НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК КРАЇНИ
ДЕРЖАВНА УСТАНОВА
«ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ»

ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Монографія

за наукової редакції канд. екон. наук Т.В. Голікової

Київ – 2014

УДК 352/354(477)
ББК 65.9(4Укр)21
І-72

Автори:
Бевз І.А. (2.2), Голікова Т.В. (вступ, 1.1–1.3, 2.1, 2.3, 3.1–3.3, 4.1–4.3, висновки), Піріашвілі О.Б. (3.1–3.3), Скорнякова І.В. (1.1–1.3), Стасюк О.М. (р. 2.1), Федяй Н.О. (р. 3.1–3.3), Чмирьова Л.Ю. (р. 4.1–4.3).

Рецензенти:
Бистряков І.К., д-р екон. наук, проф. (ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» – Київ);
Єфименко Т. І., чл.-кор. НАН України (ДННУ "Академія фінансового управління" Міністерства фінансів України – Київ).

Затверджено до друку Постановою Вченої ради Інституту економіки та прогнозування НАН України від 10 грудня 2013 року, протокол №12

І-72 **Інструменти регулювання просторово-економічного розвитку України** : монографія / за наук. ред. Т.В. Голікової ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. – 244 с.

ISBN 978-966-02-7424-2

У монографії узагальнено теоретико-методологічні погляди на сутність феномену регіонального економічного простору, запропоновані методичні підходи до виміру та моделювання процесів його формування. Обґрунтовано конкретний інструментарій формування економічного простору держави в сучасних умовах з визначенням його властивостей, функцій та елементів, що його утворюють. Стратегічне управління представлено як ефективний засіб модернізації сучасного економічного простору, що орієнтує на підвищення конкурентоспроможності як держави, так і її регіонів. Розглянуто сукупність інструментів і методів щодо покращення управління економічною конкуренцією, включаючи трансформацію і синхронізацію структури адміністративно-територіального устрою держави з її економічним простором, що об'єктивно змінюється у часі під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів.

Для фахівців у сфері просторово-економічного розвитку, вчених-економістів, працівників державного апарату управління, викладачів і студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів.

УДК 352/354(477)
ББК 65.9(4Укр)21

ISBN 978-966-02-7424-2

© Національна академія наук України, 2014
© ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2014

ЗМІСТ

ВСТУП **4**

РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ **8**

1.1 Дослідження генезису теорії економічного простору 8

1.2. Регіональний вимір економічного простору 23

1.3. Моделювання процесів формування економічного простору 40

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ТА ПОЛІТИКА ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ **59**

2.1. Управління конкурентоспроможністю регіонів в системі регулювання просторово-економічним розвитком 59

2.2. Удосконалення інформаційного простору управління регіональною конкурентоспроможністю 75

2.3. Концептуальні засади політики просторово-економічного розвитку 96

РОЗДІЛ 3. РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В СИСТЕМІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ... **116**

3.1. Напрями забезпечення стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку 116

3.2. Структура механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку 133

3.3. Формування сучасного інституціонального середовища регулювання просторово-економічного розвитку 151

РОЗДІЛ 4. КОНЦЕПТ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ **170**

4.1. Адаптація адміністративно-територіального устрою України до вимог європейської стратегії розвитку «Європа 2020» 170

4.2. Контури реформування сучасного адміністративно-територіального устрою України 185

4.3. Адміністративно-територіальний устрій та територіальна організація влади в контексті забезпечення просторово-економічного розвитку України 202

ВИСНОВКИ **220**

ДОДАТКИ **226**

ВСТУП

Результати досліджень засвідчили, що в умовах нових геоекономічних реалій, в яких формується економічний простір України, державна влада в найближчі роки повинна чітко визначити параметри нової просторово-економічної політики, інакше вже в найближчий час вона зіштовхнеться з тим, що країна опиниться серед неконкурентоспроможних держав із залежною економікою й обмеженим суверенітетом. Ознакою формування нової моделі політики просторово-економічного розвитку має стати реалізація принципу регіонального саморозвитку, перенесення відповідальності за розвиток територіально-господарських утворень та відтворення людського капіталу на місцеві влади, що дозволить повніше враховувати інтереси територіальних співтовариств при координаційній діяльності центру з регіональними та місцевими органами влади. При цьому новий геоекономічний вимір процесів регіонального розвитку змінює конфігурацію його інституційної структури та уявлення про пріоритети розвитку і взаємодію між внутрішньою і зовнішньою політикою, зумовлює створення нового інструментарію.

Як сама постановка, так і вирішення завдання просторового розвитку України в специфічних умовах початку XXI ст. надзвичайно ускладнена не лише низкою зовнішніх обставин, не лише труднощами відбудування системи управління-регулювання в національному господарстві країни, але й труднощами щодо розуміння сутності (змісту) стратегічного планування. Це ускладнює як входження України у Європейський Союз та інші глобальні системи на засадах рівноправного партнерства, так і реорганізацію соціально-економічного життя країни під завдання підвищення її конкурентоспроможності. При цьому слід звернути увагу, що поняття «просторовий розвиток», яке відносно недавно увійшло у науковий обіг, одразу ж виявилося міцно прив'язаним до змісту стратегічного планування через інструментальне поняття «просторове планування».

