно на тому ж механізмі, що і попередній метод, за тим лише винятком, що купується кілька страхових полісів на окремі види ризиків і окремі суми, за якими передбачаються різні страхові ставки та умови виплати страхових премій. Такий метод може виявитися більш економічним, ніж попередній за рахунок того, що підприємство може диференціювати свою страхову політику, набуваючи страховку лише по тих ризиках, які недостатньо захищені іншими заходами щодо зниження ризику або найбільш небезпечні.

3. Оформлення страховок по індивідуально сформульованим (нетиповим) ризикам дозволяє страхувати будь-які види ризиків, в тому числі і специфічні. При цьому умови виплати страхових премій є повністю предметом договору між сторонами, котрі укладають контракт, а ставки враховують платоспроможність (так звана страхова дискримінація). При необхідності страхування може здійснюватися на користь третіх осіб, наприклад, кредиторів проєкту.

Таким чином, можна прийти до висновку, що останній згаданий метод страхування є найбільш ефективним і прийнятним для ініціаторів інвестиційного проєкту.

Даний метод мінімізації ризику передбачає виділення в бюджеті інвестиційного проєкту єдиного резервного фонду, що зберігається на розрахунковому рахунку фірми. Також ефективним може бути резервування частини цінних паперів, що випускаються під проєкт, особливо якщо прогнозується підвищення їх курсу. Таким чином, можна не тільки досягти швидкої мобілізації коштів у разі настання ризику, а й заробити на підвищенні їх курсу. До резервування можна також віднести напрям в

резервні фонди частини майбутніх найбільш надійних доходів за проектом, напрямок в оборот тимчасово зайвих коштів за проектом та зарахування прибутків в резерв проекту.

Резервувати можна не тільки грошові кошти, а й матеріальні цінності, ринкова вартість яких має тенденцію до підвищення понад очікуваних темпів інфляції, а також короткострокове резервування власних виробничих потужностей в розрахунку на ризики їх нестачі незадовго до настання в них потреби.

Одним з важливих напрямків мінімізації ризику в межах резервування є резервування основних і дублюючих контрагентів і замовників. Даний напрямок передбачає ведення переговорів про постачання і закупівлі відразу з декількома партнерами, при цьому кожен з них обізнаний про те, що переговори ведуться не тільки з ним. Залучити додаткових партнерів можна наданням їм цінних пільг, організацією тендерних торгів на розміщення замовлень і іншими методами. У будь-якому випадку умовою застосовності цих та інших заходів в інтересах вибору найбільш перспективних партнерів є інформація про максимально можливі кількості потенційних постачальників і споживачів, для чого рекомендується вдаватися до послуг підприємств, що мають доступ до відповідних інформаційних банків і баз даних.

Поняття резервування в рамках мінімізації ризику включає також передбачення і підготовку резервних альтернативних інвестиційних, постачальницьких, науково-технічних, виробничих, збутових та інших заходів, а також резервування часу на операції, пов'язані з підвищеними ризиками в виробничих, комерційних, фінансових планах за інноваційним проектом. Таким чином, з урахуванням вищесказаного, процес формування бюджету розвитку має передбачати, зокрема, наступні етапи:

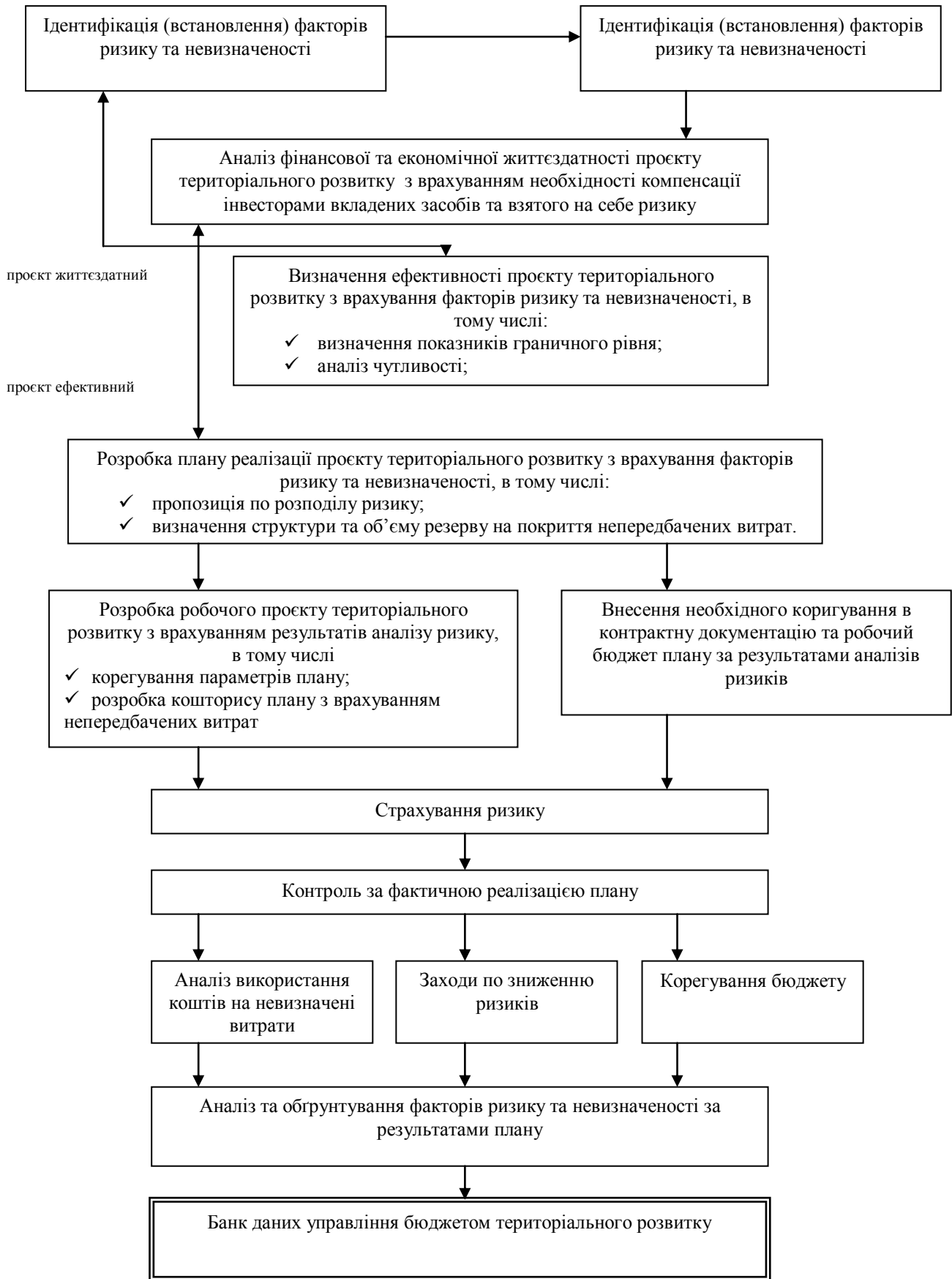


Рис.5.1. Складові елементи життєздатності проекту територіального розвитку

- планування основних параметрів бюджету;
- оцінка можливого ризику збитків, який може мати місце в процесі виконання бюджету;
- визначення кількісних показників ризику шкоди для різних варіантів перевищення доходів над витратами;
- вибір раціональних значень бюджетних складових шляхом мінімізації ризику збитків.

Відзначимо, що під шкодою в даному випадку слід розуміти як незаплановані фінансові втрати в дохідній частині бюджету, так і непередбачені бюджетні витрати.

Принципово існує два підходи до проєктування, формування та виконання бюджету розвитку місцевого утворення.

Перший підхід - нормативний - базується на добре відомому і до сих пір широко застосовується в практиці бюджетного будівництва механізмів формування інвестиційних ресурсів, в основі якого - встановлення і витримання заздалегідь заданого нормативу відрахувань фінансових коштів з консолідованого бюджету місцевого утворення в бюджет розвитку на інвестиційні цілі.

Теоретично, цей підхід привабливий тим, що існує можливість реалізації принципу планомірності в досягненні соціально-економічних цілей розвитку місцевого утворення на середньострокову і довгострокову перспективу.

Однак, на практиці реалізація даного принципу досить скрутна поза рамками цілісної планово-економічної системи. В умовах ринкової економіки такий підхід пов'язаний з жорсткою ув'язкою можливостей і достатності самого бюджету місцевого утворення (як в іншому і бюджету будь-якого іншого рівня), що робить бюджет розвитку в досить високого ступеня невизначеним як по реальному змісту, так і по вихідній складовій - нормативу відрахувань. З іншого боку, такий підхід до формування бюджету з неминучістю приводить в дію механізм вибірковості як в реалізації

інвестиційних цілей, так і в розміщенні інвестиційних ресурсів.

Таким чином, бюджет будується за класичною розподільною схемою з усіма властивими їй недоліками.

Другий підхід передбачає реалізацію програмно-цільовий концепції бюджету розвитку, де процеси проєктування, формування і виконання бюджету розвитку ув'язуються комплексно в єдину чітко окреслену програму дій, що має свою концепцію і ієрархію цілей і підцілей. Таким чином, до бюджету розвитку як до об'єкта управління правомірно використання таких програмно-цільових методів як:

оцінка і вибір проблеми (цілей), для вирішення якої розроблятиметься програма;

формування та оптимізація програми;

визначення та оптимізація необхідних ресурсів програми;

організація системи управління програмою і забезпечення організаційної взаємодії;

координація і контроль робіт за програмою.

Таке апріорне визначення складу програмно-цільових методів управління дозволяє, уточнивши їх зміст стосовно бюджету розвитку, конкретизувати розробку процедур використання цих методів з метою створення цілісної технології побудови бюджету розвитку.

Крім того таке визначення складу програмно-цільових методів дає можливість правильно ставити завдання визначення способів вирішення інших, сполучених з головною, проблем - економічних, структурних, кадрових та ін. з метою створення системи управління бюджетом розвитку в цілому.

Реалізація другого підходу означає, що взаємопов'язаність процесів проєктування, фінансування і виконання бюджету розвитку передбачає проходження не по лінійної спрямованості " вибір цілей нормативних ресурсів - виборче наділення ресурсами - виконання", а по циклу "інвестиційні цілі - визначення потреби в ресурсах - оптимізація ресурсів -

розміщення ресурсів виконання - відшкодування ".

Подібного роду циклічність процесів бюджету розвитку дає реальну можливість отримати відтворений бюджет розвитку.

5.2. Підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства

Попередній аналіз наявних законодавчих актів і досвіду розвитку країн з розвиненою економікою показує, що центральною ланкою механізмів суспільного регулювання процесів соціально-економічного розвитку країни в цілому та її окремих регіонів повинні стати довгострокові територіальні прогнози і програми соціально-економічного розвитку [2, 9,14, 17,90].

Основне завдання розробки таких програм - ув'язка короткострокових рішень з довгостроковими цілями розвитку економіки. Крім того, при їх формуванні та реалізації необхідно враховувати можливість розбіжності економічних інтересів для різних суб'єктів економічної діяльності, розподіл власності і повноважень між суб'єктами різних ієрархічних рівнів.

В останній десятирічній період характерним було різке скорочення впливу на економіку з боку держави, а слідом за цим і з боку адміністрацій місцевих утворень. В результаті, в планово-програмних документах, в тому числі і на місцевому рівні, стали розглядатися перспективи створення в основному об'єктів соціальної сфери, а вплив на економіку і виробництво зводилося тільки до фіскальних методів і збору податків. Внаслідок цього і цілого ряду інших моментів, якими характеризувалися економічні реформи, підприємства різко скоротили обсяги виробництва, виникли проблеми з працевлаштуванням населення і зменшився обсяг оподаткованої бази [37, 54, 129].

Для виходу із ситуації соціально-економічної кризи існують різні пропозиції, і як магістральний обґрунтовується необхідність посилення державного впливу на економічні процеси. Місцеве управління для

забезпечення раціонального господарювання в межах конкретних територій також неминуче повинно розглядати закономірності економічного розвитку населених пунктів, селищ, міст на основі взаємодії підприємств, затребуваність населенням їх продукції та ін. [38, 56].

Тому в числі основних завдань стратегічного управління соціально-економічним розвитком місцевих утворень можуть бути названі такі:

1. Виявлення місця і ролі місцевого утворення в територіальному поділі праці. Іноді це завдання характеризують як визначення стратегічного вибору місцевого утворення або виявлення конкурентних переваг місцевих утворень;

2. Виявлення поточних і перспективних потреб населення місцевого співтовариства, співвіднесення з нормативним рівнем для найбільш ефективного розподілу матеріальних, трудових і фінансових ресурсів місцевого утворення;

3. Досягнення збалансованості між окремими сферами і елементами місцевого господарства, забезпечення соціально-економічного зростання, підтримка пропорційності економічного розвитку.

Вирішення цих завдань передбачається у відповідних планово-прогнозних документах (в стратегії, концепції, довгострокових соціально-економічних прогнозах, програмах розвитку і планах).

Стратегія і концепція розвитку місцевих утворень на тривалу перспективу повинні, на наш погляд:

- містити формулювання найважливіших соціально-економічних завдань і основних методів їх вирішення;

- включати характеристику основних «точок економічного зростання»;

- містити аналіз і економічну оцінку перспектив розвитку окремих виробничих комплексів,

- враховувати вплив територіального поділу праці, виходячи з виявлених конкурентних переваг території;

- виявляти об'єктивні закономірності формування матеріально-

технічних факторів розвитку місцевого співтовариства.

Стратегічні планово-програмні документи місцевих утворень повинні орієнтуватися, по-перше, на досягнення економічного зростання (інакше муніципальне співтовариство буде поставлено на грань вимирання); по-друге, на підвищення ефективності економічного розвитку. Ці два фундаментальні принципи визначають зміст стратегії і концепції розвитку території, а також процес їх формування. Слід зазначити, що «ефективність економічного розвитку» та «ефективність управління» були протягом останнього десятиліття забуті, як економічні категорії не розглядалися в економічних дослідженнях [62].

Стратегія і концепція, розраховані на тривалу перспективу, як відомо, є основою формування програм і планів соціально-економічного розвитку.

Економічні чинники в місцевих утвореннях визначаються діяльністю підприємств, розташованих на даній території. Тому облік цих факторів неможливий без виявлення перспектив розвитку підприємств, аналізу внутрішнього ринку місцевих утворень і затребуваності продукції підприємств, аналізу форм власності та податкових потоків. Внаслідок цього першорядне значення для розробки довгострокових соціально-економічних програм мають прогнози розвитку підприємств. Головна методологічна складність тут полягає в тому, щоб пов'язати прогнози з завданнями соціально-економічного розвитку місцевих утворень, забезпечити реалізацію їх цільової функції в діяльності підприємств території.

Як правило, адміністрація, що здійснює місцеве управління, стикається з однією з наступних ситуацій: або місцеве утворення є дотаційним, або перераховує значний обсяг зібраних податків, при цьому залишається частина абсолютно недостатня для реалізації соціальних програм. Одна з актуальних завдань, що стоять перед теорією і практикою стратегічного місцевого управління, - забезпечення збалансованого, ефективного соціально-економічного розвитку на власній економічній базі місцевого утворення.

Необхідною умовою вирішення такого завдання є детальний аналіз функціонування підприємств, їх стійкості, виявлення «точок зростання» і їх підтримка прямими і непрямими методами [85].

Така масштабна задача вимагає дослідження системи цілей місцевого утворення, їх кількісної визначеності в системі норм і нормативів, виявлення економічних можливостей розвитку місцевого утворення на основі власної ресурсної бази та залучення матеріально-технічних факторів. Останнє пов'язано з розширенням виробничих можливостей підприємств. Слід зазначити, що оновлення матеріально-технічної складової виробництва є самостійною і складною проблемою майбутнього п'ятирічного періоду. Загострення цієї проблеми обумовлено повним вичерпанням фондів накопичення на початку 90-х років і їх абсолютною відсутністю в даний час.

Принципи формування стратегії, концепції, прогнози і програм реалізуються відповідними методами стратегічного управління. Серед них програмно-цільовий, нормативний, метод оптимізації планових рішень, що забезпечує підвищення ефективності управління, а також балансовий, що забезпечує збалансованість всіх передпланових і планових документів. Методи, так само як і основні принципи формування планово-програмних документів, взаємопов'язані і доповнюють один одного. Однак зазначимо, що перші три методи активно використовувалися в період ринкового реформування. Дослідження ресурсної бази місцевих утворень настійно вимагає відновлення розробок з використання балансового методу в сучасних економічних умовах [49].

Згідно принципової схеми розробки та реалізації стратегії місцевого утворення (рис. 5.2) в найбільш загальному вигляді стратегію соціально-економічного розвитку можна визначити як систему пріоритетних цілей, завдань, орієнтирів, напрямків і заходів, за допомогою яких адміністрація місцевих органів влади не може забезпечити досягнення головної мети свого соціально - економічного розвитку з урахуванням існуючої і прогнозованої ринкової кон'юнктури.

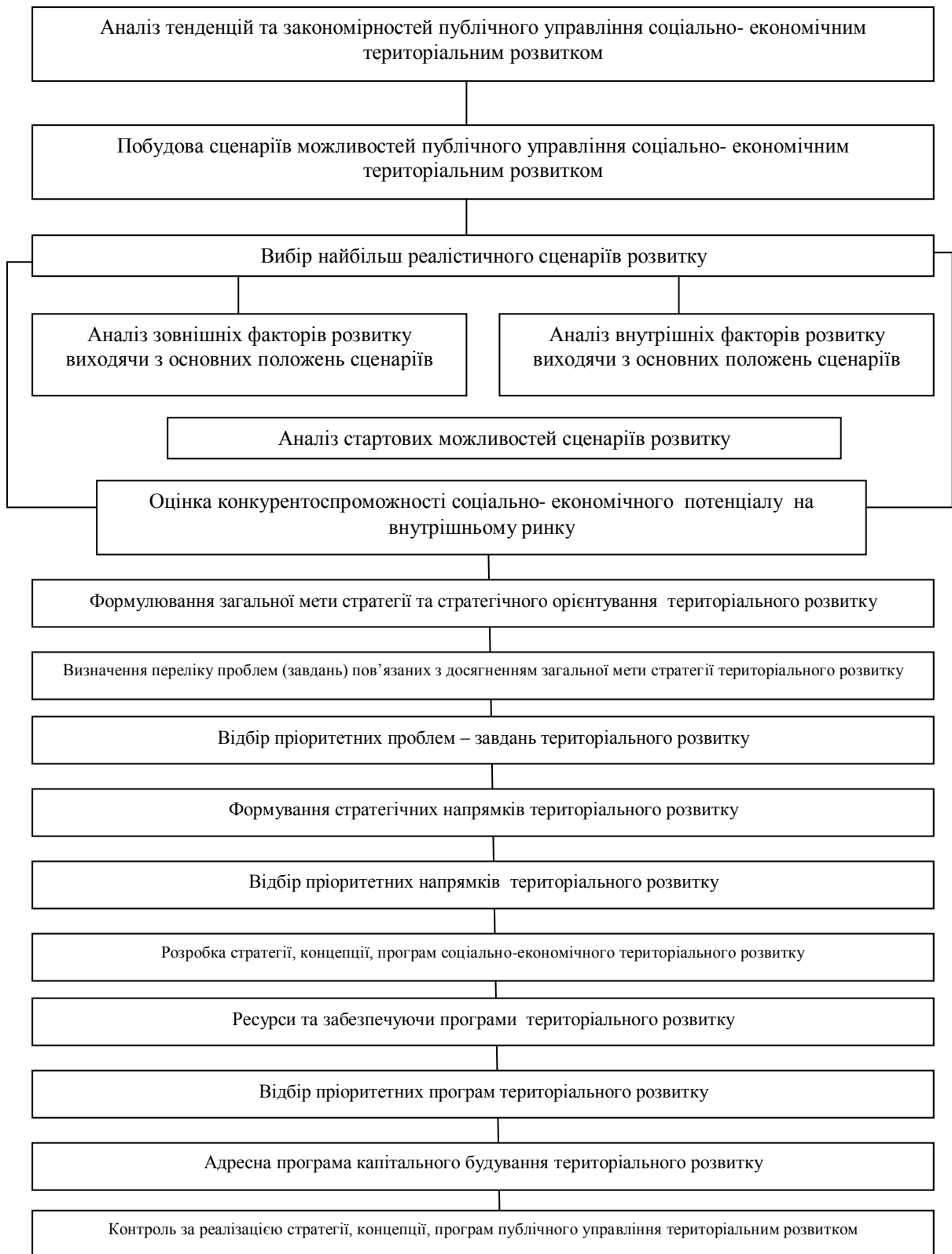


Рис. 5.2. Розробка та реалізація стратегії публічного управління соціально- економічним територіальним розвитком

Під головною метою, як правило, розуміється зростання добробуту або підвищення рівня життя населення території.

Існують різні види стратегій, вся сукупність яких може бути зведена в

три основні групи: стратегія виживання, стратегія сталого розвитку та стратегія прискореного розвитку. В останні десятиліття, як свідчить досвід функціонування муніципалітетів в європейських країнах, сталася повсюдна переорієнтація стратегій місцевих утворень на принципи сталого розвитку, що було обумовлено дією безлічі чинників.

Звісно ж, що з урахуванням сучасної ситуації в Україні для вітчизняних місцевих утворень стратегія сталого розвитку є найбільш раціональною. Під стійким розвитком в найбільш загальному вигляді розуміється збалансоване еколого-господарський розвиток території місцевого утворення на основі раціонального та ефективного місцевого господарювання.

Місцеве господарство в силу своєї природи діє в двох абсолютно різних середовищах, відчуває на собі різні методи впливу, як по вертикалі, так і по горизонталі, які повинні враховуватися при організації місцевого управління. Дана система відносин показана на наведеній нижче схемі.

В організації управління місцевих утвореннях зазначені вище інтереси перетинаються. Отже, при формуванні стратегічної мети розвитку необхідні детальний аналіз і облік даних впливів.

З точки зору вертикальних впливів, які зображені на схемі, принципово важливо визначити межі компетенції органів місцевого самоврядування. Саме в межах власних повноважень та предметів відання органів місцевого самоврядування можуть будувати свої плани і перспективи. Тому складання концепції, стратегії і програм починається з чіткого визначення предметів ведення і повноважень, закріплених за даним рівнем влади.

Аналіз стратегій і діяльності господарюючих суб'єктів дозволяє провести інвентаризацію, зіставити інтереси місцевої громади з інтересами господарюючих суб'єктів, що діють на території місцевого утворення.

На третьому етапі проводиться оцінка ресурсів території, оскільки наявність або відсутність певного виду ресурсів може обмежити сферу, в рамках якої повинні лежати пріоритети розвитку місцевого утворення. Важливо, щоб ресурсна складова розглядалася не як обмежувач розвитку, а

як межа вибору.

З точки зору визначення стратегічних пріоритетів розвитку місцевого утворення обмеження сфери вибору цих пріоритетів вкрай важливо. Воно дозволяє в рамках стратегічних завдань більш високого ієрархічного рівня визначити форми і методи участі органів місцевого самоврядування. Ці взаємозв'язки зображені на наведеній схемі. З даної схеми видно, що визначення стратегічних цілей і пріоритетів неможливо проводити ізольовано. Потрібен детальний взаємозв'язок інтересів усіх суб'єктів господарювання.

Облік стратегічних орієнтирів населення є найбільш важливим і значущим у визначенні стратегічних цілей і завдань, оскільки саме соціальне благополуччя населення, обслуговування його інтересів є метою діяльності місцевого господарства.

Однак виділення цих інтересів і орієнтирів представляє певну складність. Так як населення не є однорідним і групується за різними ознаками. Особливо важливим є соціальне самопочуття різних верств суспільства, оскільки питання соціального захисту населення та послуги в даній області займають приблизно дві третини видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. В результаті реформування економіки в нашій країні склалася нова соціальна структура суспільства. Для того щоб визначити методи, за допомогою яких можливо самоврядування населення, необхідно провести соціальний аналіз сформованих груп.

Перш за все, відзначимо глибоку поляризацію суспільства: надбагатих і незаможні. Розрив у доходах між ними суттєво перевищує прийняті в країнах з розвиненою економікою стандарти. Ось чому не здійснювати у цих умовах соціального аналізу структури суспільства, не враховувати протиріч між різними верствами - значить орієнтувати самоврядування на якогось абстрактного усередненого жителя місцевого утворення. Тим самим прирікати розробку документів і комплексів заходів спочатку на невдачу, так як вони можуть виявитися незатребуваними конкретними учасниками

суспільного процесу, конкретними соціальними верствами і групами.

Стратегічний вибір пріоритетів розвитку території місцевого утворення, безумовно, повинен спиратися на аналіз соціальних очікувань населення. Слід враховувати, що соціальний добробут виступає лише метою, яку покликані реалізувати органи місцевого самоврядування [30, 61]. Саме населення при здійсненні стратегічного вибору виступає і як найважливіший ресурс, який буде використовуватися в ході реалізації основних напрямків діяльності місцевого утворення.

З цієї точки зору, при визначенні основних орієнтирів, ми повинні мати достатньо повний аналіз характеристик місцевого населення. В іншому випадку орієнтири органів місцевого самоврядування можуть не збігтися з інтересами громадян, які проживають на території місцевого утворення.

Таким чином, приступаючи до здійснення стратегічного управління доцільно розробити соціальний паспорт місцевого утворення.

До його складу повинні бути включені:

- характеристика всіх соціальних об'єктів, що знаходяться на території місцевого утворення;
- основні соціальні характеристики і показники соціальної забезпеченості населення;
- стійкі соціальні очікування населення;
- професійні, освітні демографічні, статево, національні та інші характеристики населення, що визначають його як ресурс розвитку.

Порівняння вищенаведених показників із середніми показниками по регіону дозволяє визначити соціальну складову стратегічного вибору.

Вибрані соціальні пріоритети повинні бути узгоджені з населенням, і лягти в основу комплексу стратегічних програм і орієнтирів, на основі якого будується стратегічне управління. Для цього необхідно, щоб в системі стратегічного управління були сконцентровані ресурси і зусилля на безумовне досягнення цілей.

Розробка Стратегії, Концепції та програми соціально-економічного

розвитку забезпечує реалізацію програмно-цільового методу в місцевому управлінні.

В даний час програмно-цільовий метод не є чимось новим в управлінні і плануванні. Пропонуючи його використання в сучасних умовах розвитку ринкових відносин, необхідно проаналізувати як позитивні моменти застосування даного методу в нашій країні і в західних країнах, так і його недоліки, негативні наслідки. Наявність останніх викликало, як відомо, скептичне ставлення до можливостей програмно-цільового методу.

В сучасних умовах перехідного періоду прискореної капіталізації економіки і розвитку ринкових відносин виникає цілий ряд питань: про необхідність використання програмно-цільового методу, його логіці і процедурах; про місце цільових регіональних програм в системі економічних методів регулювання; і нарешті, про способи і засоби узгодження інтересів відокремлених господарюючих суб'єктів в ході розробки і реалізації цільових програм, зокрема, на місцевому рівні.

Рішення соціально-економічних проблем передбачає певний механізм міжгалузевої координації на основі узгодження інтересів різних суб'єктів господарювання. Ефективну міжгалузеву взаємодію може бути організовано на основі формування несуперечливої, якісно і кількісно визначеної мети, реалізація якої необхідна населенню для поліпшення умов життєдіяльності. При цьому досягнення мети повинно бути вигідно господарюючим суб'єктам. Крім цього, необхідна концентрація і централізація ресурсів, достатніх для виконання заходів, які забезпечать досягнення поставленої мети.

Економічний механізм, що дозволяє реалізовувати ці процедури, повинен враховувати централізований початок, без якого неможлива ні постановка мети, ні зосередження необхідних засобів для їх реалізації. Крім того, централізація необхідна для:

- вирішення проблем раціоналізації структури економіки;
- вдосконалення існуючих та формування нових пропорцій соціально-

економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних утворень всередині регіону;

- залучення в господарський оборот великих матеріально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсів;

- створення нових індустріальних, наукових і культурних центрів розвитку, що визначають майбутню соціально-економічну структуру регіону.

Отже, розглядаючи механізм стратегічного управління на місцевому рівні, можна зробити висновок про принципову необхідність використання програмно-цільового методу. Він дозволяє здійснити централізацію дій як при формуванні стратегії вирішення соціально-економічних проблем, так і при визначенні ресурсного забезпечення її виконання. Однак застосування програмно-цільового методу в сучасних умовах української економіки відрізняється від його використання в минулому.

Економічна ситуація, що склалася в країні в останнє десятиліття, призвела до різкого зниження ефективності довгострокових інвестицій у виробничу і соціально-культурну сферу міст і місцевих утворень [40, 51, 55,64]. Внаслідок цього комерційні підприємства прагнуть здійснювати швидко реалізовані проєкти. В таких умовах концентрація необхідних інвестицій для вирішення соціальних проблем в районі вимагає від органів місцевого самоврядування особливих методів, пов'язаних з підвищенням ефективності соціально-економічних програм.

Ці методи можуть бути засновані на пільги в оподаткуванні інвесторів програм, на змішаному (державному і приватному) фінансуванні, а також на створенні додаткових пільгових умов (надання в оренду нежитлових приміщень, землевідведення та ін.) Для розвитку основної діяльності підприємств, що інвестують соціально-економічні програми.

Отже, перша відмінність використання програмно-цільового методу в сучасних умовах полягає в доповненні його певними методами стимулювання, що підвищують зацікавленість в участі виконання соціально-економічних програм.

Друга відмінність пов'язана з принципово новою процедурою доведення завдань програми до її конкретних виконавців. Раніше, як відомо, підприємства, що брали участь в реалізації програми, отримували директивні адміністративні завдання.

В умовах ринкових відносин процес доведення завдань до виконавців програм став об'єктом договірних відносин між органами місцевого самоврядування та комерційними організаціями.

Третя відмінність полягає в новому підході до надання населенню послуг соціальної сфери. Реалізація такого роду послуг в сучасних умовах здійснюється як безкоштовно, так і на комерційній основі. Причому на представницькі органи місцевого самоврядування покладаються обов'язки контролю над цим процесом і протидії розширенню комерційної реалізації благ і послуг соціально-культурних галузей, що розвиваються за рахунок соціально-економічних програм.

Таким чином, міжгалузевий характер соціально-економічних проблем територіального розвитку обумовлює необхідність використання програмно-цільового методу, хоча застосування його в сучасних умовах характеризується деякими особливостями.

Система програмно-цільового управління передбачає формування для місцевих утворень пакета цільових програм, кожна з яких присвячена вирішенню конкретної проблеми, актуальної для території в прогнозований період. Синтез окремих цільових програм в інтересах комплексного управління розвитком місцевого утворення проводиться за допомогою формування загальної концепції розвитку і довгострокового плану-прогнозу розвитку. При цьому роль концепції розвитку місцевого утворення полягає в концентрованому формулюванні стратегії розвитку, а роль довгострокового плану-прогнозу - в ув'язці взаємодії різних цільових програм в процесі їх формування і виконання [59]. У свою чергу, структура кожної окремої цільової програми включає в себе:

* Цільовий блок, який представляє собою багатоступеневу систему

нормативів оцінки ефективності прийнятих рішень;

* Структурний блок, який представляє собою характеристики основних заходів, що забезпечують досягнення поставлених цілей;

* Ресурсний блок, який представляє собою кількісні оцінки потреб в різних ресурсах для досягнення поставлених цілей;

* Блок техніко-економічних обґрунтувань, що представляє собою систему співвідношень необхідних чинників для забезпечення потреб в ресурсах за рахунок власних і залучених коштів;

* Організаційний блок, що характеризує основних виконавців програми та конкретні завдання виконавцям.

Графічно структура програмно-цільового підходу при стратегічному управлінні соціально-економічним розвитком місцевого утворення представлена на рис. 5.3.

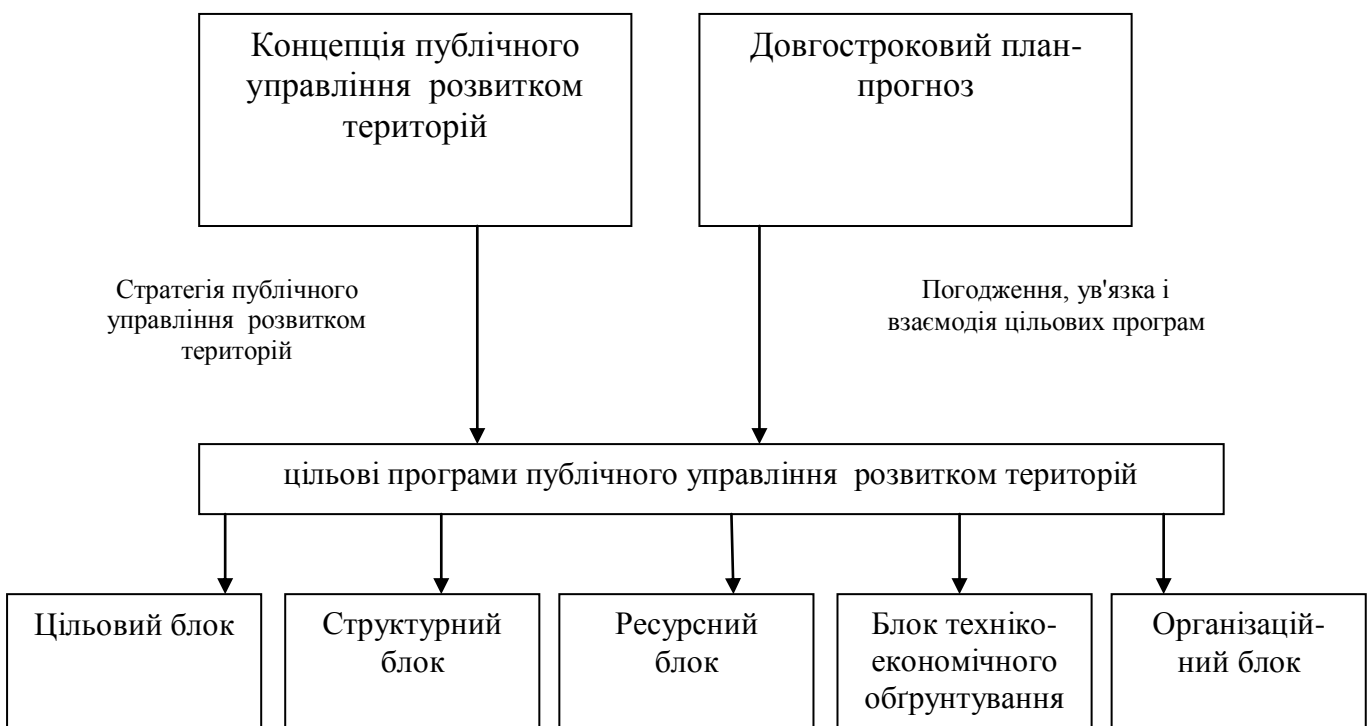


Рис. 5.3. Структура програмно-цільового підходу публічного управління територіальним розвитком

Для реалізації цільових програм розвитку місцевих утворень дуже важливо встановлення соціальних норм і нормативів. Підхід до розробки соціальних норм і нормативів повинен бути докорінно змінений. Справа в

тому, що існуюча система нормативів служила багато в чому засобом отримання певного додаткового обсягу капітальних вкладень. Це орієнтувало на розвиток соціальної інфраструктури за рахунок екстенсивних факторів без поліпшення якості обслуговування і без факту віддачі використовуваних ресурсів. Існуюча система нормативів не сприяє переходу до інтенсивного типу розвитку соціальної інфраструктури. Мабуть, назріла необхідність постановки і дослідження проблеми інтенсивного типу розвитку соціально-побутової інфраструктури і розробки нового економічного інструментарію для оцінки обраних траєкторій руху.

Назріла гостра необхідність переходу від розробки соціально-економічних нормативів рівня забезпеченості населення об'єктами соціально-культурного та побутового призначення до створення системи динамічних нормативів-орієнтирів для оцінки соціальної ефективності функціонування даних об'єктів, ступінь задоволення потреб населення.

Світовий досвід територіального управління свідчить про недостатність використання в подібних цілях єдиного показника або навіть системи показників. Динаміка рівня задоволення потреб всіх основних категорій населення, ступінь реалізації регіональних інтересів, комплексна характеристика умов життєдіяльності населення повинні бути покладені в основу оцінки ефективності реалізації регіональних прогнозів і програм [69, 89, 110,112].

Вочевидь, має бути визначений мінімально необхідний рівень ресурсного забезпечення місцевого утворення, тобто складений відповідний баланс. Для цього формується система динамічних нормативів - орієнтирів, а на їх основі - система нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості.

Сутність балансового методу полягає в ув'язці потреб і ресурсів в рамках окремої території, координації взаємодії суміжних виробництв, забезпеченні певних пропорцій, ув'язки всіх елементів економіки, виходячи з виявлених закономірностей розвитку і сформованого громадського поділу праці.

Стосовно до місцевого управління на рівні місцевих утворень, балансовий метод дозволить цілеспрямовано регулювати і погоджувати натурально-речові та вартісні пропорції в економіці місцевого утворення і, тим самим, забезпечити єдність відтворювальних процесів, послідовно створювати власну ресурсну базу.

В системі адміністративного управління раніше використовувалися матеріальні, трудові та фінансові баланси, які органічно пов'язані між собою [97]. В сучасних умовах досить докладно досліджені фінансові баланси, починається відродження розробок з трудових балансів.

Матеріальні баланси в сучасних умовах можуть бути затребувані як елемент і метод аналізу економічних можливостей місцевого утворення. Правда, неминуче виникає проблема зі статистичною базою для проведення такого аналізу.

У територіальному управлінні, особливо на місцевому рівні, звичайно, необхідно досліджувати ресурсний потенціал території та можливості його ефективного використання. Тому видається цілком доцільним застосування матеріальних балансів. У той же час слід вказати на великі проблеми, пов'язані як зі збором статистичних даних по підприємствах, так і з відсутністю органів, готових виконувати ці роботи.

У матеріальних балансах зіставляються ресурси території з її потребами у виробництві продукції, що використовує відповідні ресурси. Матеріальні баланси припускають розрахунки балансів основних фондів, а також виробничих потужностей. Це дозволить визначити розміри необхідного збільшення матеріально-технічних факторів виробництва з урахуванням відновлення фондів і впровадження нових технологій виробництва. Відзначимо, що ці баланси є елементами галузевого управління. Однак в сучасних умовах їх доцільно використовувати і на рівні підприємств, особливо при розробці маркетингової стратегії підприємства, оцінці можливостей збільшення виробництва і збуту продукції. Відповідна інформація повинна концентруватися в адміністративній ланці місцевого

утворення.

Фінансові баланси відображають формування і розподіл доходів місцевого утворення в цілому, підприємств, а також населення. Основними балансами є баланси доходів і витрат місцевого утворення і баланс грошових доходів і витрат населення. Такі види балансів не розробляються вже більше десяти років. Відновлення практики складання цих балансів вимагає відповідного законодавчого, статистичного і організаційного забезпечення.

Для досягнення пропорційності в розвитку місцевого утворення необхідна суворя ув'язка матеріальних, трудових і фінансових балансів в єдиному комплексі. Баланси всіх видів ув'язуються в балансі місцевого господарства, який в силу цього займає особливе місце в системі територіальних балансів. Баланс місцевого господарства включає баланс виробництва, споживання і накопичення місцевого продукту, баланс виробництва, розподілу, перерозподілу і використання валового внутрішнього продукту території.

Формою подальшого розвитку балансу місцевого господарства є міжгалузевий баланс виробництва і розподілу продукції території, який органічно поєднує загальноекономічні пропорції з конкретними міжгалузевими пропорціями.

Міжгалузевий баланс в натуральному вираженні є синтезом усіх матеріальних балансів.

При цьому вихідному рівні розвитку економіки місцевих утворень і при даних соціально-економічних цілях, які визначаються національним, регіональним і місцевими рівнями, об'єктивно можливі різні варіанти розвитку території. Саме тому стратегічного місцевого управління органічно притаманна багатоваріантність. Крім того, слід враховувати імовірнісний характер багатьох економічних процесів, який посилюється впливом ринкових факторів.

Таким чином, територіальні баланси відіграють основну роль при дослідженні питань стратегічного управління соціально-економічним

розвитком місцевих (територіальних) утворень. Виходячи з викладеного вище, різні аспекти використання територіальних балансів можна представити в наступному вигляді.

1. Дескриптивний аспект застосування територіальних балансів реалізується, зокрема:

- у використанні елементів територіальних балансів в якості вихідних даних для дескриптивної економіко-математичної моделі, а також для формування області допустимих стратегій розвитку місцевого утворення;

- у використанні територіальних балансів як рівнянь дескриптивної економіко-математичної моделі, яка описує розвиток місцевого утворення в прогнозований період часу.

2. Нормативний аспект застосування територіальних балансів полягає в тому, що вони використовуються як плани розподілу ресурсів для досягнення цілей розвитку. На цій посаді вони реалізуються як варіанти і елементи управлінських рішень в загальній стратегії розвитку.

3. Ресурсний аспект застосування територіальних балансів полягає в тому, що їх елементи використовуються в якості вихідних даних при підрахунку ресурсів різних видів, необхідних для реалізації відповідної системи заходів, які забезпечують досягнення поставлених цілей.

4. Програмно-цільовий аспект застосування територіальних балансів полягає в тому, що вони використовуються як інструмент для формування цільових програм розвитку, застосовуються в нормативних і дескриптивних цілях при формуванні кожної окремої цільової програми.

Формування стратегії розвитку територіального утворення є варіантом завдання прийняття рішення. Практика вирішення таких завдань в соціально-економічній сфері показує доцільність формулювання їх як оптимізаційних задач з критерієм, що відображає економічну ефективність прийнятих рішень на ієрархічному рівні.

Відповідно до такого подання проблеми, методичний апарат формування стратегії розвитку місцевого утворення повинен включати в себе

наступні основні компоненти:

- методологію формування допустимих варіантів стратегій розвитку з урахуванням як можливостей територій, так і можливостей фінансування відповідних програм з бюджетів вищого рівня на безоплатній або платній основі;

- економіко-математичну модель (модель економічного зростання), що дозволяє оцінювати основні параметри економічного розвитку місцевого утворення в прогнозованому періоді з урахуванням різних варіантів стратегії розвитку;

- методологію формування і розрахунку критерію економічної ефективності розвитку території, що відображає економічну ефективність управління територіальним утворенням на відповідному ієрархічному рівні.

Економіко-математична модель розвитку місцевого утворення (модель економічного зростання) є центральною ланкою даної методології. Зазначена модель являє собою кількісний опис процесів обміну, споживання, виробництва та розподілу різнотипних ресурсів на території. При цьому кількісний опис процесів обміну і розподілу ресурсів здійснюється у формі рівнянь балансу. Вони описують зазначені процеси в розглянутий момент прогнозованого періоду (в даному році), в той час як опис процесів споживання і виробництва проводиться в формі динамічних рівнянь, що зв'язують кількісні показники в різні моменти прогнозованого періоду (в сьогоденні і майбутньому році).

Територіальні баланси, що представляють собою кількісні співвідношення для натуральних або вартісних показників, що відображають різні аспекти економічної діяльності на території місцевого утворення, є важливою складовою частиною даної методології. Можна відзначити три основних напрямки використання територіальних балансів при вирішенні зазначеної задачі:

1. Територіальні баланси як математичні обмеження у зазначеній вище економіко-математичній моделі розвитку. На цій посаді вони реалізуються як

відповідні рівняння в системі, яка описує розвиток територій в прогнозованому періоді;

2. Територіальні баланси як плани розподілу ресурсів для досягнення поставленої мети розвитку місцевого утворення. В цій якості вони реалізуються як варіанти і елементи управлінських рішень в загальній стратегії розвитку;

3. Територіальні баланси як системи вихідних даних для економіко-математичної моделі. На цій посаді елементи балансів реалізуються як екзогенні змінні в моделі економічного зростання місцевого утворення.

Як особливості, властивої саме територіальним балансам, слід зазначити той факт, що описувана ними соціально-економічна система є суттєво відкритою системою, яка взаємодіє з різними іншими системами різних рівнів (іншими територіальними утвореннями, системами загальнодержавного рівня, а також з закордоном). У зв'язку з цим, слід мати на увазі, що зазначені баланси описують зміни ресурсів:

- * Вироблених господарськими одиницями на території місцевого утворення;

- * Вироблених на території місцевого утворення і споживаних поза цією територією (експорт);

- * Вироблених поза територією місцевого утворення і споживаних на цій території (імпорт).

Таким чином, територіальні баланси представляють також і вклад господарських одиниць на території розглянутого місцевого утворення в загальні доходи і витрати територіального утворення, що є оцінкою інтегрованості утворення в процес функціонування економіки країни в цілому.

Подальший розвиток технології проводиться в напрямку конкретизації самої системи територіальних балансів. Слід зазначити, що формування конкретної системи балансів, залежить від принципів побудови економіко-математичної моделі територіального утворення, яка багато в чому

визначається ступенем деталізації розгляду економічних процесів на території.

Структура технології, спільно з функціональними зв'язками між її компонентами (підсистемами) утворює функціональну модель технології.

Далі проводиться деталізація функціональної моделі технології, заснована на детальному розгляді кожного елемента загальної структури - кожного узагальненого виду територіального балансу. При цьому звертається особлива увага на істотну відкритість всієї системи балансів території (в порівнянні з системою балансів країни в цілому), що призводить до деяких особливостей побудови балансів різних видів.

Баланс населення і трудових ресурсів відображає закономірності відтворення населення і трудових ресурсів на всій території місцевого утворення; він повинен показувати наявність трудових ресурсів і їх розподіл по території, зміна чисельності і якісного складу трудових ресурсів, а також структуру населення в працездатному віці і його зайнятість. Баланс населення і праці являє собою сукупність таких окремих балансів:

- * Баланс населення територіального утворення;
- * Баланс трудових ресурсів територіального утворення;
- * Баланс обороту трудових ресурсів за аналізований період;
- * Баланс фахівців і кваліфікованих кадрів.

Баланс відтворення населення, представлений першим із зазначених приватних балансів, характеризує населення як джерело поповнення трудових ресурсів. Дані цього балансу використовуються при розрахунках, пов'язаних з розміщенням виробництва і переміщенням населення з території.

Баланс трудових ресурсів (другий і третій приватні баланси) представляють безпосередньо розподіл, рух і використання трудових ресурсів на території місцевого утворення. Якісні особливості трудових ресурсів характеризуються даними четвертого приватного балансу.

Наведені баланси населення і трудових ресурсів представляються в

даний час основними для економіко-математичного моделювання розвитку місцевого утворення.

Баланс валового місцевого продукту, що характеризує відтворювальний аспект місцевого утворення, повинен формуватися з урахуванням особливостей, пов'язаних з істотною відкритістю системи економіки територій.

Справді, регіональний відтворювальний аспект характеризується як створенням і розподілом валового місцевого продукту, так і значними міжрегіональними потоками, до числа найважливіших з яких відносяться:

- доходи від власності, передані іншим місцевим утворенням, і центру;
- оплата праці працівників-нерезидентів резидентами;
- чисті податки, сплачені в інших місцевих утвореннях;
- оплата праці працівників-резидентів-нерезидентів;
- субсидії на виробництво і вивіз з місцевого утворення, отримані з центру;
- доходи від місцевої власності, отримані з інших утворень і центру, і поточні трансферти, отримані з центру і регіону.

Перші три складові зменшують, а три останніх - збільшують обсяг фінансових ресурсів конкретного місцевого утворення. Крім того, слід враховувати сальдо ввезення-вивезення продукції, робіт і послуг конкретної території.

У зв'язку з цим, баланс валового місцевого продукту необхідно зіставляти зі зведеним фінансовим балансом і балансом доходів і витрат населення, які відображають динаміку фінансових ресурсів в межах даного територіального утворення.

В системі національних рахунків баланс валового місцевого продукту складається на базі формування відповідних окремих рахунків для розглянутої території в цілому. Представлений відповідний набір рахунків з виділенням статей балансу. При цьому стаття балансу попереднього рахунку є вихідним елементом розділу «ресурсу» подальшого рахунку. Зазначені

статті в таблиці виділені жирним шрифтом.

Підсумком розгляду інтегральних економічних характеристик має стати виявлення залежностей між кінцевим споживанням і використанням валових заощаджень з виділенням тієї частки в зазначених показниках, яка забезпечується валових місцевим продуктом (і в тому числі - тією частиною зазначеного ВМП, яка створюється і перерозподіляється державними інститутами).

Фінансові баланси території представляють собою групу приватних балансових співвідношень, що описують фінансові потоки в рамках місцевого утворення. Фінансові баланси дозволяють вичленувати із загальної картини макроекономічного розподілу, що пов'язано з державним (місцевим) сектором економіки і управління та продемонструвати (і спрогнозувати на майбутнє) взаємозв'язок зазначеного сектора з іншими інституційними секторами.

Розгляд територіального фінансового балансу по секторам економіки доцільно проводити у вигляді шахової таблиці з підсумовуванням витрат і доходів різних секторів.

У якості інституційних секторів економіки розглядаються:

- * Нефінансові підприємства;
- * Фінансові організації;
- * Органи державного управління;
- * Громадські некомерційні організації;
- * Домашні господарства.

При цьому в кожному секторі виділяються підсектори, пов'язані з державною (місцевою) власністю, а також, можливо, з іншими конкретними видами власності. Це дозволить, з одного боку, розглянути інституційний аспект проблеми формування ВМП, а з іншого - виокремити ті грошові потоки, які генеруються бюджетними відносинами (і в тому числі - формується бюджетом розвитку).

Таким чином, територіальний фінансовий баланс може служити

основою для моделювання макроекономічних процесів на території (а також на рівні регіону) в інтересах оцінки впливу рішень, що приймаються по бюджету розвитку, на перспективи економічного зростання місцевого утворення.

В інтегральному вигляді фінансові баланси, які описують динаміку фінансових ресурсів на території, представлені двома основними приватними балансами - зведеним фінансовим балансом і балансом доходів і витрат населення.

Група матеріальних балансів представлена цілим рядом якісно-відмінних балансів - однопродуктові і міжгалузеві, баланс місцевого багатства, баланс кінцевого місцевого продукту. Як було зазначено вище, структура цих балансів, використовуваних для вирішення завдання вибору оптимальних стратегій розвитку територіального утворення багато в чому визначається видом прийнятої економіко-математичної моделі. Так, однопродуктові і міжгалузеві баланси можуть бути ефективно використані в разі розгляду економічної динаміки місцевого утворення на галузевому рівні. Що стосується балансу місцевого багатства, то видається, що в тому чи іншому вигляді він буде використаний в будь-якій економіко-математичній моделі. Нижче наводиться варіант узагальненої структури балансу цього виду, найбільш сумісний з прийнятою в даний час системою національних рахунків.

Баланси місцевого багатства за методикою системи національних рахунків представляють собою баланси сукупності нефінансових і чистих фінансових активів. Основним призначенням балансу місцевого багатства стосовно до задачі формування бюджету розвитку є побудова (спільно з даними міжгалузевого балансу і балансу трудових ресурсів) виробничих функцій галузей господарства, що функціонують на території розглянутого місцевого утворення. Відзначимо, що головну роль при цьому, мабуть, будуть грати баланси матеріальних активів, які безпосередньо визначають виробничі можливості галузей і економіки в цілому.

Звісно ж, що конкретні види інших матеріальних балансів можна буде встановити після уточнення остаточного типу економіко-математичної моделі, використовуваної для прогнозування соціально-економічного розвитку місцевого утворення.

Таким чином, територіальні баланси в обґрунтування стратегії розвитку місцевих утворень використовуються як:

1. Аналітичні залежності при побудові економіко-математичної моделі розвитку. Зокрема, баланс населення на даній території використовується як залежність між такими соціально-економічними показниками, як чисельність населення на території, трудові ресурси, коефіцієнти народжуваності і смертності, міграційні потоки. Зведений фінансовий баланс використовується як залежність між фінансовими потоками коштів, які надходять і розподіляються в сфері суб'єктів господарювання, державних і недержавних організацій, а баланс грошових доходів населення - в сфері домашніх господарств. Баланс місцевого майна використовується в економіко-математичній моделі, перш за все, як залежність між приростом основних фондів господарюючих суб'єктів і виробленими інвестиціями з різних джерел.

2. Вихідні дані для прогнозу розвитку місцевого утворення за допомогою створеної економіко-математичної моделі. Так, прогноз динаміки населення на території здійснюється за допомогою коефіцієнтів народжуваності і смертності населення, а також показників механічного руху населення, безпосередньо визначаються з балансу населення. З іншого боку, при розгляді ситуації на певному часовому зрізі використовуються дані по фактичній зайнятості населення (в тому числі - по галузях) і за загальною кількістю працездатного населення, які фігурують у відповідних рядках балансу трудових ресурсів. При розгляді процесів економічного зростання використовуються дані по потокам фінансових і матеріальних коштів, які містяться у відповідних рядках фінансових і матеріальних балансів. Для визначення показників, що характеризують схильність населення до

споживання і накопичення використовуються дані балансу грошових доходів і витрат населення. Нарешті, інформація по вихідним величинам основних і оборотних фондів для всіх галузей (на початку прогнозованого періоду) надходить з балансу національного багатства.

3. Нормативні дані для плану розвитку місцевого утворення. На цьому рівні використовуються відповідні показники територіальних балансів, отримані після рішення задачі вибору оптимальної стратегії розвитку. Найважливішими показниками тут є фінансові потоки коштів, що інвестуються в різні галузі (і, в тому числі, показники капітальних витрат місцевого бюджету), а також поточні витрати бюджету. Для місцевого сектора економіки нормативними можуть бути також показники фондоозброєності і фондovіддачі, розраховані за допомогою даних за розмірами основних фондів і плановими обсягами випуску розглянутих суб'єктів господарювання (які містяться окремими рядками в балансах національного багатства і в матеріальних і фінансових балансах).

5.3. Організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади

При виборі напрямків територіального розвитку головним аргументом на користь того чи іншого вибору з'являться соціальні результати, перш за все зміна параметрів якості життя. Необхідна певна адміністративна вправність, щоб ефективно мобілізувати фінансові і правові ресурси регіону, необхідні для розробки і реалізації Комплексної програми регіонального розвитку. Однак щоб такі документи стали дієвим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку українських територій в їх розробці та здійсненні необхідне дотримання деяких фундаментальних умов.

Завдання Концепції модернізації народногосподарського комплексу території - запропонувати певну послідовність дій, які протягом фіксованої

терміну з великою ймовірністю допоможуть поліпшити якість життя населення, з одного боку, і створять більш надійну матеріальну та інституційну базу для його зростання в перспективі, з іншого. При цьому за замовчуванням приймається, що всі зміни якості життя з точністю, достатньою для цілей оцінки та аналізу, реєструються системою соціально-економічних індикаторів, що використовується у період розробки і реалізації. Розробка Концепції враховує:

- обов'язковість дотримання "Конституції України» [58, с.7], яка встановлює статус країни як соціальної держави, яка зобов'язана охороняти працю і здоров'я людей і неухильно виконувати основні соціальні зобов'язання;

незмінність або еволюційну передбачуваність правил регулювання відносин, що діють в період розробки, господарських суб'єктів і держави, (в першу чергу податкове, митне, валютне та грошово-кредитне регулювання), а також дотримання і захист майнових та немайнових прав громадян і інших суб'єктів соціально-економічних відносин;

- пріоритетне значення рішення соціальних завдань для безконфліктного суспільного розвитку;

- перевагу економічних, а не адміністративних форм регулювання взаємовідносин безлічі економічних агентів в регіоні;

- результати попереднього аналізу, що дозволили визначити і сформулювати основні перешкоди успішному розвитку різних територіальних утворень регіону, з одного боку, і можливість активізувати недостатньо задіяні механізми модернізації та ефективного використання ресурсного потенціалу, яким вона володіє, з іншого.

Головним аргументом при виборі напрямків модернізації народногосподарського комплексу території і її самостійних територіальних утворень повинні стати довгострокові соціальні результати, перш за все параметри якості життя (рис.5.4).

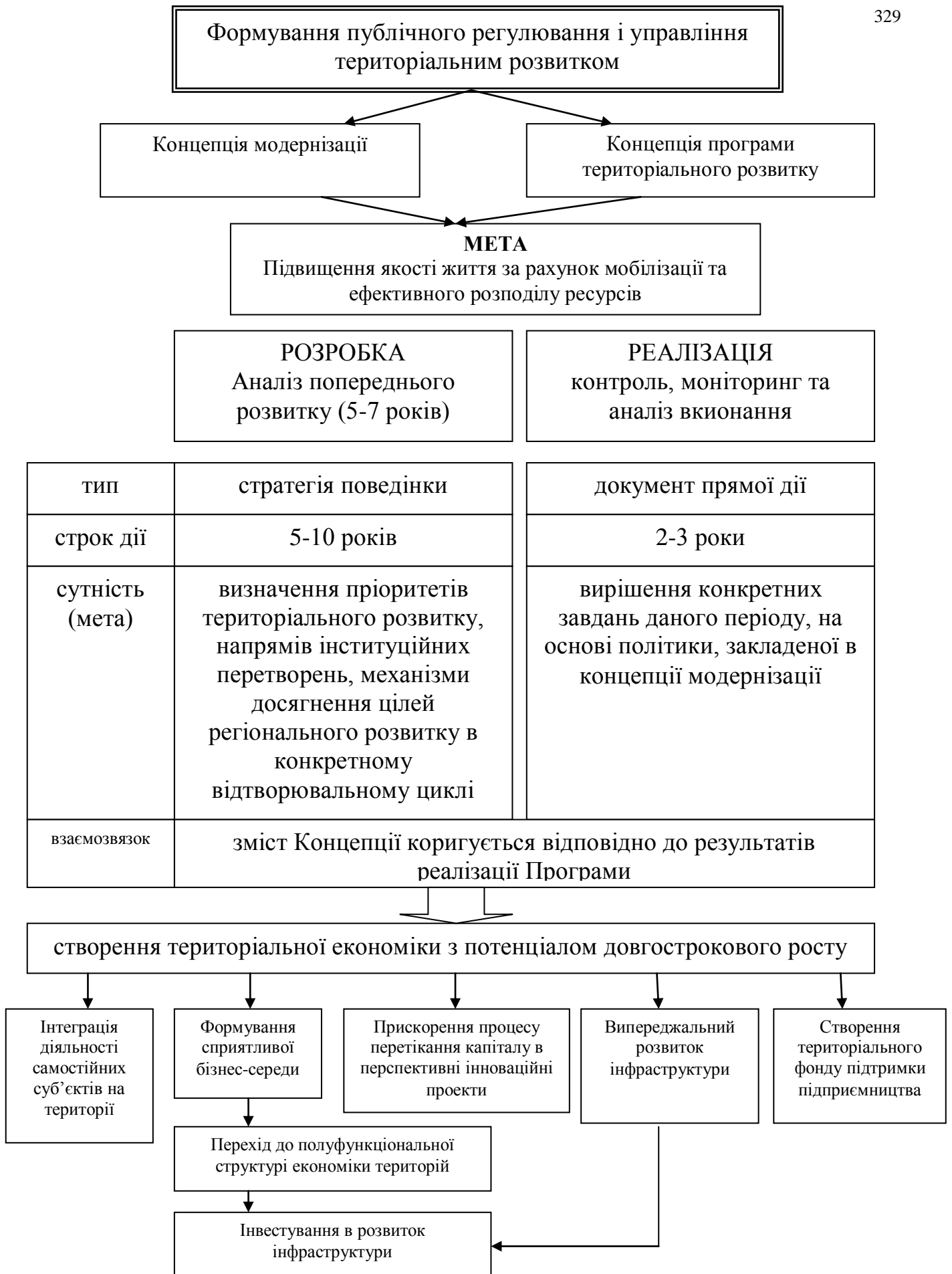


Рис. 5.4. Рекомендовані системні та структурні перетворення території

Якщо владі належать переважні повноваження в сфері регулювання відносин між господарюючими суб'єктами, громадянина і влади, а також при встановленні мінімальних соціальних стандартів, то на місцевому та регіональному владі лягає велика частина відповідальності за життєзабезпечення населення і виконання соціальних зобов'язань.

У зв'язку з цим слід ще раз підкреслити відносно невеликі повноваження регіонів України в частині регулювання господарської практики на керованій території.

Результати оцінки економічного потенціалу та структури валового регіонального продукту області дозволяють виділити основні напрямки зростання і галузі, пріоритетні для подальшого розвитку [113] (табл. 5.1).

Домінуючою для подальшого розвитку території ми вважаємо проблему пошуку дієвого механізму співпраці трьох самостійних територіально-адміністративних утворень. Його завдання забезпечення кожному учаснику територіального поділу праці кращих можливостей використання свого потенціалу, з одного боку, і надання господарюючим суб'єктам, задіяним в економічному обміні, що дорівнюють умовам комерційної діяльності незалежно від території, на якій вона здійснюється.

Слід мати на увазі, що конституують принцип структурної модернізації України залежить від єдності правового та економічного простору, тобто всі території вільні і відповідальні у виборі соціально-економічної політики, якщо, по-перше, діють в рамках обмежень, що накладаються законодавством, по-друге, не чинять перешкод вільному переміщенню праці і капіталу.

Однак, вибудовуючи власну політику, вони не повинні ігнорувати базова умова сучасної світу - співпраця і розглядати можливості кооперації як одна з умов ефективної реалізації власного ресурсного регіонального потенціалу. Різниця ресурсних потенціалів регіонів виражається, перш за все, в різній виробничо-структурній організації їх народногосподарських комплексів.

Таблиця 5.1

Пріоритети публічного регулювання і управління територіальним
розвитком

1. Суттєве зростання доходів усіх верств населення і згладжування різких відмінностей в доходах населення по території області
2. Забезпечення і підтримання балансу інтересів працівників і роботодавців, сприяння зайнятості населення
3. Диверсифікація сировинної спеціалізації народногосподарського комплексу, підтримка створення міжгалузевих і межсуб'єктних промислових комплексів
4. Зміцнення фінансово-економічної бази області через створення в ньому розгалуженої фінансово-кредитної інфраструктури

Адекватне використання наданих географією можливостей співпраці дозволила б успішніше вирішувати соціальні завдання всіх територій. Деяка хиткість економічних зв'язків між ними в даний час відбивається, наприклад, в тому, що навіть концепції соціально-економічного розвитку окремих територій будуються за можливості фінансової та виробничої інтеграції, розумної кооперації і, природно, фактичних преференцій, що впливають з раціонального розподілу праці . Навряд чи, на наш погляд, вирішення проблеми лежить в площині адміністративної модернізації.

Зазначені вище напрями реформування господарського комплексу території сировинної спеціалізації повинні враховувати передбачувані в перспективі структурні зрушення в економіці регіону і що входять до його складу місцевими утвореннями. Створена в період інтенсивного освоєння природних ресурсів соціальна інфраструктура вимагає високих витрат на утримання, кошти бюджетів територій обмежені.

При розробці регіональної політики з метою виявлення оптимальних галузевих пропорцій необхідно враховувати структурні зрушення в економіці регіону.

Вибір оптимального варіанту регіональної структурної політики обумовлений економічною ситуацією. Стале наростання в економіці кризових явищ, обумовлених структурно-технологічною незбалансованістю господарського комплексу сировинного регіону, деформації найважливіших відтворювальних пропорцій, допущені прорахунки в структурній політиці обумовлюють актуальність завдання формування оптимальної структурної політики економічного зростання, яка передбачає створення прогресивної технології структурних перетворень у господарському комплексі, формування рівноважних механізмів перерозподілу ресурсів в найбільш пріоритетні сфери і напрямки розвитку економіки.

Основою моделі є міжгалузевий баланс економіки регіону і формулюється як задача лінійного програмування, що забезпечує максимізацію кінцевого продукту в умовах заданої системи обмежень. Найважливіші з них рівняння балансів виробництва і розподілу продукції галузей економіки. У кожному рівнянні відображаються також експорт і імпорт даної галузі. Змінними є не тільки обсяги продукції, а й показники зовнішньоекономічної діяльності регіону. У моделі задані обмеження на обсяг виробництва, експорт та імпорт.

У якості критеріальної функції використана максимізація кінцевого продукту території. Оригінальність даного методу полягає в тому, що, використовуючи апарат математичного моделювання, теорії подвійності, похідних функцій, він дозволяє системно обчислити структурні зрушення.

Відмінність пропонованої до використання моделі полягає в необхідності розрахунку інтегрального ефекту від структурних зрушень (з обчисленням похідною в напрямі вектора структури економіки території).

В якості основи для інформаційної бази використані міжгалузеві баланси. За допомогою даної моделі та програми з модифікованим симплекс-алгоритмом може проводитися серія розрахунків. Розрахунки визначення інтегрального ефекту структурних зрушень здійснюється за допомогою програм з використанням мови програмування TURBO PASCAL.

Модифікована модель міжгалузевого балансу, описана вище, дозволяє вибрати найбільш підходящу обчислювальну схему. Так, для обчислення ефективності за якийсь період структурних зрушень доцільно використовувати статистичну модель міжгалузевого балансу як найбільш просту і зручну в роботі.

Гідність даного методу полягає в тому, що він дає детальне уявлення: 1) про виробництво і розподіл продукції окремих галузей в регіоні 2) про характер взаємозв'язків між цими галузями.

Структурна політика регіону повинна ґрунтуватися на опрацюванні методології оптимізації структурних аспектів поступального економічного розвитку території. Облік цих аспектів у практиці розробки програм розвитку економічних систем дозволяє забезпечити досягнення оптимальних макроекономічних показників функціонування економіки регіону. Політика структурних трансформацій в регіоні передбачає здійснення аналізу і прогнозування як вже сформованих, так і прогнозованих структурних змін в регіональній економіці [27, 28].

Регіон представляє територіальну спільність трьох рівноправних суб'єктів державного регулювання. Соціально-економічний розвиток кожного з них невідривний від стану не тільки сусідів, але всіх інших регіонів України, тим більше що фундаментальні принципи управління і правила регулювання встановлюються владою. У зв'язку з цим Комплексна програма регіонального розвитку її самостійних територіальних утворень повинна базуватися на обліку:

- стратегії майбутнього розвитку:
 - країни (питання розвитку інфраструктури, насамперед можливі зміни правого та інституційного забезпечення, податкового, митного та валютного регулювання, національної транспортної та енергетичної системи);
 - регіонів як єдиної територіально організованої сукупності соціально-економічних суб'єктів державного регулювання, що має структуровані загальносистемні пріоритети в конкретному періоді;

- самостійних територіальних утворень;
- оцінки розташування ресурсів і ефективності їх використання для кожного об'єкта розробки в минулому,
- варіантних сценаріїв руху до досягнення стратегічних цілей кожного об'єкта розробки та адекватні їм прозорі механізми коригування соціально-економічної політики, в тому числі зрозумілі і відкриті механізми інформаційного зворотного зв'язку;
- критеріїв оцінки ефективності соціально-економічної політики і демократичних процедур її коригування відповідно до прийнятих мінливих пріоритетів;
 - регламенту вибудовування послідовності і важливості вирішення завдань і виділення ресурсів, необхідних для досягнення кожної з поставлених цілей;
 - механізмів розподілу бюджетних коштів між різними цільовими програмами, підкріплених процедур їх узгодження з ресурсів, виконавцями і термінами;
 - оцінки можливих комерційних ризиків і форм їх страхування;
 - раціонального механізму управління реалізацією, включаючи необхідний громадський контроль;
 - нарешті, форми втягнення в програму співучасників-виконавців, що, очевидно, найважливіше за нинішніх умов.

Накопичений досвід використання програмно-цільових технологій при вирішенні задач соціально-економічного розвитку регіонів України дозволяє з певним оптимізмом оцінювати його перспективи в запропонованому вище концептуальному підході. У закінченому вигляді, на нашу думку, пропонований продукт повинен представляти якийсь симбіоз середньострокового і безперервного бюджетного проектування, комплексу взаємопов'язаних цільових програм з різними термінами реалізації, регульованих механізмами, орієнтованими на диспетчерські функції, забезпеченими зворотним зв'язком і пристосованими адекватно реагувати на

сигнали.

Раніше досить докладно обгрунтовувалася необхідність або, бажаність організації робіт по формуванню політики територіального розвитку спеціалізованою організацією, умовно названої Компанією, а також описано її функціональне призначення і основні завдання.

Перш за все, Комплексну програму регіонального розвитку потрібно будувати не на суб'єктивних уявленнях політичної та економічної еліти про майбутнє, а на комплексному соціально-економічному аналізі, оцінці регіонального потенціалу і, що не менш важливо, можливих напрямів розвитку світової і національної економіки. Основоположним елементом будь-яких припущень є стратегія національного розвитку, причому навіть в тих випадках, коли регіон України має необхідні ресурси для самостійної організації розширеного відтворення.

Концепція національного соціально-економічного розвитку, орієнтуючись на пріоритети розвитку, перш за все повинна представити розвиток інституційного забезпечення, тобто оцінити і сформулювати можливі і ймовірні зміни розглянутого періоду в громадських інститутах:

- власності (політика розвитку власності в даному часовому періоді: її кращі форми, концентрація капіталу, природні монополії, приватизація тощо);
- оподаткування: політика обчислення та адміністрування податків, в тому числі податкові преференції і пільги; рента, роялті та акцизи, а також розподіл і закріплення джерел доходів за бюджетами різного рівня тощо;
- валютно-митного регулювання (політика валютного регулювання в частині вилучення частини абсолютної ренти і накопичення валютних запасів, регулювання рівня національної валюти; політика митного регулювання;
- захисту власності і прав громадян;
- соціального забезпечення та бюджетної підтримки охорони здоров'я, освіти, культури тощо.

Формально така концепція національного розвитку була створена. Однак до теперішнього часу про неї, по-перше, якось забули, і відсутня інформація про те, що виконано і що ні, по-друге, з моменту її розробки багато що змінилося в країні і світі, але жодного коригування не представлено, по-третє, в своєму первозданному вигляді вона не була системною, по-четверте, вона не стала плодом серйозного громадського обговорення, і, нарешті, не сформована система громадського контролю над її виконанням.

У відсутності стратегії національного розвитку має сенс розробка концепції територіального розвитку на 4-5 років. У зв'язку з цим представляється досить доречним використання на такий короткий період консервативного варіанту прогнозу, причому, якщо, принаймні, кожні два роки коригувати його з урахуванням накопичуваних похибок, то цілком успішними можуть стати 2-3-річні Комплексні програми регіонального розвитку.

З огляду на вищевикладене можна наступним чином представити основні умови і послідовність розробки і реалізації Комплексної програми регіонального розвитку, дотримання яких певною мірою гарантує їх раціональність і соціальну орієнтацію (рис.5.6).

Перше. Використовувати метод послідовних наближень. На першому етапі визначаються: основні цілі даного тимчасового періоду, наявний ресурсний регіональний потенціал, можливі механізми мобілізації ресурсів, "умови участі", намічені механізми організації виконання і контролю, так само як і результати, які територія передбачає отримати в результаті.

Паралельно пропонуються процедури організації громадського узгодження умов участі, потім розроблений документ розсилається потенційним учасникам. Після відповідного обговорення та відбору учасників серед економічних агентів, які заявили про свою готовність взяти участь в її виконанні і відповідають "умов участі", формується орган, який відповідає за її розробку і реалізацію.



Рис. 5.6. Послідовність розробки і реалізації Комплексної програми розвитку території

На думку автора, щоб стати досить успішною, Комплексна програма регіонального розвитку (КППР) повинна цікавити суспільство, що аж ніяк не рівнозначно інтересам регіональних влад.

Пошук компромісу і узгодження інтересів суспільства і влади можна розглядати як базова умова продуктивності документа. Отже, орган, що організує його розробку і виконання (умовно "Керуюча компанія"), повинен бути фінансово незалежним і самостійно управляти мобілізованими для її виконання ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання. Для цього вона (Керуюча компанія) повинна володіти всіма атрибутами юридичної особи, тобто організаційно представляти деякий або некомерційне партнерство, або акціонерне товариство, або командитне товариство і розташовувати капіталом як гарантією відповідальності.

Кожен регіон України самостійно вибирає відповідну організаційну структуру. Однак вона формується на паритетних засадах усіма учасниками - виконавцями і / або інвесторами. В її статуті прописуються умови, по-перше, що перешкоджають домінування в прийнятті рішень будь-якого з учасників, в тому числі місцевої влади, по-друге, що встановлюють процедури прийняття рішень і організують контроль над розподілом і використанням ресурсів, а також за виконанням програми (включаючи періодичність і форму звітності, а також санкції за порушення зобов'язань).

"Умови участі" повинні представляти свого роду ліцензійну угоду, яку укладають Керуюча компанія і кожен учасник. Тут повинні бути зафіксовані: право і відповідальність учасників і Керуючої компанії, умови вступу та виходу, санкції за порушення окремих умов угоди учасником і Керуючою компанією, а також умови, при яких дія угоди припиняється.

У такій постановці Комплексна програма регіонального розвитку знаходить деякий правовий статус, де зафіксовані певні процедури регулювання відносин учасників з приводу розподілу ресурсів, мобілізованих для вирішення конкретних проблем, і відповідальності за їх належне використання. Певна формалізація відносин додатково організовує і структурує процес, тобто, по суті, надає йому програмний характер.

Друге. Комплексна програма регіонального розвитку в першу чергу повинна вирішувати завдання інфраструктурні, а також послаблювати

негативні наслідки, які є наслідком минулого розвитку та ускладнюють соціально-економічний розвиток території як сукупності економічних і соціальних суб'єктів. Вона може, наприклад, пропонувати механізми і мобілізувати ресурси на вирішення проблеми забезпечення житлом, але розробників повинні займати не обсяги введених площ або розвитку інфраструктури, а дієвість пропонованих механізмів та інструментів, їх результативність при мобілізації необхідних ресурсів. Об'ємні або якісні показники - лише віддзеркалення ефективності обраних технологій, вони знаходять відображення в прогнозі динаміки соціально-економічних параметрів. Тому в рамках Програми кожне завдання повинно бути гранично конкретним для кожного учасника, так само як і процедури формування та надходження ресурсів, страхові механізми і джерела накопичення і розміщення страхових резервів тощо. В кінцевому документі приватне завдання адресне, а після затвердження обов'язково, причому порушення виконання карається.

Третє. Регіони України (і інші адміністративно організовані територіальні утворення) не ізольовані, Комплексна програма регіонального розвитку кожного з них не має права не враховувати перспективи хоча б своїх сусідів. Все таки ресурси країни єдині, і якщо десь створюється виробництво якогось необхідного для регіону продукту, простіше поєднати зусилля.

Четверте. Комплексна програма регіонального розвитку об'єднує всю різноманітність програмно-цільових розробок, здійснюваних на території в даний період. Останні є приватними цілями основного документа, який не тільки визначає поточні пріоритети, але своїм заключним розділом передбачає визначення і обґрунтування предметно окреслених завдань для цільових програм майбутніх періодів, тобто передбачає безперервність використання програмно-цільових технологій. Вона - оцінка перспективного стану регіону, заснована на аналізі накопичених негативних моментів, що дозволяє визначити "вузькі місця", розширення яких - первинне завдання,

оскільки саме це створює системний ефект.

П'яте. Комплексна програма регіонального розвитку, розроблена і реалізована в обстановці прозорості, приверне увагу економічних і соціальних суб'єктів території і усвідомлення причетності суспільства в управлінні соціально-економічним розвитком. Її розробка може стати консолідуючим моментом. Населення має право знати, як зміниться його життя в результаті реалізації заявлених обіцянок, хто приймає в цьому участь, які ресурси були мобілізовані. Крім того, одним з розділів повинна бути перспектива соціально-економічного стану регіону після її реалізації.

Вибудувана і розроблена відповідно до запропонованих умов і процедур Комплексна програма регіонального розвитку буде, з одного боку, підпорядкована загальноприйнятій логіці програмно-цільового розподілу ресурсів, з іншого, - представляти поки незвичний для вітчизняної практики інститут співпраці держави і суспільства.

З огляду на вищевикладене можна наступним чином сформулювати послідовність розробки та реалізації Комплексної програми розвитку території, а також основні умови, дотримання яких певною мірою гарантує їх раціональність і соціальну орієнтацію:

- Першим етапом має стати аналіз, що складається з двох частин. Перша частина аналізу (її умовно можна назвати вступної) - діагностика, яку правомірно і доцільно виконати схемою, близькою до використаної в цій дисертації, а також приблизно за тим же по набору показників і з застосуванням викладених принципів приведення в такий же вид. Завдання виявити слабкі ланки виробничої структури, інфраструктурного та інституційного забезпечення, а також оцінити ступінь їх можливого впливу на регіональний розвиток кожного регіону як самостійного об'єкта управління. Друга частина аналізу (її умовно можна назвати системною) - оцінка готовності досліджуваних систем до модернізації. Вона включає оцінку сприйнятливості розглянутих соціально-економічних систем до прийнятих управлінських рішень і оцінку використання наявного ресурсного

регіонального потенціалу. Тут необхідно зіставити зміни, внесені в систему регулювання господарської діяльності протягом аналізованого періоду, і реакцію на них керованої системи, а також оцінити рівень взаємодії з сусідами, щоб спробувати знайти розумні економічні умови для спільного процвітання. Результатом першого етапу має стати розгорнута оцінка, по-перше, проблем, накопичених минулим розвитком, по-друге, економічного і соціального співробітництва між регіонами, по-третє, виконуваних локальних цільових програм, нарешті, недоліків інституційного забезпечення, які ускладнюють територіальний розвиток.

- Другий етап - цілепокладання. Він передбачає вибудовування пріоритетів розвитку в передбачуваному періоді реалізації, а також розробку механізмів, що сприяють досягненню сформульованих цілей. Тут представляється необхідним спиратися на Концепцію модернізації території, однією зі складових якої є Комплексна програма регіонального розвитку. Саме Концепція повинна представити довгострокові соціально-економічні цілі розвитку регіону. Крім того, з огляду на реалії сучасного розвитку країни та регіону, слід досить чітко уявити можливі механізми мобілізації ресурсів та раціональні форми і умови їх розподілу. Очевидно, Програма повинна бути єдиним документом для території, отже, ресурси повинні бути спрямовані в першу чергу на досягнення загальних цілей. Ця обставина передбачає певні і прозорі процедури залучення учасників, для чого саме на цьому етапі повинні бути розроблені, запропоновані для обговорення та узгоджені умови участі в реалізації Програми. Причому потенційно Програма виграє від точності вибору цілей, що відповідають їм механізмів мобілізації та розподілу ресурсів і безпосередніх учасників (тобто виконавчих завдань). Останні обставини надають конструктивну значимість саме цього етапу, оскільки в ході розробки і узгодження вибудовується основа Програми або базовий документ, який може бути запропонований потенційним партнерам як оболонка для узгодження і юридичного оформлення партнерських відносин. Щоб бути успішною, Комплексна

програма регіонального розвитку території повинна цікавити суспільство. Пошук компромісу і прозорість процедур узгодження інтересів суспільства і регіональної влади - фундаментальна умова її продуктивності. Відповідно Керуюча компанія у всіх випадках повинна бути фінансово незалежною, щоб відповідально управляти мобілізованими для виконання Програми ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання.

- Третій етап - оформлення відносин. Після обговорення та відбору учасників серед економічних агентів, що відповідають "умовам участі" і заявили про свою готовність взяти участь (включно з наданням власних ресурсів) належить оформлення правового статусу і контрактних відносин між Компанією та виконавцями. Причому регіональні влади в такій постановці є одночасно і замовниками, і виконавцями Програми. Замовники вони при укладенні рамкової угоди між територією і Керуючою компанією, а також під час приймання виконаної роботи. Однак власну частину роботи, наприклад, просування і прийняття обумовлених нормативно-законодавчих актів або виділення обумовлених суспільних ресурсів, вони повинні виконувати належним чином і нести відповідну відповідальність, в тому числі і матеріальну. Іншими словами, регіон в даному випадку виступає як економічний агент. Така формалізація відносин додатково організовує і структурує процес, надає йому програмний характер.

Програма повинна об'єднати всі програмно-цільові розробки, здійснювані на території в прогностичному періоді. Вони виявляються приватними цілями основного документа, який не тільки визначить поточні пріоритети, але своїм заключним розділом передбачає визначення і обґрунтування предметно окреслених завдань для цільових програм майбутніх періодів, тобто передбачає безперервність використання програмно-цільових технологій. Комплексна програма регіонального розвитку повинна покладатися на оцінки консервативного прогнозу.

В рамках формування програми виконують побудову «дерева цілей». Генеральною метою є формування варіанту розвитку, при якому регіон буде

мати потенціал динамічного зростання і будуть забезпечені умови збільшення доходів бюджету, створення основи поступового переходу економіки території від сировинної (моногалузевою) спрямованості до поліфункціональної, з метою забезпечення її сталого розвитку .

- Другий етап - цілепокладання. Він передбачає вибудовування пріоритетів розвитку в передбачуваному періоді реалізації, а також розробку механізмів, що сприяють досягненню сформульованих цілей. Тут представляється необхідним спиратися на Концепцію модернізації території, однією зі складових якої є Комплексна програма регіонального розвитку. Саме Концепція повинна представити довгострокові соціально-економічні цілі розвитку регіону. Крім того, з огляду на реалії сучасного розвитку країни та регіону, слід досить чітко уявити можливі механізми мобілізації ресурсів та раціональні форми і умови їх розподілу. Очевидно, Програма повинна бути єдиним документом для території, отже, ресурси, що мобілізуються, повинні бути спрямовані в першу чергу на досягнення загальних цілей. Ця обставина передбачає певні і прозорі процедури залучення учасників, для чого саме на цьому етапі повинні бути розроблені, запропоновані для обговорення та узгоджені умови участі в реалізації Програми. Причому потенційно Програма виграє від точності вибору цілей, що відповідають їм механізмів мобілізації та розподілу ресурсів і безпосередніх учасників (тобто виконавчих завдань). Останні обставини надають конструктивну значимість саме цього етапу, оскільки в ході розробки і узгодження основи Програми або базовий документ, який може бути запропонований потенційним партнерам як оболонка для узгодження і юридичного оформлення партнерських відносин. Щоб бути успішною, Комплексна програма регіонального розвитку території повинна цікавити суспільство. Пошук компромісу і прозорість процедур узгодження інтересів суспільства і регіональної влади - фундаментальна умова її продуктивності. Відповідно Керуюча компанія у всіх випадках повинна бути фінансово незалежною, щоб відповідально управляти мобілізованими для виконання Програми

ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання.

- Третій етап - оформлення відносин. Після обговорення та відбору учасників серед економічних агентів, що відповідають "умовам участі" і заявили про свою готовність взяти участь (включно з наданням власних ресурсів) належить оформлення правового статусу і контрактних відносин між Компанією та виконавцями. Причому регіональні влади в такій постановці є одночасно і замовниками, і виконавцями Програми. Замовники вони при укладенні рамкової угоди між територією і Керуючою компанією, а також під час приймання виконаної роботи. Однак власну частину роботи, наприклад, просування і прийняття обумовлених нормативно-законодавчих актів або виділення обумовлених суспільних ресурсів, вони повинні виконувати належним чином і нести відповідну відповідальність, в тому числі і матеріальну. Іншими словами, регіон в даному випадку виступає як економічний агент. Така формалізація відносин додатково організовує і структурує процес, надає йому програмний характер.

Програма повинна об'єднати всі програмно-цільові розробки, здійснювані на території в прогностичному періоді. Вони є приватними цілями основного документа, який не тільки визначить поточні пріоритети, але своїм заключним розділом передбачає визначення і обґрунтування предметно окреслених завдань для цільових програм майбутніх періодів, тобто передбачає безперервність використання програмно-цільових технологій. Комплексна програма регіонального розвитку повинна покладатися на оцінки консервативного прогнозу.

В рамках формування програми виконують побудову «дерева цілей». Фрагмент «дерева цілей» для території представлений на рис.5.7.



Рис. 5.7. Дерево цілей публічного регулювання і управління територіальним розвитком складно побудованого регіону (території)

Генеральною метою є формування варіанту розвитку, при якому регіон буде мати потенціал динамічного зростання і будуть забезпечені умови збільшення доходів бюджету, рішення соціально-економічних проблем області та створення основи поступового переходу економіки території від сировинної (моногалузевою) спрямованості до поліфункціональної, з метою забезпечення її сталого розвитку .

При такому підході регулювання і тим більше управління територіальним розвитком можна розглядати як якийсь одномоментний акт. Його слід розглядати як сукупність процедур, які організують і структурують безліч цілеспрямованих рішень і дій, сукупність яких формує політику (промислову або аграрну, фінансово-економічну чи соціальну).

Від системності та структурованості політики, її орієнтованості на одномоментні або перспективні завдання вона може характеризуватися як оперативна (тактика) або як довгострокова (стратегія).

Однак в тому і в іншому випадку вона висуває і прагне реалізувати певні пріоритети: швидкоплинні, прив'язані до конкретного відтворювального циклу або тимчасового періоду, або довгострокові, безперервні по цілям, але диференційовані за ступенем їх реалізації в конкретному часовому періоді. У зв'язку з цим концепція модернізації територіального народногосподарського комплексу, в кінцевому рахунку, являє фіксацію основних змін в інституціональному забезпеченні з метою сформувати умови, які бажані для напрями соціально-економічного розвитку в сприятливому напрямку.

Процедура побудови прогнозних оцінок соціально-економічного розвитку схематично представлена на рис.5.8.

В основі прогнозу лежать дані про фактичний стан регіону в його складі, а також дані про перспективи розвитку окремих територій України. Визначення базових сценаріїв засноване на обліку територіальних можливостей і виявленні умов їх збалансованої реалізації. Вибір найбільш ймовірних сценаріїв пов'язаний з обґрунтуванням трансформації

сформованого адміністративного устрою і механізму міжрегіональної взаємодії, а також взаємовідносин регіональної влади.

Рішення більшості соціальних завдань тісно пов'язане з розвитком економіки, отже, завдання регіональної влади - створення умов, які заохочують ефективну господарську діяльність.

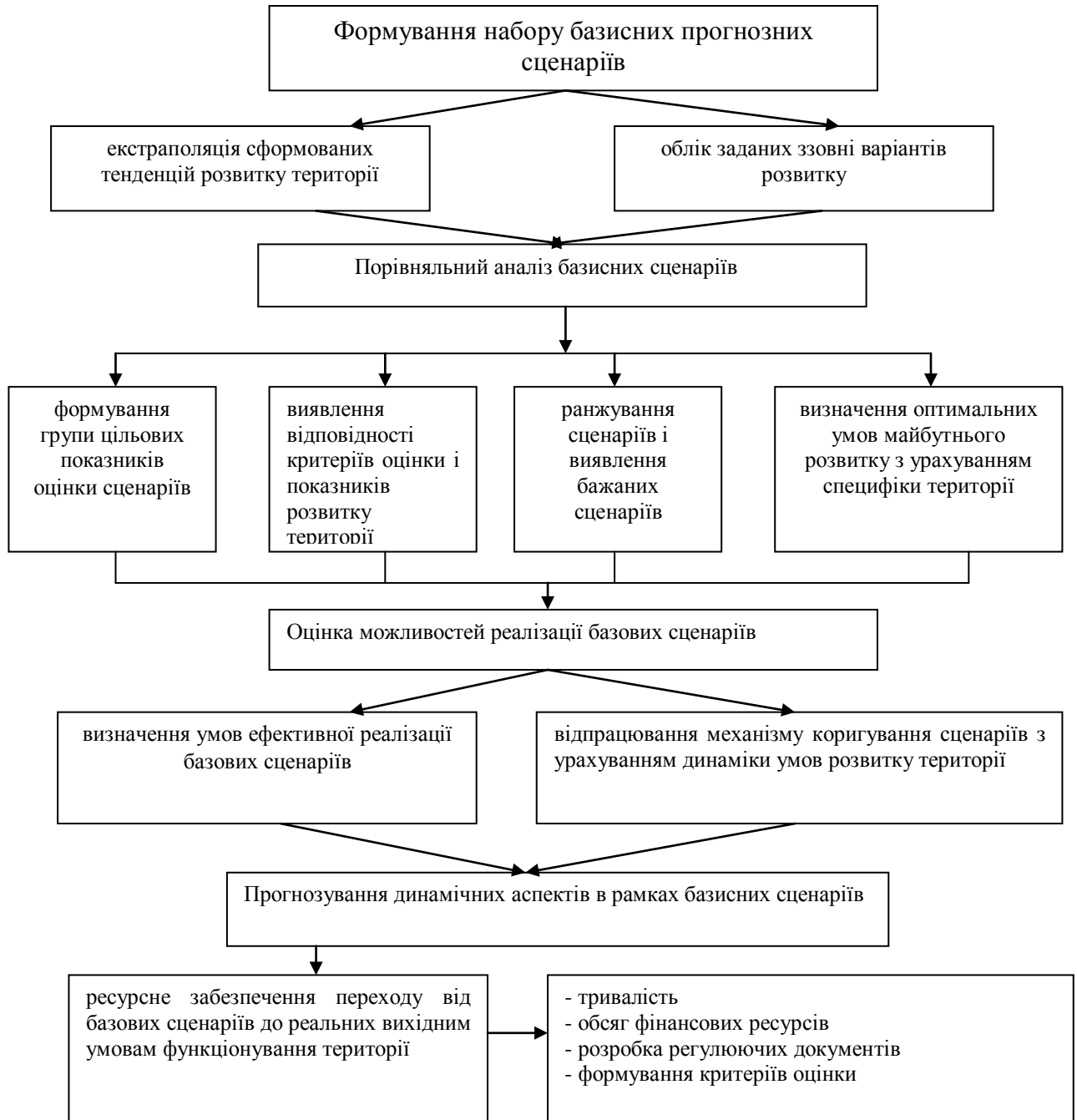


Рис. 5.8. Алгоритм (процедура) побудови прогнозних оцінок публічного регулювання і управління територіальним розвитком

Функції регіональної влади при ринковому і адміністративно-командному розподілі ресурсів відмінні. У нинішніх умовах вони не обмежуються прийняттям управлінських рішень, де її регулятивні права частково урізані, а в області господарських рішень, взагалі законодавчо виведені зі сфери повноважень. Незмірно велика відповідальність лягає на владу в частині створення атмосфери, в якій, по-перше, відбувається прийняття рішень на рівні територіального утворення, які є значущими для безлічі економічних агентів, по-друге, продуктивно і відкрито здійснюється необхідний захист прав кожного з них.

Факторами економічної інтеграції регіонів є:

- - наявність єдиної енергосистеми території, робота якої регулюється;
- - існування загальної транспортної системи;
- - наявність сформованих тісних корпоративних зв'язків між групами підприємств регіону.

Певним проривом в цьому напрямку стали "Угоди про основні напрямки узгодженої політики в соціально-економічній сфері органів державної влади території, що діють в даний час. Однак вони сконцентровані на виконання цілком конкретних інвестиційних проєктів, тобто в даному виді їх правомірно відносити до здійснення певної політики (рис.3.6).

З метою забезпечення інтересів населення та сталого розвитку внутрішньорегіональних інтеграційних процесів необхідно розширення взаємовигідних зв'язків і концентрація спільних зусиль щодо їх зміцнення і подальшого розвитку.

В якості пріоритетних напрямків внутрішньорегіональних інтеграційних процесів, в зв'язку з цим слід прийняти:

- працювати над створенням єдиної концепції соціально-економічного розвитку регіону;
- спільний розвиток галузей соціальної сфери;
- використання наукового потенціалу території для забезпечення розвитку нафтової і газової промисловості;

- будівництво житлових будинків;
- збільшення обсягів взаємовигідних поставок промислової і сільськогосподарської продукції;
- спільне використання потужностей підприємств будівельного комплексу;
- розширення співпраці в сфері розвитку рибного господарства;
- розвиток транспортної інфраструктури;
- формування єдиного інформаційного простору.

Одним з найважливіших моментів даного процесу є продовження реалізації програми, спрямованої зокрема на розвиток та модернізацію освіти на території до 2030 року, сприяння використанню потенціалу наукових і проєктних інститутів і організацій області при виконанні НДДКР, реалізацію спільних культурно-масових заходів, програм соціально-медичної допомоги тощо. Крім того, необхідно розширити співпрацю в сфері реалізації інфраструктурних проєктів (розвиток загальнообласних систем зв'язку, транспортної мережі тощо); розробити спільну програму з будівництва житлових будинків, включаючи індивідуальне житлове будівництво для осіб, що вимушено переселені.

З метою підвищення ефективності процесів інтеграції та забезпечення динамічності і скоординованості дій окремих суб'єктів області необхідно поліпшити інформаційне забезпечення:

- підприємств про проведені в регіональних тендерах на поставку продукції;
- підприємств про потенціал і номенклатурі продукції, виробленої підприємствами.

Соціально-економічна політика, як зазначено раніше, є концентроване відображення суспільних інтересів, яке в Концепції має постати в зрозумілому вигляді, але і після процедури узгодження з представниками структурованих і організованих груп населення.

Сучасний соціально-економічний розвиток, як правило, визначається

прихильністю господарської середовища до підприємницької діяльності. Приплив інвестицій в економіку території в певному сенсі відображає привабливість для бізнесу створеної тут ділового середовища. Однак, говорячи про інвестиційну привабливість, слід мати на увазі, що вона не незалежна від уже створеної на конкретній території виробничої бази.

Місцеві бюджети, використовуючи нинішні підвищені надходження до бюджету, могли б брати участь в економічному розвитку території, по-перше, надаючи прямі кредити або фінансові гарантії на реалізацію перспективних проєктів, по-друге, створюючи інфраструктуру ринку, в тому числі підтримуючи такі форми залучення в бізнес, як бізнес-інкубатори, нарешті, використовуючи форму "податкових канікул" на певні види діяльності. Зауважимо, однак, що в рамках здійснення підтримки підприємництва важливо неухильне дотримання трьох умов (рис.5.9).



Рис. 5.9. Публічне регулювання і управління територіальним розвитком з врахуванням підтримки підприємництва в регіоні

Перше: повинні заздалегідь оголошуватися напрямки комерційної

підтримки, що виділяються на них кошти, а також забезпечення, що надається одержувачем і підтверджує серйозність його намірів і забезпечує відповідальність. Крім того, заздалегідь повинні бути відомі умови відшкодування отриманих ресурсів, тобто які будуть параметри погашення зобов'язань по кожному з напрямків.

Друге: підтримуватися повинні проекти, а не здійснювати їх організацію (в разі, якщо організація вже діє, а не створюється спеціально для здійснення даного проекту), оскільки в іншому випадку, по-перше, неможливий ефективний контроль над витрачанням і поверненням коштів, по-друге, виникає спокуса частина коштів вкласти в підтримуються форми діяльності.

Третє: необхідна повна прозорість виділення кредитів, що можливо: по-перше, при конкурсному їх розподілі; по-друге, при жорстких, зрозумілих і постійних протягом певного терміну умовах конкурсу, в тому числі обов'язкових для всіх учасників стандартизованих документах-обґрунтуваннях; нарешті, при існуванні інституту незалежної експертизи.

Різноманітність застосовуваних технологій або, іншими словами, високий рівень диверсифікації виробничого апарату, на думку автора, може послужити хорошою передумовою для істотного зростання ресурсного регіонального потенціалу.

У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільно відмовитися від політики орієнтації на великих виробників і, відповідно, великих платників податків. У більшості випадків такий підхід традиційний, але в основі його лежить не турбота про масу зібраних доходів скарбниці, а небажання поповнювати їх за рахунок більш складного і, природно, більш професійного податкового адміністрування. Воно передбачає перманентну оцінку фінансових потоків і, зрозуміло, з обмеженою кількістю великих платників податків працювати звичніше і зручніше, ніж з безліччю дрібних платників, коли окремі комерційні ризики вищі, а кожен платіж нижче.

До основних проблем розвитку регіону [59] відносять:

- обмеженість власної мінерально-сировинної бази;
- низька питома вага в структурі суспільного виробництва складної і наукоємної продукції;
- недостатню матеріальну базу для великомасштабного розвитку високотехнологічних виробництв;
- недолік фінансових ресурсів всередині регіону для реалізації великих інвестиційних проєктів, в першу чергу в обробній промисловості;
- відносно слабкі зв'язки зі світовим ринком і недостатньо професійне ставлення менеджменту до сучасних форм організації господарської діяльності;
- несумісність рівня соціально-економічного розвитку окремих міст і районів.

Для подолання цього економічну політику території доцільно зосередити на створенні умов, що дозволяють продуктивно використовувати для територіального розвитку:

- конкурентні переваги регіону, включаючи доступність енергоресурсів і географічне положення;
- високотехнологічні виробництва;
- місцеві і залучені кошти для радикального поліпшення аграрного виробництва;
- бюджетні і залучені кошти для розвитку інфраструктури, в першу чергу транспортної мережі та інститутів обслуговування ринку;
- систему стабільних нормативів формування місцевих бюджетів.

При модернізації регіону, на думку автора, необхідно враховувати постіндустріальні віяння. Як свідчить світовий досвід, в даний час економіка знаходиться в залежності від ступеня використання технологічних новинок при оновленні виробничого апарату. Невеликі підприємства мобільніші і більше готові до застосування нововведень. Це дозволяє їм, з одного боку, створювати велику масу доданої вартості, а з іншого, - повноваження використовувати переваги сучасних форм спеціалізації і кооперації. Крім

того, обов'язковий облік нинішнього розриву в рівнях життя середньостатистичного жителя: його скорочення - фактор соціальної стабільності.

Однак інноваційний бізнес завжди ризикованіше традиційного. З цієї причини реалізація нових технологічних рішень гостро ставить питання про інвестиційну активність. Політика модернізації передбачає формування такої моделі регіональної економіки, яка мала б потенціалом довгострокового росту, тобто здатністю забезпечувати ефективне відтворення, побудоване на конкурентоспроможності, з одного боку, і забезпечує підвищення добробуту населення, з іншого.

Якщо регіони здатні залучати прямі і портфельні інвестиції в підприємства своєї основної спеціалізації, то цього не можна сказати про територію.

У зв'язку з цим бюджет території повинен надати необхідну підтримку впровадженню інновацій. Тут доцільно застосовувати ті ж підходи, що описані раніше стосовно регіонів. Крім того, накопичений певний досвід бюджетної підтримки підприємств за допомогою погашення процентної ставки на виробничі кредити. Такий досвід доцільно розширити, причому ввести, про що раніше говорилося, практику підтримки не підприємств, а проєктів, а права на отримання такої підтримки надавати за результатами конкурсу.

Представляється правомірним формування регіонального фонду підтримки підприємництва. Тут могли б концентруватися:

- кошти, отримані від продажу майна, що належить регіону або місцевими утвореннями;
- частина доходів від використання регіонального та місцевого майна;
- кошти, спеціально виділені з бюджету;
- частина надходжень роялті;
- кредити великих підприємств регіону, надані у тимчасове користування за низькою відсотковою ставкою.

На думку автора, для регіону одним з найважливіших напрямків модернізації є випереджальний розвиток інфраструктури. Використання географічного положення представляється привабливим для спільних проєктів.

Нарешті, в силу зазначеного раніше виграшного географічного положення на території інвестиційно привабливі всі сфери діяльності, які виробляють товари народного споживання, в першу чергу - продукти харчування. Порівняно сприятливі умови для сільськогосподарського виробництва гостро ставлять питання про вибір аграрної політики. Нам видається, що свобода вибору, надана українським законодавством, в цій сфері регулювання ще не до кінця оцінена і дуже рідко використовується. Треба відзначити зростаючу роль особистих підсобних господарств у виробництві сільськогосподарської продукції. Проте досвід розвитку європейської цивілізації довів неефективність дрібнотоварного виробництва, що не припускає і не допускає широку інтенсифікації господарства. Відомі форми інтеграції особистих підсобних господарств і товарного виробництва переконливо довели своє право на існування при принципово іншій організації виробництва. Крім того, при такому розвитку необхідним є випереджаючий розвиток не тільки переробних виробництв, але в першу чергу аграрної інфраструктури (виробництво: спеціального сортового насінневого матеріалу, спеціальних порід худоби і птиці, спеціального універсального малогабаритного обладнання тощо), а також системи збору і доставки первинної сировини на переробку.

При можливості розвитку фермерства доцільніше орієнтація на нього. Разом з тим, статистика показує, що положення з розвитком фермерства в регіонах погіршується. Одна з причин такого становища - слабкість фінансової підтримки. Крім того, до цих пір не зовсім визначена позиція з продажем і орендою землі, що обмежує можливості інтенсивного розвитку не тільки фермерських господарств, а й інших виробників сільгосппродукції, оскільки позбавляє сільгоспвиробників основного ресурсу, що забезпечує

права на кредитування. Саме на цій основі здійснюють господарський оборот фермерські та великі приватні і кооперативні аграрні підприємства в усьому світі.

Регіональна влада, на думку автора, повинна взяти курс на стимулювання інтенсифікації аграрного виробництва, так як реальний споживацький попит служить гарантом зростання економічно обґрунтованого аграрного виробництва. Як інструменти стимулювання можуть стати "податкові канікули". Продаж або довгострокова оренда землі можуть послужити фактором інвестиційної привабливості аграрних проєктів такого роду. Крім того, можуть поєднуватися аграрні і рекреаційні проєкти, що зробить їх ще більш привабливим для потенційних інвесторів.

Нарешті, на думку автора, бізнесу і адміністрації регіону, розуміючи несприятливі кліматичні умови, слід запропонувати їх населенню, насамперед закінчує трудову діяльність, пільгову систему придбання житла, земельних ділянок під котеджне будівництво, малогабаритної сільгосптехніки тощо. Основним інструментом залучення могли б стати іпотечне та споживче кредитування. Нинішні фінансові інститути регіону недостатньо розвинені і не мають відповідним досвідом. Разом з тим, створення системи іпотечного і споживчого кредитування стало б суттєвим фактором економічного зростання, оскільки втягнуло б в активний оборот заощадження населення, з одного боку, і на тривалий термін стимулювало б зростання попиту на нерухомість і предмети тривалого користування, з іншого. Проведення запропонованої політики сприятиме:

- • розвитку фінансової системи регіону;
- • зростання якості життя і соціальної стабільності;
- • розвитку будівельного комплексу;
- • розширення виробництва споживчих товарів.

Безпосередньо зацікавленими співучасниками такого розвитку є населення і комерційні структури з "довгим" фінансовим оборотом - недержавні пенсійні фонди, страхові, інвестиційні та лізингові компанії.

Однак здійснитися воно зможе лише за умови, якщо право розпорядження землею стане реальністю, усвідомлюваної і оціненої усіма економічними агентами. В іншому випадку інвестиційна привабливість аграрних і будівельних проєктів залишиться міфом, оскільки право володіння і розпорядження власністю, і, перш за все, земельної, є невід'ємним інституціональним елементом ринкової економіки.

Концепція модернізації народногосподарського комплексу території не замінює і не відмінює ні середньо-, ні довгостроковий прогноз соціально-економічного розвитку. Вона, можна сказати, передує йому за пріоритетами територіального розвитку і на концептуальному рівні описуючи інституційні перетворення, а також механізми, які формують необхідні умови реалізації прогнозу, тобто, по суті, відображає доцільну послідовність дій регіональної влади (або їх бажану політику) в конкретному відтворювальному циклі. У зв'язку з цим Концепцію доцільно розробляти на термін 5-10 років і періодично, не рідше, ніж раз в 3-5 років, коригувати її у відповідність з реально спостерігаються змінами соціально-економічної ситуації. Навпаки, Комплексна програма регіонального розвитку області в певному сенсі є документом прямої дії. Вона розробляється на період 2-3 роки і вирішує конкретні завдання даного періоду, але з огляду і спираючись на соціально-економічну політику, що реалізується відповідно до закладеної системою дій в Концепції. Комплексна програма повинна щорічно коригуватися, враховуючи, що надходять протягом року інформаційні сигнали і досягаються в процесі реалізації результати.

Таким чином, відбувається реалізація внутрішньорегіональних і міжрегіональних програм:

- об'єднати інтереси регіонів України, територій місцевого самоврядування, галузей економіки та окремих підприємств, різних інвесторів, в тому числі і зарубіжних, створення єдиної, розвиненої і надійної транспортної системи України;
- промислово-освоєним територіям з їх скороченим сировинним

потенціалом спрямовуватися в регіони з багатими природними ресурсами, сприяючи, тим самим, екстенсивному розвитку таких територій;

- розширити асортимент і обсяги товарних потоків між багатьма регіонами України;
- якісно змінити соціально-економічну ситуацію, підняти на більш високий рівень якість життя населення і соціального розвитку в багатьох регіонах України;
- оптимально розташовувати соціально-економічні об'єкти по всій території регіонів України;
- стабілізувати роботу органів державної влади та місцевого самоврядування багатьох регіонів України.

Висновки до п'ятого розділу

1. Визначено, що основними цілями формування і виконання бюджету розвитку місцевого утворення є: реалізація (фінансування) інвестиційних проєктів (програм), у найбільшій мірі відповідних пріоритетів економічної, соціальної та екологічної політики місцевого утворення; стимулювання інвестиційної активності в місцевому утворенні; залучення коштів інвесторів для розвитку економіки місцевого утворення за ключовими напрямками.

Управління бюджетом розвитку в цілому має на увазі: по-перше, оперативне управління бюджетом розвитку; по-друге, аналіз, оцінку і відбір інвестиційних проєктів для надання грошових коштів і гарантій від місцевої влади за рахунок коштів бюджету розвитку; по-третє узгоджене фінансування інвестиційних проєктів (як правило в рамках відповідних програм) за рахунок коштів інвесторів і коштів, що виділяються з державного бюджету; по-четверте, надання інвесторам гарантій від місцевої влади за рахунок коштів бюджету розвитку від імені керівництва місцевого утворення.

Діяльність з управління бюджетом територіальної громади здійснюється уповноваженим на те органом і регулюється чинним законодавством і відповідними нормативно-правовими актами. Розглянуто основні умови надання коштів бюджету територіальної громади. Необхідно розрізняти умови надання коштів бюджету територіальної громади залежно від того, чи відбувається це в вигляді виконання зобов'язань з надання інвесторам наданні гарантій місцевими органами влади, або у вигляді фінансових інвестиційних ресурсів.

2. Запропоновано, в числі основних завдань стратегічного управління соціально-економічним розвитком місцевих утворень можуть бути названі такі: виявлення місця і ролі місцевого утворення в територіальному поділі праці. Іноді це завдання характеризують як визначення стратегічного вибору місцевого утворення або виявлення конкурентних переваг місцевих утворень; виявлення поточних і перспективних потреб населення місцевого співтовариства, співвіднесення з нормативним рівнем для найбільш ефективного розподілу матеріальних, трудових і фінансових ресурсів місцевого утворення; досягнення збалансованості між окремими сферами і елементами місцевого господарства, забезпечення соціально-економічного зростання, підтримка пропорційності економічного розвитку.

Економічні чинники в місцевих утвореннях визначаються діяльністю підприємств, розташованих на даній території. Тому облік цих факторів неможливий без виявлення перспектив розвитку підприємств, аналізу внутрішнього ринку місцевих утворень і затребуваності продукції підприємств, аналізу форм власності та податкових потоків. Внаслідок цього першорядне значення для розробки довгострокових соціально-економічних програм мають прогнози розвитку підприємств. Головна методологічна трудність тут полягає в тому, щоб пов'язати прогнози з завданнями соціально-економічного розвитку місцевих утворень, забезпечити реалізацію їх цільової функції в діяльності підприємств території.

Принципи формування стратегії, концепції, прогнози і програм

реалізуються відповідними методами стратегічного управління. Серед них програмно-цільовий, нормативний, метод оптимізації планових рішень, що забезпечує підвищення ефективності управління, а також балансовий, що забезпечує збалансованість всіх передпланових і планових документів. Методи, так само як і основні принципи формування планово-програмних документів, взаємопов'язані і доповнюють один одного. Однак зазначимо, що перші три методи активно використовувалися в період ринкового реформування. Дослідження ресурсної бази місцевих утворень настійно вимагає відновлення розробок з використання балансового методу в сучасних економічних умовах. Вирішення цих завдань передбачається у відповідних планово-прогнозних документах (в стратегії, концепції, довгострокових соціально-економічних прогнозах, програмах розвитку і плани).

3. Зазначено, що при виборі напрямків територіального розвитку головним аргументом на користь того чи іншого вибору з'являться соціальні результати, перш за все зміна параметрів якості життя. При обмеженому економіко-правовому суверенітеті територій потрібна певна адміністративна вправність, щоб ефективно мобілізувати фінансові і правові ресурси регіону, необхідні для розробки і реалізації Комплексної програми регіонального розвитку. Однак щоб такі документи стали дієвим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку українських територій в їх розробці та здійсненні необхідне дотримання деяких фундаментальних умов.

Головним аргументом при виборі напрямків модернізації народногосподарського комплексу території і її самостійних територіальних утворень повинні стати довгострокові соціальні результати, перш за все параметри якості життя. Якщо владі належать переважні повноваження в сфері регулювання відносин між суб'єктами господарюючими, громадянина, а також при встановленні мінімальних соціальних стандартів, то на місцевому та регіональному владі на територіальні громади лягає велика частина відповідальності за життєзабезпечення населення і виконання

соціальних зобов'язань.

Різниця ресурсних потенціалів регіонів виражається, перш за все, в різній виробничо-структурній організації їх народногосподарських комплексів. Адекватне використання можливостей співпраці дозволила б успішніше вирішувати соціальні завдання всіх територій. Деяка хиткість економічних зв'язків між ними в даний час відбивається, наприклад, в тому, що навіть концепції соціально-економічного розвитку окремих територій будуються за ігнорування можливості фінансової та виробничої інтеграції, розумної кооперації і, природно, фактичних преференцій, що впливають з раціонального розподілу праці . Навряд чи, на наш погляд, вирішення проблеми лежить в площині адміністративної модернізації.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено вирішення важливої наукової проблеми обґрунтування теоретичних і методологічних засад, розробки науково-практичних рекомендацій щодо публічного управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України.

1. Державне регулювання, використовуючи специфічні механізми управління і спираючись на сформульовані пріоритети, призначене створювати кращі умови для територіального розвитку. Доповнено та уточнено зміст публічного управління територіальним розвитком у єдності синтезу підходів: стратегічного, контролюючого, автоматизації, витратному, що на відміну від раніше існуючих має вплив громадськості на створення інтегральної оцінки розвитку території, що забезпечить орієнтацію на вирішення соціально-економічних проблем територій. Ефективність публічного управління територіальним розвитком, визначається зіставленням рівня досягаються цілей громади та витратами ресурсів. Зазначено, що соціальна орієнтація публічного управління територіальним розвитком змушує стимулювати господарський розвиток, націлене на стратегічні, а не на поточні цілі. Зростання, що досягається без урахування вимог збалансованого розвитку, ініціює деградацію взаємопов'язаних компонентів території.

2. Визначено, що основною метою публічного управління сталим територіальним розвитком є досягнення найбільш ефективного і рівномірного розподілу економічної активності по території країни. Розвинуто програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на соціальній справедливості та передбачає реалізацію територіальних цільових програм за участі громадськості що базується на синергетичному ефекті від економічної ефективності; соціальної ефективності; ресурсної ефективності.

Зазначено, що програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком передбачає: економічну ефективність, яка вимагає раціонального розподілу виробництва в просторі і максимального використання економічного потенціалу території з метою загальнонаціонального добробуту; соціальну справедливість, тобто такий просторовий розподіл економічної діяльності, при якому жителі території мають більш-менш рівні можливості досягнення бажаного добробуту.

3. Зазначено, що публічне управління сталим територіальним розвитком в сучасному світі набувають все більшого розвитку не тільки в рамках державного устрою великих і складних територіальних утворень, а й виходить (трансцендує) на рівень міждержавних відносин, а також і на нижні рівні державної влади - місцевих органів влади. Обґрунтовано парадигму публічного управління територіальним розвитком, як власної активної стратегії розвитку території, яка містить механізми: розвитку територіальних громад на основі інноваційного зростання та європейських цінностей; самоорганізації (взаємодії і зв'язку); екологізації (поліпшення внутрішніх показників еколого-економічної ефективності); публічності (комплекс заходів, націлених на вивчення потреб, інформування та встановлення контактів з громадськістю), що забезпечує соціальну, політичну, економічну самоідентифікацію території.

4. Аргументовано побудову моделі публічного управління територіальним розвитком, що включає в себе відображення всіх складових її підсистем. Обґрунтовано методичний підхід до формування публічного управління територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави, шляхом розробки: фактичної моделі (відображає поточний стан територіального розвитку, динаміку показників, статичних параметрів); ідеальної моделі (відображає стратегічні цільові показники територіального розвитку, прогноз, цільовий стан); реалістичної моделі (відображає прийняті цільові показники, що розробляються на основі порівняльного аналізу фактичної та

ідеальної моделі), за рахунок дотримання принципів: моделювання (використання єдиного математичного апарату), документообігу (єдність засобів візуалізації і документування), цифровізації (наскрізне використання цифрових технологій).

5. Визначено, що методи дослідження територіальної структури господарства, які використовують зараз (аналіз сформованих територіальних структур, ретроспективи розвитку, дослідження, засновані на абстрактному мисленні та ін.) застосовують в неповній мірі, що значно знижує їх наукову і практичну цінність. Обґрунтовано методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами, який передбачає комплексний підхід визначення територіально-інфраструктурного зонування економіки (промислові пункти, райони, сільськогосподарські зони, транспортні магістралі, соціально-економічні райони) шляхом застосування концептуальних моделей розвитку територіальної структури господарства, визначення просторових залежностей між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем. Розвиток публічного управління територіальним розвитком визначається в загальних рисах вивченням територіальної диференціації умов розміщення, складанням і аналізом альтернативних варіантів і вибором серед них кращого.

6. Зазначено, що принциповою відмінністю публічного управління територіальним розвитком від будь-яких інших видів управління є попередня розробка цілісної моделі проєкту, її аналіз, узгодження, затвердження, і потім вже реалізація. Публічне управління територіальним розвитком доповнено відповідними моделями екологічної, етнічної, економічної динаміки, а також моделями загального розвитку територіальної системи. Шляхом розробки публічної моделі взаємодії держави, громади, бізнесу, який включає ключові чинники розвитку території, а саме: етносоціальні, етногеографічні, експоненціальну залежність в економічному просторі суб'єктів господарювання на базі яких забезпечується побудова

трипараметричної логістичної моделі, що забезпечить зменшення пасіонарної напруженості на території. Застосування таких моделей дозволяє прогнозувати, планувати і контролювати, перш за все динаміку територіальної системи.

7. Здійснено оцінку ефективності публічного управління ресурсним потенціалом та соціально-економічним розвитком територій, де визначено що регіони України здатні до розширеного відтворення. Право розпорядження природними ресурсами завжди належить суб'єкту господарювання, який має право його використовувати в формі активу, але зовсім не обов'язково з метою розширення ресурсного територіального потенціалу. Публічне управління ресурсним потенціалом в переважній більшості випадків відображає лише напрямок руху території економіки, але оцінити напрямок макросистеми можна лише тоді, коли використовуються динамічні ряди порівнянних показників. Запропоновано порівнювати показники за ефектом масштабу, по зміні рівнів цін, коригуючого коефіцієнта, індекс споживчих цін.

8. Визначено, що механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком на основі проектного управління являють собою сукупність наукових методів і практичних прийомів, які можуть бути використані при аналізі і конструюванні складних і надскладних об'єктів, і вирішення різноманітних проблем, що виникають у всіх сферах управління соціально-економічними, і технологічними системами. Удосконалено механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком на основі проектного управління при реалізації програм Державним фондом регіонального розвитку національних проєктів, органами місцевої влади та громад, що сприятиме створенню взаємопов'язаних компонентів інституційного, ресурсного забезпечення та формування мотиваційних факторів активізації інноваційних процесів на території.

9. Зазначено, що мета заходів та дій, які відбуваються в рамках

учасницького бюджетування, полягає у побудові на місцевому рівні зв'язків між мешканцями, згуртуванні їх навколо спільних ідей та ініціатив, які подаються в рамках бюджету участі та поліпшують життя в громаді. Визначено, що організаційно-економічний механізм управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на партиципаторному бюджетуванні, за рахунок відкритості процесу дискусії, прийняття рішень, враховуючи проєктний принцип, що забезпечить ефективність довгострокової співпраці місцевої влади та громадськості. Рішення ключової проблеми територіальної політики - проблеми вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій - здійснюється шляхом надання окремим регіонам селективної підтримки за рахунок державних бюджетних і позабюджетних коштів.

10. Запропоновано інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком, який базується на принципах представницької демократії, а саме: народного суверенітету, інститут старост, залученість громади, організація місцевого самоврядування, за рахунок формування представницьких органів на місцях (місцевих рад), що забезпечить головний суб'єкт місцевого самоврядування реалізовувати свої законні права та інтереси. Адміністративно-територіальна політика безпосередньо пов'язана практично з усіма сторонами просторового розміщення продуктивних сил. Територіальні параметри регіональної економіки утворюють основну сферу реалізації виробничого потенціалу національної макроекономіки на її регіональному рівні. Сукупність ринкового потенціалу територіальної економіки представлена реальним діапазоном можливих форм її реалізації, головною з яких виступають державні цільові програми територіального розвитку, що визначають масштаби селективної підтримки регіонів, спрямованої на прискорений розвиток в них пріоритетних галузей, стимулювання підприємницької активності, посилення експортного потенціалу територій.

11. Розвинуто підхід до формування бюджетної політики

територіального розвитку, який на відміну від раніше існуючого базується на бюджеті участі та забезпечує громадські консультації щодо визначення інвестиційних пріоритетів території, враховуючи формулу оцінки потреб населення. Бюджетна політика територіального розвитку уповноважує орган виконавчої влади: здійснювати оперативне управління бюджетом розвитку; проводити аналіз, оцінку і відбір інвестиційних проєктів для надання грошових коштів і державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку; забезпечувати узгоджене фінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів інвесторів і коштів, що виділяються з бюджету; надання інвесторам гарантій за рахунок коштів бюджету територіальних громад.

12. Визначено, що основним завданням стратегічної концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства можуть бути: виявлення місця і ролі місцевого утворення в територіальному поділі праці; виявлення поточних і перспективних потреб населення місцевого співтовариства, співвіднесення з нормативним рівнем для найбільш ефективного розподілу матеріальних, трудових і фінансових ресурсів місцевого утворення; збалансованість між окремими сферами і елементами місцевого господарства, забезпечення соціально-економічного зростання, підтримка пропорційності економічного розвитку. Удосконалено підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства, де для вирішення проблем залучаються місцеві неприбуткові організації з власними ресурсами, додаткового залученими коштами (місцевого бюджету, благодійних фондів, міжнародних організацій, приватних осіб) для реалізації програм територіального розвитку, що забезпечить врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних особливостей місцевого самоврядування.

13. Зазначено, що управління інститутом територіальної громади - це безперервний процес, що включає такі види управлінської діяльності, як постановка цілей і завдань, всебічна оцінка обстановки (ситуації), вироблення рішень, організація їх реалізації, контроль та аналіз ходу

виконання і коригування прийнятих рішень. Обґрунтовано організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади, який на відмінну від раніше існуючого включає механізми об'єднання громадськості, органів влади, самоврядування, за рахунок налагодження дієвого міжсекторного співробітництва, що забезпечить вирішення об'єктивно назрілих соціально-економічних, інфраструктурних проблем території. Специфіка управління подібними системами полягає в тому, що їх стан одночасно вимагає підтримки окремих параметрів, стабілізації і антикризового впливу на інші параметри. По суті, мова завжди йде про багатоцільове управління, яке змушене вирішувати паралельно всі перераховані завдання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов В. І. Безпека. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с. (С. 42–44)..
2. Авксентьева Т. Г. Суспільне порозуміння в Україні як фактор політичної стабільності: виклики та перспективи. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна*. № 1132. Серія “Питання політології”. С. 66 – 70.
3. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства; [упоряд. О.С. Врублевський]. - К. : Ін-т громадян. сусп-ва. - 2009. - 56 с.
4. Адміністративний кодекс Франції // Закони про місцеве самоврядування / Переклад ПСП. - К. - 1995. - 75 с.
5. Ананьїн В. О., Горлинський В. В., Пучков О. О. та ін. Безпека сталого розвитку України: побудова в умовах глобальних викликів : монографія / за заг. ред. В. О. Ананьїна. Київ : ІСЗЗІ НТУУ «КПІ», 2009. 271 с.
6. Анастасов О. І. Трансформація інституту місцевого самоврядування України у контексті європейського досвіду // О. І. Анастасов, Ю. С. Коваль. URL : <http://www.social-science.com.ua/article/1029>
7. Асоціація міст України стурбована централізацією влади та обмеженням повноважень органів місцевого самоврядування // Сайт Асоціації міст України. - URL: <http://www.auc.org.ua/news/asotsiatsiya-mistukraini-sturbovana-tsentral-izatsieyu-vladi-ta-obmezhennyam-povnovazhen-organi>
8. Бабінова О. О. Регіоналізація країн Західної Європи: досвід становлення / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокв. зб. - 2011. - №4. - С. 161-165.

9. Балочлайгер Г. Податки та субсидії: на структурі виручки суб-центральных урядів / Г. Балочлайгер, О. Петзольд. URL : // <http://www.oecd.org/dataoecd/28>.

10. Батанов О. В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. В. Батанов // Право України, 1999. - № 5. - С. 25

11. Батичко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекцій. ТТИ ЮФУ. - 2010 р. - 312 с.

12. Бачило И. Л. Информационное право: учеб. / И. Л. Бачило. В.Н. Лопатин, М.А. Федотов // РАН.Ин-т государства и права. Акад. правовой ун-т.СПб.: Юрид. центр Пресс. - 2005. - 725 с.

13. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. І. Бодрова; Конституц. Асамблея. URL : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ru/article/i-bodrova-yevropeyskyu-dosvid-udoskonalennya-administratyvno-terytorialnoho-ustroyu-2297.html>.

14. Болдирева Е. Л. Політична система країн Північної Європи: Навчальний посібник/ Е. Л. Болдирева. -СПбГУТ. - СПб., 2005. - С. 82.

15. Борденюк В. В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. В. Борденюк // Право України. - 2005. - № 1. - С. 21-25.

16. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. // Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні - БЕБРт - К.: ТОВ "Софія". - 2012. - 128 с.

17. Бориславська О.М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: Монографія / О. М. Бориславська. - Львів: Паіс, 2005. - 208 с.

18. Буренко Н. М. Еволюція політики Європейського Союзу щодо країн Центральної та Східної Європи: Автореферат дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2004.- 22 с.

19. Бусигіна І. С. Сучасне й майбутнє «Європи регіонів» / І. С. Бусигіна. - URL : <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/busygina.htm>
20. Бусигіна І. С. Як змінювалась влада в Європі / І. С. Бусигіна // Муницип. влада. - 2003. - № 3. - С. 106 - 109.
21. Бутко І. М. Децентралізація по-французьки / І. М. Бутко // Людина і влада. - 1999. - № 4 - 5. - С. 78 - 83.
22. Бребан Г. Французьське адміністративне право / Г. Бребан. - URL : <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/busygina.htm>.
23. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001.
24. Ватуля Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування в республіці Польща URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ardup/2010_2/2-3-8.pdf
25. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. - М.: Прогрес. - 1973. - 512 с.
26. Ведель Ж. Структура и функції местных коллективів во Франції / Ж. Ведель // Інформаційні та навчальні матеріали. - 1993. - № 14. - С. 7.
27. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К.: Ірпінь. - Перун. - 2001. - 1440 с.
28. Вельский К. С. Фінансове право: наука, історія, бібліографія / К. С. Вельский. - Юрист, 1995. - 208 с.
29. Вобленко С. Ф. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник / С. Ф. Вобленко. Обнінськ. - 1997. - 342 с.
30. Воронов М. П. Місцеве самоврядування та його акти: навч. посіб. / М. П. Воронов. - К.: Право. - 1992. - 137 с.
31. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування / М. П. Воронов, В. М. Скрипчук // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Вип. 1.- X.: Право. - 2001. - С. 34-36.
32. Вон Р. Франція: досвід децентралізації / Роджер Вон // Місц. та

регіон. самоврядування в Україні. - 1995. - № 3 - 4. - С. 48-50.

33. Ворошилов О. Питання реформування системи місцевого самоврядування - серед першочергових. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:euCQtxB89N4J:nbuviar.gov.ua/asambleya/arh/Pitannja_reform_sis_mis_samovr.doc+&cd=20&hl=ru&ct=clnk&gl=ua

34. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. / Національний інститут стратегічних досліджень - К. - 2011. - 54 с.

35. Впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні URL: <http://vuzlib.com/content/view/2340/54/>

36. В'юницька О. І. Роль Ради Європи у зміцненні демократії у країнах Центрально-Східної Європи : Автореферат дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К. - 2005. - 21 с.

37. Геєць В. М., Александрова В. П., Барановський О. І. та ін. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку : монографія. Київ : Фенікс, 2003. 1006 с.

38. Гальчинський А. С. Помаранчева революція і нова влада / А. С. Гальчинський - К. : "Либідь". - 2005. - 368 с.

39. Герасимчук Т. Ф. Країни Центральної Європи в політиці Європейського Союзу (1989-2004 рр.) : Автореферат дис... канд. іст. наук: 07.00.02 / НАН України; Інститут історії України. - К. - 2005. - 22 с.

40. Гогіна Л. М. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України з урахуванням відповідного досвіду країн Центральної та Східної Європи // Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. - К. : Вид-во НДДУ, 2005. - С. 93-126.

41. Грицяк І. А. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. А. Грицяк // Вісник УАДУ. - 1996. - № 1. - с. 53-67

42. Грицяк І. А. Проблеми теорії та практики державного управління та

місцевого самоврядування / І. А. Грицяк // Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31.05.1996). - К., 1996. - С. 58

43. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / І. А. Грицяк. - К.: Вид-во УАДУ. - 1997. - 487 с.

44. Грицяк І. А. Деконцентрація і децентралізація у державному управлінні / І. А. Грицяк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії, (Київ, 31 трав. 1996 р.) / за ред. В. А. Дона. - К. : Вид-во УАДУ. - 1996. - С. 88-89.

45. Грицяк І. А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_upravl/2010_3/5 .pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_upravl/2010_3/5.pdf)

46. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: <http://www.gromko.org/gromadskij-kontrol-sutnist-ta-mexanizmi-zdijsnennya/>

47. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне / Пер. з франц. В.Шовкуна. - К.: Основи. - 1994. - 165 с.

48. Давиденко С. В. Європейські уроки децентралізації влади: різні підходи держави та органів місцевого самоврядування (фінансовий аспект). URL: <http://soskin.info/ea/2008/1-2/200818.html>

49. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. - К. : НІСД, 2007. - 820 с.

50. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; відпов. ред. Н. Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ при Президентові України. - 1997. - С. 93-95

51. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - 384 с.

52. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. Авт.; Відпов. ред.. - проф.. Н.Р. Нижник. - К.: УАДУ при

Президентів України. - 1997. - 448 с.

53. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. - Х. : ХарПІ УАДУ. - 2002. - 492 с.

54. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ. - 2005. - 480 с.

55. Децентралізація: світовий огляд. Важливий крок на шляху до кращого управління та людського розвитку // Підготовлено за матеріалами сайту Програми розвитку ООН. URL: www.undp.org.

56. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. - 2007. - 269 с.

57. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. // Центр політико-правових реформ. - К., Москаленко О. М. - 2012. - 212 с.

58. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO". - К.: ТОВ "Софія". - 2012. - 128 с.

59. Децентралізація // Короткий словник політологічних термінів. - Режимдоступу : politics.ellib.org.ua.

60. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/135>.

61. Досвід реформування територіальної організації публічної влади в країнах Балтії та Південно-Східної Європи в процесі європейської інтеграції : наук. розробка / уклад. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, В. В. Баштанник та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. - К. : НАДУ. - 2012. - 48 с

62. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах .В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. - Київ, ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар". - 2010. - 258 с.

63. Дробот І. О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.04 - місц. самовряд. / І. О. Дробот ; Нац. акад. держ. упр. - К.: [б.в.]. - 2010. - 21 с.

64. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від Мадрид, 21 травня 1980 року URL :http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_106.

65. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні URL:[://^o.o^.ua/po1Шка-ь vlast/evropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni](http://www.niss.gov.ua/po1Шка-ь vlast/evropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni)

66. Європейська Хартія міст (Страсбург, 17-19 березня 1992 р.). URL: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/42-pdbilenchuk-mistseve-samovrjaduvannja-v-ukrayini/734-zmist.html>

67. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. URL: www.rada.gov.ua

68. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект". Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.

69. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю.Оржель, О.М.Палій, Ю.Д.Полянський, С.М.Гладкова, С.В.Соколик, П.І.Крайник, Т.О.Гусаченко; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. - К.: Вид-во НАДУ. - 2007. - 76 с.

70. Закон про місцеве самоврядування ; науково-практичний коментар / відп. ред. М.В. Вермещук. - К. : Інститут законодавства Верховної Ради України. - 1999. - 397 с.

71. За даними офіційного сайту програми ЄС European regional development fund (ERDF). URL : http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_en.htm.

72. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої самоуправління. -

URL: <http://www/ime.kaluma.ru//Dime|d32himIME> дайджест.

73. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". - 2009. - 280с.

74. Зонова Т.В. Від Європи держави до Європи регіонів / Т.В. Зонова // Поліс. - 1999. - № 5. - С.155-164.

75. Ігнатов В. І все-таки централізація чи децентралізація? / В. Ігнатов, В. Ребкало // Місцеве самоврядування. - 1998. - № 1-2 (9). - 1998. - С. 29-34.

76. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи
URL: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf>

77. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС). URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>.

78. Інтернет-холдинг Олега Соскіна. URL: <http://soskin.info/ea.php?pokazold=200814&n=1-2&y=2008>.

79. Історія та легітимізація децентралізації державної влади. URL: <http://crps.sumynews.com/publications/item/9-istoriya-ta-legitymizacziya-decentralizacziyi-derzhavnoyi-vlady.html>.

80. Іщенко М. П. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування України / М. П. Іщенко, Л. Я. Самойленко // Держава та регіони. Серія: Державне управління: наук. - наук.-виробн. журн. - 2012. - №1. - С. 88-93.

81. Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації як ланка системи органів виконавчої влади / В. М. Кампо // Юридичний вісник. - 1997. - № 4. - С. 63-67.

82. Карпенко В. В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції : автореф. на здобуття наук, ступеня канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / В. В. Карпенко. - О. - 2001. - 19 с.

83. Керецман В. Ю. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні. URL:

http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gijm/Nvamu_upravl /2011_3/57.pdf

84. Клиланд Д. Системний аналіз і целеве управління: Пер. с англ / Д. Клиланд, В. Кинг. - М.: Сов. Радио. - 1974. - 280 с.

85. Ключові показники ефективності. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%BE%D0%B2%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%B5%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96.

86. Коваленко А. В. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. В. Коваленко // Право України. - 1997. - № 2. - С. 3-5

87. Ковальський М. Р. Цілі і основні принципи публічного регулювання і управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 7. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1656>

88. Ковальський М. Р. Програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1666>

89. Ковальський М. Р. Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів в контексті публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1738>

90. Ковальський М. Р. Іноземний досвід публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 12. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1893>

91. Ковальський М. Р. Механізми державного регулювання ресурсним потенціалом територій. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. С. 71–75.

92. Ковальський М. Р. Програмно-цільові методи публічного управління територіальним розвитком. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 19. С. 110–114.

93. Ковальський М. Р. Теоретичні підходи до публічного управління

територіальним розвитком. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 18. С. 85–91.

94. Ковальський М. Р. Метод експерименту щодо раціонального використання території на моделях територіальної структури регіону. Публічне управління та митне адміністрування. №3 (30). 2021. С. 64-68.

95. Ковальський М. Р. Контрурбанізація та субурбанізація: сучасні процеси територіального розвитку. Вісник національного університету цивільного захисту України. Державне управління. Випуск 2 (15) 2021. С. 294-302. URL: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/141-vipusk-2-15-2021>

96. Ковальський М.Р., Платонов О.І. Публічне управління мультимодальними моделями розвитку територіальних систем. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2021. Вип. 4. С. 81-86.

97. Ковальський М.Р., Пустовойт Є.О. Ресурсний територіальний потенціал і методичні основи його оцінки. Публічне урядування. 2021. № 3 (28). С. 31-37.

98. Ковальський М.Р., Дацій О.І., Моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком. Публічне урядування. 2022. № 1 (29). С. 36-41.

99. Ковальський М.Р. Публічне управління особливостями формування і розвитку територій. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 32 (71) № 5. 2021. С. 1-6.

100. Ковальський М.Р. Методологія моделювання управління територіальним розвитком. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1 (6) 2017. С. 390-396. http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13609/3/Стаття_9_Ковал_ский.pdf

101. Ковальський М.Р., Сєдов Г. Ю. Аналіз зарубіжного досвіду реформ у сфері надання адміністративних послуг. Інвестиції: практика та

досвід. 2022. № 15-16. С. 109-113.

102. Ковальський М.Р., Ортіна Г.В., Єфіменко Л.М. Концепція публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/75/76>

103. Ковальський М.Р., Банчук-Петросова О.В., Оцінка рівня державного регулювання щодо забезпечення результативності реалізації експортного потенціалу регіону.. Економіка, управління та адміністрування. 2022. № 2 (100). С. 26-31.

104. Ковальський М.Р., Банчук-Петросова О.В. Формування механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком територій в умовах глобалізації. Наукові перспективи. Наукові перспективи. № 4. 2022. С. 42-51

105. Ковальський М.Р. Публічне управління територіальною організацією регіонального виробництва. Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю “Сучасні тенденції та суперечності розвитку світової економіки та бізнесу”: збірник матеріалів конференції, м. Київ, 25 січня 2022 р. / ред. кол.: І. А.Семенець-Орлова (гол. ред.), І. І.Каліна (заст. гол. ред), Ю. В. Мазур (упоряд. і відп. ред.) та ін. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 223-225.

106. Ковальський М.Р. Публічне управління економічним і соціальним розвитком території. Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (29 жовтня 2021 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко- Куцевіл. Переяслав, 2021. С. 156-159.

107. Козич О. М. Теоретичні аспекти децентралізації в системі державного управління: закордонний досвід [Електронний ресурс] / О. М. Козич. - URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-3/doc/1/13.pdf>

108. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право/Ю. М.

Козлов, Е. С. Фролов. - М.: Изд -во Моск. ун-та. - 1986. - 247 с.

109. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку // Вісник КНУ, міжн. відн. - 2003. -Вип. 27. - С. 198 - 204

- 110. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія / А. М. Колодій. К.: Юрінком Інтер. - 1998. - 208с.

- 111. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Монографія / А.Ф.Колодій. - Львів: Видавництво "Червона калина". - 2002. - 276 с.

112. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 /Д. В. Кольцова // Донбаська національна академія будівництва і архітектури. - Макіївка. - 2006.198 с.

113. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. №341/2001. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

114. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та "урядова вертикаль" / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. - 1997. - №3-4 (5). - С. 37-43.

115. Комунальне самоврядування / уклад. Г. Штімпфель ; пер. з нім. Є. Тимченко. - Мюнхен ; Бонн : [б. в.]. - 1998. - 181 с.

116. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 05.02.1992. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

117. Конський С. І. Місцеве самоврядування: досвід Польщі / С. І. Конський. - URL: <http://soskin.info/ea/2001/1/20010184.html>

118. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - [Текст]. - 1996. - № 30. - Ст. 141 (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. // ВВРУ. - 2005. - № 2. - Ст. 44).

119. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. №341/2001. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>

show/341/2001.

120. Конституції держав Європи: в 3 Т. Т. 1/Под ред. Л.А. Окунькова. - НОРМА, 2001. - С. 755.

121. Конституція Іспанії. 29.12.1978 р. URL: <http://ibib.ltd.ua/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki-27011.html>.

122. Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р., // URL: <http://ibib.ltd.ua/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki-27011.html>

123. Конституція Греції від 11 червня 1975 р. URL:<http://ibib.ltd.ua/razdel-forma-politicheskogo-27037.html>

124. Конституція Королівства Данії. 05.06.1953 г. // URL: <http://ibib.ltd.ua/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki-27011.html>.

125. Конституція Королівства Іспанія (от 27 декабря 1978 года). URL: http://www.spain.com.ua/constitucion_del_reyno_de_espana

126. Конституція Польщі. URL: www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html.

127. Конституція Республіки Болгарія. Прийнята Великими Народними Зборами 12 липня 1991р. // Конституції нових держав Європи та Азії / 26 Упоряд. С. Головатий. - К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во "Право", 1996. - С.119-156.

128. Конституція на Република България, В сила от 13.07.1991г , REPUBLIC// [Електронний ресурс]. - URL: http://bg.wikisource.org/wiki/Конституция_на_Република_България

129. Конституція республіки Румунія від 25 жовтня 1992 року. URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm

130. Конституція Республіки Польща : пер. с пол. А. Кубика. - Варшава: Изд-во Сейма. - 2001. - 104 с.

131. Конституція республіки Словенія від 23 грудня 1991 року. URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/sloven1.html>

132. Конституції Республіки Угорщини // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. - К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во

"Право". - 1996. - С.307-339.

133. Конституція Словацької Республіки. 01.09.1992р. // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. - К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во "Право". - 1996. - С.445 -484

134. Конституция Французской Республики. 04.10.1958 г. // Конституции государств Европейского Союза. М.: Издательская группа ИНФРА М-Норма. - 1997. - С.655- 682.

135. Конституція Чеської Республіки. 16.12.1992р. // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. - К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во "Право". - 1996. - С.485-509.

136. Конституція Швеції (Королівства Швеція) від 27 лютого 1974. URL: http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp

137. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf. - Назва з екрану

138. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проєкт. / Керів. авт. кол. Ю. Битяк, В. Лісничий. - Новоайдар: Вид-во "Райдуга". - 2005. - 36 с.

139. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ; Фонд "Євразія" - К. [б.в.]. - 2005. - 44 с.

140. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Адміністрація Президента України URL :<http://politcom.org.ua/?p=2946>

141. Копил Б. К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського союзу. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf>

142. Кохалик Х. М. "Добре врядування": принципи та ознаки. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wfc5XmYnC-wJ:irbis-nbu.gov.ua/cgibin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1

%26Image_file_name%3DPDF/efdu_2012_33_7.pdf+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ua

143. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. - К. : Вид-во УАДУ. - 2001. - 132 с.

144. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / за заг. ред. Р. Ткачука. Київ : Леста, 2010. 224 с.

145. Кулачок-Тітова Л. В. Право на гідний рівень життя в міжнародному, зарубіжному та національному законодавстві. *Вісник Харківського національного університету ім. Каразіна. Серія: Право.* 2014. № 17. С. 122–126

146. Кульчій І. М. Поняття та особливості органів виконавчої влади України в умовах їх реформування / І. М. Кульчій // Збірник наук. праць. - 2009. - Вип. 18/19. - с. 155-160.

147. Курочкін А. В. Опит муніципального реформування в державах Балтійської Європи / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // *Полис.* - 2003. - № 3. - С. 89-97.

148. Кучабський О. Геополітичне майбутнє України: сценарії розвитку // *Публічне управління: теорія та практика*, 2014, № 4 (20), с. 8-16.

149. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз. URL: http://librar.org.ua/sections_load.php?s=economy_legal_science&id=543&start=1.

150. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>.

151. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи. Регіональна політика в країнах Європи Уроки для України /За ред. С. Максименка, Київський центр Інституту Схід-Захід. - Київ: Логос. - 2000. - С. 62-97.

152. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / К. О. Линьов. - К., 2001. - 20 с.

153. Локтев Д. Кризис подталкивает Францию к территориальной реформе. URL :www.dw-world.de/dw/article/0,,4075339,00.html

154. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами. URL: http://www.rusnauka.com/26_NII_2009/Go_supravlenie/52135.doc.htm.

155. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Моногр.; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х. : Одиссей. - 2006. - 352 с.

156. Маркварт Е. Місцеве самоврядування та місцева влада в Германії. URL: chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=525.

157. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - 2-ге вид., доповн. і виправл. - К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. Служби. - 2005. - 254 с.

158. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія. Харків : Константа, 2004. 225 с..

159. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.. політ. наук: спец. 23.00.02 / А. С. Матвієнко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - Київ, 2010. - 23с.

160. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика. - К. : Укр. Пропілеї. - 2000. - 500 с.

161. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі.

Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. - 2004. - №1/2. - С. 282-288.

162. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підручник. Харків : Оберіг, 2013. 330 с

163. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 204 с

164. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. Держава і право - Випуск №39. - с. 229-307.

165. Місцеве самоврядування : світовий та український досвід.- К.: Заповіт, - 2001. - 188 с

166. Місцеве самоврядування у Швеції. URL : <http://www.municipal.gov.ua/data/>

167. Місцеве самоврядування в Угорщині
URL:https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.logincee.org%2Ffile%2F7129%2Flibrary&ei=IS3uU5_XBOSgyAPY_IHoCg&usg=AFQjCNERFvK0uPosdaTUlnUYQkaTmYGAA&sig2=wWua7ec6ATsePDMLDKZgvw&bv m =bv.73231344,d.bGQ

168. Місюра В. Л. Політичне структурування як важлива умова реалізації представницьких функцій місцевого самоврядування. Управління сучасним містом. - 2004. - №10/12. - С. 265-271.

169. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження. URL:
<http://lawbook.org.ua/biblioteka/avtoreferaty/ukraina/svobodnyj-dostup/12-00-02-konstitutsijne-pravo-munitsipalne-pravo/899-mishina-natalya-viktorivna-organi-samoorganizatsiji-naselennya-porivnyalno-pravove-doslidzhennya>

170. Моделі місцевого самоврядування URL:
http://politiko.ua/groups/talk_topic?id=1424.

171. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні. URL:

<http://ist.osp-ua.info/index.php?m=modeltext>

172. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. Економічний часопис - XXI. - 2006. - № 5-10.

173. Музиченко Г. В. Децентралізація державного управління в ході адміністративної реформи. Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними та політичними процесами в регіоні (на прикладі півдня України): зб. іуук. праць. - О.: АстроПринт. - 1998. - С. 206-209.

174. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки (2010 р.) / Директорат з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. - Страсбург. - 2010. - 16 с.

175. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Право і безпека. - 2011. - № 5 (42). - С. 30-34

176. Новак-Каляєва Л. М. Розвиток методології державного управління у новітніх концепціях соціо-політичного управління: європейський контекст / Л. М. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. - Вип. 33. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. - С. 58-72

177. Новак-Каляєва Л. М. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні / Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. - Вип. 16. - 310 с. - С.32 - 56

178. Нові шляхи розв'язання регіональних проблем у країнах центральної та східної Європи. URL: http://www.logincee.org/remote_libraryitem/8283?lang=mk

179. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. А. Колодій]. - К. : Ай Бі. - 2002. - 684 с.

180. Особистість і соціальні інститути в урбанізованому суспільстві: місто Дніпро: монографія: в 2 томах / В.В. Кривошеїн, О.Ю. Висоцький, В.В. Ніколенко та ін.; за заг. ред. професора В.В. Кривошеїна. Том 1. Д.: Видавництво. 2018. 289 с.

181. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011. URL: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/2/10/50000/ukran-magyar_nyomdai_.pdf

182. Основний Закон Федеративної Республіки Германії від 23 травня 1949 г. URL: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/2/10/50000/ukran-magyar_nyomdai_.pdf.

183. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011. URL: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/2/10/50000/ukran-magyar_nyomdai_.pdf

184. Офіційний сайт Європейсько госоюзу "Europe". Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. URL. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html

185. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні". Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.

186. Падалко Г. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: система та проблеми реалізації. Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». 2012. № 1 (2). - С. 74 - 79

187. Пахомов І. В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні /І. В. Пахомов // Право України. - 1997. - № 12. - С. 18-19.

188. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=74&c=1749>

189. Перспективи вдосконалення системи територіальної організації влади. URL: <http://soskin.info/ea/2007/7-8/200711.html>.

190. Піляєв І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі:

Монографія / І. С. Піляєв. - К.:Юрид. кн. - 2003. - 436 с.

191. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. URL: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvrpcdu.pdf>

192. Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. - Х.: Право. - 2005. - 256 с.

193. Плевак С. М. Трансформація системи державного управління республіки Польща / С. М. Плевак. - К.: Вид-во НАДУ. - 2008. - С.77.

194. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія / Р. М. Плющ. - К.: Вид-во НАДУ, 2006, 106 с.

195. Политологический словарь. Ред. В. Ф. Халипов. - М., 1995. - С. 35

196. Політологія: Енциклопедичний словник / Заг. ред. і сост.: Ю.І. Авер'янов. - М.: Вид-во Моск. комерц. ун-ту. - 1993 . - 431с.

197. Порівняльні аспекти здійснення місцевого самоврядування як досвід, корисний для України. Проблеми відносин між центральними, регіональними і місцевими органами влади URL:<http://pdp.org.ua/analytics/local-government/965-63a-a5-visnyk>.

198. Порівняльна таблиця нормативних вимог Європейського кодексу соціального забезпечення (Страсбург, 1964 р., зі змінами і доповненнями) та чинного законодавства України / упоряд. : Давидюк О. О. та ін. Київ : Пульсари, 2003. 128 с

199. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю <http://www.viche.info/journal/3165/>.

200. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 620 с.

201. Про асоціацію органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2009. - N 38. - ст.534

202. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закону України від 14.01.1998р. №14/98 - ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. - №3-4. - Ст.15.

203. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24.09.1997р. №541/97-ВР // Голос України. - 25.10.1997. - №202(1702).

204. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

205. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні. Указ Президента України від 30.08.2001 р. № 749/2001. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>

206. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим Закон України від 23.12.1998р. №350-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №1. - Ст.4.

207. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України, План, Заходи від 18.06.2014 № 591-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>

208. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території" Указ Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013. Офіційне представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/15772.html>.

209. Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>

210. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. № 24.Ст. 170. - (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 163-XIV від 06.10.1998 р. // ВВРУ. - 1998. - № 48. - Ст. 292)

211. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від

09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. № 20-21.Ст. 190. - (Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2419-III від 17.05.2001 р.)

212. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування. Постанова Верховної ради Української РСР від 08.12.1990 р. № 534-XII. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). -1991. - N 2. - ст. 6

213. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від № 533-XII від 07.12.1990// Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 2, ст. 5.

214. Про об'єднання територіальних громад: Проект Закону України №9590 від 14.12.2011, Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: http://w1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9590&skl=7

215. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 09.12. 2010 р. № 1085/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

216. Про повітове самоврядування. URL: www.kiiow.polemb.net/files/PDF/2011/Ustawa%20o%20samorzadzie

217. Про Представника Президента України: Закон України від № 533-XII від 05.03.1992// Відомості Верховної Ради України. - [Текст]. - 1997. - N 24, ст. 170.

218. Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 № 3384-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 36. - ст. 370.

219. Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.1998р. №748 // Офіційний Вісник України. - 1998. - №21. - Ст.770 (із змінами: Офіційний Вісник України. - 1999. - №4. - Ст.134).

220. Про службу в органах місцевого самоврядування : Проект Закону України №9673 від 11.01.2012, Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Кабінет Міністрів України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9673&skl=7.

221. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України Проект. Реєстр. №9673 від 11 січня 2012 р., внесений Кабінетом Міністрів України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42274.

222. Про службу в органах місцевого самоврядування, № 2489 від 30.03.2015: Кабінет Міністрів України - 09.02.2017 Закон прийнято ВР. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

223. Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області Закон України від 24.12.1998р. № 356-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №2. - Ст.45.

224. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.

225. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 року № 714-р URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/714-2008-%D1%80>.

226. Проект Закону про об'єднання територіальних громад, №9590 від 14.12.2011, Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Кабінет Міністрів України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9590&skl=7.

227. Проект Закону про місцеві державні адміністрації" №2260 від 11.02.2013, Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2907> .

228. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального

устрою в Україні. URL:<http://www.csi.org.ua/www/?p=865>.

229. Проект Концепції територіальної організації влади в Україні, підготовлений Українською асоціацією районних та обласних рад. URL:<http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/240>

230. Проект рамкового документу "Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні" (з урахуванням пропозицій). URL: http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Proekt_Ramk_dok_Osn_Strat_naprami_18_04_2012.doc.

231. Прокопенко Л. Л. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. /, О.М. Рудік, І.Д. Шумлясва, Н.М. Рудік. - Д.: ДРІДУ НАДУ. - 2009. - 216с.

232. Райнін І. Л. Механізми реалізації муніципальних реформ: стан, передумови та проблеми впровадження /І. Л. Райнін // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. -Х. : Магістр, 2007. - Вип. 1 (16). - С. 178-183.

233. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика. - Х. : Вид - во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. - 580 с.

234. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України / Проект Київ. центру Ін - ту Схід -Захід. - К.: Логос, 2000.

235. Рекомендації міжнародної конференції впровадження Європейської моделі місцевого та регіонального самоврядування в Україні URL: <http://irgo.org.ua/grazhdanskoe-obshhestvo/rekomendaci%D1%97-mizhnarodno%D1%97-ko^egepci%B1%97-vprovadzhennya-yevropejsko%D1%97-modeli-miscevogo-ta-regionalnogo-vryaduvannya-v-ukra%D1%97>

236. Рекомендації Конгресу Ради Європи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні як "дорожня карта" для подальшого реформування системи місцевого самоврядування України. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. - 2013. - № 4. - С. 45-49. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mcrru_2013

237. Рекомендації міжнародної конференції "Впровадження

європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні". URL: <http://municipal.gov.ua/cgisys/suspendedpage.cgi->

238. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. - К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. - 80 с.

239. Реформа адміністративно-територіального устрою Румунії: за і проти. URL: <http://www.ns.rrr.ro/art.shtml>

240. Рікер П. Толерантність, нетолерантність, неприйнятне / П. Рікер // Навколо політики. - К.: Дух і літера, 1995. - С. 313-332

241. Розвиток місцевого самоврядування: нові підходи та пріоритети URL:<http://old.shss.gov.ua/book/VamaHj/08.pdf>

242. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі формування: проблеми та пріоритети. URL:<http://old.shss.gov.ua/moшtor/juH/11 .htm>.

243. Роман В. Досвід децентралізації та деконцентрації влади країн ЄС Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. - Вип. Вип. 2 (29). - Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. - С. 51-58.

244. Роман В. Ф. Імплементация європейського досвіду децентралізації та деконцентрації влади в Україні / В. Ф. Роман // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2(66). - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. - С. 94-98.

245. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. Демократичне врядування: наук. вісн. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. - Вип. 12. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik_12/fail/Roman.pdf.

246. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект / В. Ф. Роман // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - Вип. 38 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. - С. 92-98. - (Індексується у міжнародних наукометричних базах: Index Copernicus ICV 2014: 21.63; Google Scholar)

247. Роман В. Ф. Поняття, переваги та характеристики децентралізації влади / В. Ф. Роман // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - Вип. 40 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. - С. 73-82. - (Індексується у міжнародних наукометричних базах: Index Copernicus ICV 2014: 21.63; Google Scholar)

248. Романюк В. Сутність поняття децентралізація державного управління та научні підходи до її розгляду. URL: <http://www.romanyuk.com/2007/03/post.htm>.

249. Романюк С.А. Основні напрямки трансформації регіональної політики Європейського союзу. / С. А. Романюк // Экономика и управление № 2 - 2013г. - С. 76-82.

250. Русін В. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування. URL: <http://www.romanyuk.com/2007/03/post.htm>.

251. Сало И. Как "перекраивали" Польшу и Чехию. День. - 2005. - № 128. URL :www.day.kiev.ua/145365.

252. Саенко Б. Е. Аспекти формирования модели децентрализации государственного управления в Украине. URL: http://universal-group.in.ua/fileadmin/user_upload/articles_2012/Smetanin_decentralization.pdf

253. Самойленко Л.Я. Розвиток місцевого самоврядування як чинник волевиявлення та самоорганізації населення у громадському суспільстві. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PWK7C5m-v5cJ:irbis-nbu.gov.ua/cgi->

254. Сиченко В. В., Сиченко О. О. Державна соціальна політика країн Європейського Союзу в умовах глобалізованого світу. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління.* 2014. № 1. С. 59–64.

255. Скороход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети.* - №4(9). - 2008 р. - 163 с.

256. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. URL:<http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=E3D0F7338B17ADA5C5564ACFAF68F3BB?id=251115>.

257. Співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком. URL:<http://old.shss.gov.ua/book/VamaHj/03.pdf>

258. Становлення нової вітчизняної моделі державного управління // Сучасні технології професійного навчання державних службовців. Практикум: навч.-метод. посіб.; [За ред. М.М.Іжі, С.К.Хаджирадевої]. - Одеса : ОРІДУ НАДУ. - 2007. - С. 88-102.

259. Стехін П. Д. Проблеми та шляхи створення механізму реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні // П. Д. Стехін / Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. -№3. - липень-вересень 2013. - С 33-3

260. Татусяк С. П. Реформа місцевого самоврядування - це спосіб створити збалансовану модель влади. URL: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/sergiy_tatusyak_reforma_mistsevogo_samovryaduvannya_tse_sposib_stvoriti_zbalansovanu_model_vladi_1919539

261. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник /. БЕК. - 1995. - 496 с. - с 168

262. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід. URL: http://pdp.org.ua/files/samovryaduv_Tkachuk.pdf

263. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опит европейских стран). URL: http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf

264. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. - Вип. 3 (47). - Одеса : ОРІДУ НАДУ. - 2011. - С. 215.

265. Толкованов В. В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2014. - 128 с.

266. Форма правління" від 27 лютого 1974 р., Закону Королівства Швеції. URL:http://uk.wikipedia.org/wiki/Конституційна_юстиція

267. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. URL: [http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1 .pdf](http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1.pdf) С. 125.

268. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі. URL: <http://www.viche.info/journal/2649/>.

269. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 "Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку" / М. В. Харитончук. - К. - 2000. - 17 с.

270. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1 &z=188>.

271. Черкасов А. И. Сравнительное конституционное право / А. И. Черкасов. - М., 1996. - С. 88.

272. Чернов С. З. Доповідь щодо проєкту Концепції реформування

місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад" - URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ru/article/s-chernov-v-rezultati-reformy-otrymayemo-zbalansovanu-i-efektyvnu-systemu-rehionalnoho-2399.html>

273. Шарій В. Становлення в Україні Європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми та перспективи. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12svispp.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12svispp.pdf).

274. Шляхтун П.П. Політологія: історія та теорія Підручник / П. П. Шляхтун. - К.: Центр учбової літератури. - 2010. - 472 с.

275. Шумляєва І. Д. Еволюція здійснення адміністративно - територіальних реформ у країнах Європейського Союзу. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2011_2/11sidkes.pdf.

276. Щодо Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: http://vgolos.com.ua/blogs/shchodo_kontseptsii_reformuvannya_mistsevogo_o_samovryaduvannya_ta_terytorialnoi_organizatsii_vlady_141423.html. - Назва з екрану.

277. Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення. Вісник академії правових наук України. - 2004. - №3. - С. 114-126.

278. Aucoin, P. and H. Bakvis. The Centralization-Decentralization Conundrum: Organisation and Management in the Canadian Government, Halifax (NS), The Institute for Research on Public Policy. -1988.

279. Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee (ed.), Decentralization And Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. MIT Press: Cambridge. - 2006.

280. Bennett R.J. Local Government in Post Socialist Cities //Discussion Papers. - № 2. - Open Society Institute - Local Government and Public Service Initiative, 1997. - 42 p.

281. Crook, R. And Manor, J. Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Cambridge University Press, Cambridge. - 1998.

282. Comparing Local Governance: Trends and Developments [Ed. By B. Denters and L. E. Rose]. - Palgrave: Macmillan, 2005. - P. 12-29 , c. 12-13.

283. Constitution of the Slovak republic. URL: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf.

284. Constitution of Slovak republic. URL: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf.

285. De Belgische Grondwet, Gecoördineerde tekst van 17 februari 1994)// URL: http://www.senate.be/doc/const_nl.html

286. Dahl R.A. The City in the Future of Democracy //American Political Science Review. - 1967. - Volume LXI. - Issue 4. - pp. 953-970.

287. Davey K. Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities. //Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe /Ed. Peteri G. - OSI/LGI, 2002. - pp. 31-42.

288. Decentralization: Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States / Department of Economic and Social Affairs. - New York: UN, 2000. - P. 225.

289. Developing Countries: A Comparative Perspective. MIT Press: Cambridge.

290. Discussion Paper No. 174 Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States Tri Widodo W. UTOMO August 2009.

291. ELAZAR, Daniel J. (1991) Federal Systems of the World: A Handbook of Federations, Confederations and Autonomy Arrangement, Longman Group UK Limited, London.

292. European Charter of Local Self-Government (1985) // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

293. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980) // <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>.

294. Example: Lawno. 326/2001 onpubliccommunityservices, GovernmentOrdinance (GO) no. 86/2001 onlocalpassengerspublictransportservices, GO no. 84/2001 onthepublicserviceforpeople'sregistration, GO no. 88/2001 onthepublicservicesforemergencyemergenciesituations, GO no. 202/2002 ontheintegratedmanagementofthe.

295. Ferguson, I. and Chandrasekharan, C. Paths and Pitfalls of Decentralization for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region.

296. Hlambela, S. and Kozanayi, W. Decentralized Natural Resource Management in the Chiredzi District of Zimbabwe: Voices from the Ground.

297. Hutchcroft, Paul D., 2001, "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power", in Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, January. Blackwell Publishers.

298. Hoxha A. Local Government in Albania / Artan Hoxha // Stabilization of Local Governments ; ed. E. Kandeve. - Budapest: OSI/LGI, 2000. - P. 41- 88.

299. Illner M. Velikost obci, efektivita jejich spravy a lokální demokracie // Vaidova Z., Cermak D., Illner M. Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990: Sociologické studie.- 2006. - № 2. - pp. 15-26.

300. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>. Mikołajewicz Z. in ansesamorzaduterytorialnegow.

301. Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. - Warszawa, 2004.

302. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Tekst] // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. - 1997. - 78. - Poz. 483.

303. Law on Local Public Administration no. 69/1991, Government Ordinance no.15/1992 on Local Taxes, and Law no.27/1994 on Local Taxes 6 Law no. 69/1991 and Law no. 189/1998 on local public finance were amended Law no. 215/2001 on local public administration.

304. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodala. Cilvēkapaamattiesības. Zin. vad. R. Balodis. - Rīga: Latvijas Vestnesis, 2011.

305. La Constitution. Introduite et commentée par Guy Carcassonne; Paris:

306. Seuil.

307. Larson, A.M. Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America.

308. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodala. Cilveka pamattiesības. Zin. vad. R. Balodis. - Rīga: Latvijas Vestnesis, 2011.

309. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited / Seymour Martin Lipset // American Sociological Review. - 1994. - № 59. - P. 1-22.

310. Jan K. Brueckner, Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion / Jan K. Brueckner // Annals of Economics, and Finance. - 2000. - №1. - P. 1-18.

311. Municipal Environment Policies and the Contribution of Local Agenda 21: A Review of International Experiences. Urban Planning and Environment Symposium, 5-9 April 1999.

312. Parkin R. Regional Identities and Alliances in an Integrating Europe: A Challenge to the Nation State? // University of Oxford. July 1999. [http : //www.transcomm.ox.ac. uk/working% 20papers/parkinwp.pdf](http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/parkinwp.pdf).

313. PolscenaprzykladziejewojewodztwaOpolskiego / Z. Mikołajewicz, K. Lotko-Czechl. Vakolska Frankowska. - Opole, 2010. - 163 s.

314. Peteri G. Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe. // From Usage To Ownership Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe /Ed. by Peteri G. - Open Society Institute, 2003. - pp. 13-26.

315. Regulski J. Samorz[^]d III Rzeczypospolitej: koncepcja i realizacja / J.

Regulski. - Warszawa : PWN, 2000. - 460 s.

316. Ribot J. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute, Washington, DC.

317. Sayer, J.A., Elliott, C., Barrow, E., Gretzinger, S., Maginnis, S., McShane, T., and Shepherd, G. The Implications for Biodiversity Conservation of Decentralized Forest Resources Management.

318. The European Urban Charter (1992) // <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE>.

319. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures / C.M. Tiebout // Journal of political Economy. - 1956. - Vol. 64. - P. 416-424.

320. Towards Sustainable Urban Development: A strategic approach. Consultative guidelines for Urban Development Co-operation.

321. Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Resim dost<?p : www.sejm.gov.pl.

322. Ustawa o działach administracji rz^dowej z dnia 5 wrzesnia 1997 r. - Resim dost<?p : www.sejm.gov.pl.

323. Ustawa o wojewodzie i administracji rz^dowej w wojewodztwie z dnia 23stycznia 2009 r. - Resim dost<?p : www.sejm.gov.pl.

324. Wuertenberger, The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft., Bd 7, 1999, S. 65 ff.

325. Wollmann, Hellmut, 2007, Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration - in Comparative (European) Perspective, Social Science Institute of Tokyo University, Fall.

326. Work, Robertson, 2002, Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, UNDP: 2nd International Conference on Decentralization Federalism: The Future of Decentralizing States?

327. World Bank, June 2001, "Decentralization and Governance: Does

Decentralization Improve Public Service Delivery? " in PremNotes No. 55. Available online at <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote55.pdf>.

328. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance / S.Yifmaz // National Tax Association Proceedings of the Ninety-second annual conference, Atlanta, Georgia, 1999. - Atlanta, 1999. - P. 251-260.

329. Zhang T. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China / T. Zhang, H. Zou // Journal of Public Economics. - 1998. - Vol. 67. - P. 221-240.

330. Yakushyk I., Chervinskaya L., Chervinskaya T., Chumak O., Kovalskyi M.R. Actualization of non-economic factors of information society in new economy system of state, regions and entrepreneurial structures. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики. 2021. No 5 (40). P. 506-513. ISSN 2306-4994 (print); ISSN 2310-8770 (online)

331. Pavlo Ivanyuta, Evgen Kartashov, Nadiia Datsii, Maksym Kovalskyi, George Abuselidze, Olena Aleinikova (2022) Right Ownership as the Particularization of Territorial Formations in the Conditions of Decentralization Reform of Ukraine. LNSC, vol. 13376, pp. 126-143, doi: 10.1007/978-3-031-10450-3_10

332. Nataliia Levchenko, Ganna Shyshkanova, Yuriy Zelenin, Prykhodko Volodymyr, Maksym Kovalskyi. Global trend of decarbonization as a determining factor of development of external economic activity of metallurgical enterprises. Rural sustainability research, 2022, Volume 47 (342). pp. 61-75, DOI: <https://doi.org/10.2478/plua-2022-0008>

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України

1. Ковальський М. Р. Цілі і основні принципи публічного регулювання і управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 7. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1656>
2. Ковальський М. Р. Програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1666>
3. Ковальський М. Р. Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів в контексті публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1738>
4. Ковальський М. Р. Іноземний досвід публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 12. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1893>
5. Ковальський М. Р. Механізми державного регулювання ресурсним потенціалом територій. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. С. 71–75.
6. Ковальський М. Р. Програмно-цільові методи публічного управління територіальним розвитком. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 19. С. 110–114.
7. Ковальський М. Р. Теоретичні підходи до публічного управління територіальним розвитком. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 18. С. 85–91.
8. Ковальський М. Р. Метод експерименту щодо раціонального використання території на моделях територіальної структури регіону. Публічне управління та митне адміністрування. №3 (30). 2021. С. 64–68.

9. Ковальський М. Р. Контрурбанізація та субурбанізація: сучасні процеси територіального розвитку. Вісник національного університету цивільного захисту України. Державне управління. Випуск 2 (15) 2021. С. 294-302. URL: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/141-vipusk-2-15-2021>

10. Ковальський М.Р., Платонов О.І. Публічне управління мультимодальними моделями розвитку територіальних систем. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2021. Вип. 4. С. 81-86. *Особистий внесок: доведено, що на територіальному рівні існує подвійний позитивний зворотний зв'язок.*

11. Ковальський М.Р., Пустовойт Є.О. Ресурсний територіальний потенціал і методичні основи його оцінки. Публічне урядування. 2021. № 3 (28). С. 31-37. *Особистий внесок: Визначено, що ефективність вибору напрямів розвитку території визначається повнотою обліку її потенційних можливостей.*

12. Дацій О.І., Ковальський М.Р. Моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком. Публічне урядування. 2022. № 1 (29). С. 36-41. *Особистий внесок: доведено, що в рамках управління проектом моделі являють собою не тільки інструменти пізнавальної діяльності, а й інструменти реального управління.*

13. Ковальський М.Р. Публічне управління особливостями формування і розвитку територій. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 32 (71) № 5. 2021. С. 1-6.

14. Ковальський М.Р. Методологія моделювання управління територіальним розвитком. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1 (6) 2017. С. 390-396. http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13609/3/Стаття_9_Ковал_ский.pdf

15. Ковальський М.Р., Сєдов Г. Ю. Аналіз зарубіжного досвіду реформ у сфері надання адміністративних послуг. Інвестиції: практика та

досвід. 2022. № 15-16. С. 109-113. *Особистий внесок: розвинуто основні підходи та принципи, що використовуються у світовій практиці, для проведення реформи системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні.*

16. Ковальський М.Р., Ортіна Г.В., Єфіменко Л.М. Концепція публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/75/76> *Особистий внесок: застосовано системний аналіз у якості основного методу дослідження динаміки розвитку та структури територіальної системи.*

17. Банчук-Петросова О.В., Ковальський М.Р. Оцінка рівня державного регулювання щодо забезпечення результативності реалізації експортного потенціалу регіону.. Економіка, управління та адміністрування. 2022. № 2 (100). С. 26-31. *Особистий внесок: встановлено, що існуючі методичні прийоми оцінки рівня державного регулювання розвитку експортного потенціалу регіону залежать від порівняння рівнів перспективного розвитку потенціалу регіонів та виявлення його кількісної оцінки.*

18. Ковальський М.Р., Банчук-Петросова О.В. Формування механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком територій в умовах глобалізації. Наукові перспективи. 2022. № 4. С. 42-51. *Особистий внесок: Визначено, що більшість територій мають чітко виражену моноспеціалізацію, при цьому сама географія перешкоджає створенню в цих місцях великомасштабного виробництва, не пов'язаного прямо з використанням вуглеводневої сировини.*

**Статті у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку,
з якого підготовлено дисертацію**

19. Банчук-Петросова О.В., Ковальський М.Р. Стратегія державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності у контексті

децентралізації. Eurasian Academic Research Journal. (Yerevan, Armenia). 2020. № 37. С. 75-79. <http://www.earj.org/sample-page/english/archive/>. *Особистий внесок: визначено теоретичні підходи до розроблення стратегії державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на регіональному рівні.*

Статті, опубліковані у періодичних виданнях, включених до категорії «А» Переліку наукових фахових видань України та у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

20. Yakushyk I., Chervinskaya L., Chervinskaya T., Chumak O., Kovalskyi M.R. Actualization of extra-economic factors of information society in new economy system of state, regions and entrepreneurial structures. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2021. No 5 (40). P. 506-513. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3380> (WoS) *Особистий внесок: обґрунтовано актуальність дослідження територіальних позаекономічних чинників та євроінтеграційних пріоритетів в контексті суспільних трансформацій та глобалізаційних викликів інформаційного розвитку.*

21. Nataliia Levchenko, Ganna Shyshkanova, Yuriy Zelenin, Prykhodko Volodymyr, Maksym Kovalskyi. Global trend of decarbonization as a determining factor of development of external economic activity of metallurgical enterprises. *Rural sustainability research*, 2022, Volume 47 (342). pp. 61-75, DOI: <https://doi.org/10.2478/plua-2022-0008> **Scopus** *Особистий внесок: розроблено метод оцінки ефекту розв'язки на територіальному рівні за комплексним підходом.*

22. Pohrishchuk, B., Bardadym, M., Kovalskyi, M., Martusenکو, I., Rogov, V. (2023). Scenario modeling for sustainable development in dynamic environments. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, Vol. 18, No. 10, pp. 3327-3332. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.181032>. **Scopus** *Особистий внесок: передбачено вибір статичного та динамічного типу*

адаптації, що визначає зміст адаптаційних процедур для забезпечення сталого розвитку територій.

Тези конференцій

23. Ковальський М.Р. Публічне управління економічним і соціальним розвитком території. Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (29 жовтня 2021 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко- Куцевіл. Переяслав, 2021. С. 156-159.

24. Ковальський М.Р. Державна політика інтеграції економічних потенціалів територій. Materialy XVII Mezinarodm vedecko - prakticka konference «Zpravy vedecke ideje -2021», Volume 3 : Praha. Publishing House «Education and Science». С. 17-19.

25. Ковальський М.Р. Розвиток регіональної політики в умовах територіального поділу. Materiały XVII Międzynarodowej naukowii-praktycznej konferencji , «Perspektywiczne opracowania są nauką i technikami - 2021», Volume 1 Przemysł: Nauka i studia. С. 44-46.

26. Ковальський М.Р. Удосконалення організаційно-економічного механізму управління територіальним розвитком. Матеріали за XVII міжнародна научна практична конференция, Образованието и науката на XXI век - 2021 , 17 - 25 октомври , 2021: София.« Бял ГРАД-БГ ». С. 18-20.

27. Ковальський М.Р. Публічне управління державними цільовими програмами розвитку територій. Materials of the XVII International scientific and practical Conference Fundamental and applied science - 2021 , October 30 - November 7, 2021: Sheffield. Science and education LTD. С. 33-35.

28. Ковальський М.Р. Удосконалення адміністративно-територіального поділу регіонів України. Трансформація системи публічного управління в умовах воєнного часу: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (3 червня 2022 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-

Куцевіл. Переяслав, 2022. С. 123-126.

29. Ковальський М.Р. Публічне управління територіальною організацією регіонального виробництва. Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю “Сучасні тенденції та суперечності розвитку світової економіки та бізнесу”: збірник матеріалів конференції, м. Київ, 25 січня 2022 р. / ред. кол.: І. А.Семенець-Орлова (гол. ред.), І. І.Каліна (заст. гол. ред), Ю. В. Мазур (упоряд. і відп. ред.) та ін. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 223-225.

30. Pavlo Ivanyuta, Evgen Kartashov, Nadiia Datsii, Maksym Kovalskyi, George Abuselidze, Olena Aleinikova (2022) Right Ownership as the Particularization of Territorial Formations in the Conditions of Decentralization Reform of Ukraine. Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022: 22nd International Conference, Malaga, Spain, July 4–7, 2022, Proceedings, Part II. LNSC, vol. 13376, pp. 126-143, doi: 10.1007/978-3-031-10450-3_10.
Особистий внесок: визначено, що об'єкти права власності, як форми правового регулювання суспільних відносин, чітко пов'язані межами території, особливо в період реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.



КИЇВСЬКА ОБЛАСНА РАДА VIII СКЛИКАННЯ

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ-196, 01196, тел. 286-83-59, факс 286-83-48
E-mail: koblrada@ukr.net, Web: <http://kor.gov.ua> Код ЄДРПОУ 24572267

01.05.2023 № 805/06

на № _____ від _____

Довідка

про впровадження результатів наукових досліджень
Ковальського Максима Романовича
за темою «Публічне управління сталим територіальним розвитком в
умовах модернізації соціально-економічної системи України»

Практичні рекомендації автора використані під час розробки методичного підходу до формування публічного управління територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави, шляхом розробки: фактичної моделі (відображає поточний стан територіального розвитку, динаміку показників, статичних параметрів); ідеальної моделі (відображає стратегічні цільові показники територіального розвитку, прогноз, цільовий стан); реалістичної моделі (відображає прийняті цільові показники, що розробляються на основі порівняльного аналізу фактичної та ідеальної моделі), за рахунок дотримання принципів: моделювання (використання єдиного математичного апарату), документообігу (єдність засобів візуалізації і документування), цифровізації (наскрізне використання цифрових технологій).

Заступник голови

Тетяна СЕМЕНОВА



УКРАЇНА
ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА



вул. Сумська 64, Харків 61002, тел. (057)700-40-57, тел./факс (057)700-53-35

E-mail: info@oblrada-kharkiv.gov.ua Сайт: www.oblrada-kharkiv.gov.ua. Код ЄДРПОУ 24283333

від 28.04. 2023 р. № 01-44/876

На № _____ від _____ 20__ р.

Довідка

про впровадження результатів наукових досліджень

Ковальського Максима Романовича

за темою «Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України»

За безпосередньої участі Ковальського Максима Романовича розроблено методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами, який передбачає комплексний підхід визначення територіально-інфраструктурного зонування економіки (промислові пункти, райони, сільськогосподарські зони, транспортні магістралі, соціально-економічні райони) шляхом застосування концептуальних моделей розвитку територіальної структури господарства, визначення просторових залежностей між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем.

000361

Заступник голови обласної ради



Валерія МУРАЄВА

16.03.2023 р. № 317

Довідка

про впровадження результатів наукових досліджень

Ковальського Максима Романовича

за темою «Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України»

Результати дослідження щодо обґрунтування організаційно-економічного механізму управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на партиципаторному бюджетуванні, за рахунок відкритості процесу дискусії, прийняття рішень (більше ідей, альтернативні пропозиції, демократія суспільства, комунікація між зацікавленими сторонами), де кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету, враховуючи проектний принцип (набір суттєвих ознак, наявність яких є необхідною та достатньою умовою для того, щоб розглядати відповідний об'єкт), що забезпечить ефективність довгострокової співпраці місцевої влади та громадянськості.

Президент,
д.е.н., професор
Академік УАН

вул. Рейтарська, 19-б, м. Київ, 01030, Україна
Тел.: (044) 234 42 73, Факс: (044) 270 68 29
www.iccua.org e-mail: office@iccua.org


В.І. Щелкунов

19-b, Reytarskaya Str., Kiev, Ukraine, 01030
T +380 44 234 42 73, F +380 44 270 68 29
www.iccua.org e-mail: office@iccua.org



**Громадська організація
«Асоціація науковців України»**

03113, Україна, м. Київ, пер. Артилерійський 7а, тел. (044)466-55-58

15 грудня 2022 р. № 23-12/2

ДОВІДКА
про впровадження результатів наукових досліджень
Ковальського Максима Романовича
за темою «Публічне управління сталим територіальним розвитком в
умовах модернізації соціально-економічної системи України»

Прийнято до впровадження запропонований Ковальським Максимом Романовичем програмно-цільовий підхід до публічного управління сталим територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на соціальній справедливості, та передбачає реалізацію територіальних цільових програм за участі громадськості що базується на синергетичному ефекті від економічної ефективності (раціональний розподіл виробництва та максимальне використання економічного потенціалу території); соціальної ефективності (розподіл економічної діяльності, при якому жителі території мають рівні можливості при отриманні добробуту) ресурсна ефективність (раціональне використання природно-ресурсного та екологічного потенціалу території).

Віце-президент,
д.держ.упр., професор



І.О. Драган