Інтерес з точки зору еволюції наукової думки щодо трактування феноменів економічного простору та просторового розвитку, а також взаємозв'язаних з ними понять «стратегія» і «політика просторового розвитку» викликає спадщина широковідомих основоположників західних наукових концепцій (шкіл) просторової організації економіки (зокрема, У.Айзарда, Ж.-Р.Будвіля, І.Валлерстайна, Л.Вардомського, В.Кристаллера, П.Кругмана, А.Льоша, Д.Майлата, Ф.Перру, М.Портера, П.Пот'є, Дж.Фрідмана, Т.Хегерстранда та ін.), економіко-географів радянської доби (М.Баранського,

І.Витвера, М.Колосовського, М.Кондратьєва, Ю.Саушкина та інших), роботи яких і натепер є надійною основою у вирішені теоретичних проблем і практичних завдань у сфері регіоналістики. У наукових працях сучасних представників вітчизняної наукової думки (І.Бистрякова, В.Василенка, Б.Данилишина, С.Романюка, В.Семиноженка, Д.Стеченка, Л.Чернюк, В.Чужикова, М.Чумаченка та ін.) та російської школи регіоналістики (О.Біякова, В.Княгиніна, В.Лексіна, І.Тургель, А.Швецова, П.Щедровицкого, Д. Шеймана та ін.) феномен регіонального господарського простору розглядається як більш складне та об'ємне поняття, яке вбирає в себе й розуміння регіону, і просторові характеристики економічних процесів, які в ньому відбуваються.

Дослідження генезису теорії економічного простору дозволило окреслити у першому розділі низку пізнавальних завдань, пов'язаних з вивченням сутності феномена економічного простору та дефініцій, які його відбивають під кутом зору досліджуваного предмету, розробленням концептуального підходу до його регіонального виміру і моделювання процесів, які його формують. З огляду на те, що існуючі наукові школи просторової організації економіки дещо по-різному трактують поняття «економічний простір», перед авторами монографії постало завдання критичного переосмислення уявлення про цей феномен – як фундаментального явища, що визначає весь спектр діяльності людини й людства. З позицій інституціонально-процесного підходу економічний простір країни (регіону) розглядається як мережева структура контрактів і угод, які реалізуються через участь суб'єктів господарювання в економічних процесах, а його змістовна сутність наповнюється тими функціями, які він виконує. Йдеться про виконання економічним простором інтегруючої, інституційної, регулюючої, синхронізуючої, коригуючої, оптимізуючої, інформаційної функцій. Запропонований авторами концептуальний підхід до регіонального виміру економічного простору базується на врахуванні притаманних йому характеристик, до яких віднесено розмір, щільність, опір, диспропорційність, концентрація, конгломеративність, циклічність та економічна ефективність. Використання при його вимірі різних підходів (макроекономічного, системно-структурного, інноваційного, господарсько-правового та геоекономічного) формує наукове підґрунтя та відповідний інформаційний простір для проектування майбутнього уявлення про нього.

Обґрунтування підходів до моделювання процесів формування економічного простору дозволило окреслити пізнавальні завдання для інших розділів монографії – це дослідження методологічних основ управління регіональною конкурентоспроможністю та впливу політики просторово-економічного розвитку на характеристики економічного простору; вдосконалення механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку і формування адекватного йому сучасного інституціонального середовища; визначення засад і напрямів трансформації структури адміністративно-територіального устрою держави у контексті її синхронізації з економічним простором, що об'єктивно змінюється в динаміці й часі під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів.

У другому розділі монографії увага акцентується на уточненні теоретико-методичних основ управління регіональною конкурентоспроможністю та пошуку нової моделі політики просторово-економічного розвитку в Україні. Зроблено спробу розкрити сутність феномена регіональної конкурентоспроможності як інтегрального критерію ефективності територіального управління, простежити зв'язок конкурентоспроможності зі стратегією просторово-економічного розвитку регіону (країни) та сформулювати детермінанти конкурентних переваг регіонального значення та обґрунтувати напрями їхньої підтримки. З метою удосконалення інформаційного простору управління регіональною конкурентоспроможністю розроблено відповідні методичні рекомендації, які базуються на широкому використанні економіко-математичних методів, доборі груп показників, адаптованих до офіційної державної статистики, групуванні регіонів за інтегральними індикаторами рівня їх порівняльної конкурентоспроможності, яка простежується в динаміці.

Реалізація стратегічної мети – підвищення конкурентоспроможності країни та її регіональних складових зумовлює потребу в піднесенні на якісно новий рівень системи стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку, оскільки ринковий процес самоорганізації й саморегулювання господарських відносин не в змозі за короткий період часу забезпечити розв'язання триєдиного завдання – виживання країни, її трансформації та розвитку. У третьому розділі монографії розкриваються організаційно-методологічні питання формування і реалізації стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку в Україні як основного інструменту управління конкурентоспроможністю регіону. Стратегічне регулювання просторово-економічного розвитку представлене як тип (модель) управлінської поведінки, сутність якої відбивається у притаманних саме їй категоріях – образ майбутнього і місія країни (регіону), стратегічний розрив і стратегічна платформа розвитку, а також у основних складових технології формування стратегій просторового розвитку. Структура механізму стратегічного регу-

лювання просторово-економічного розвитку розглядається з позиції взаємодії його елементів (блоків): формування стратегічних рішень; ресурсного забезпечення стратегічного регулювання; реалізації стратегічних рішень; контрольно-інформаційного механізму стратегічного регулювання. Формування інституціонального середовища регулювання просторово-економічного розвитку розглядається з позиції його структуризації за рівнями організації, що дозволило вибудувати ієрархію вкладених одних в інші і взаємодіючих між собою інституціональних просторів (мега-, макро- мезо-, мікро- і наноінституціонального середовищ).

При розбудові державності України і перетворенні її у суверенну демократичну країну важливо переосмислити основні положення вітчизняної науки і практики у сфері територіальної організації влади у світлі відповідних сучасних надбань розвинених держав світу. Зважаючи на це, четвертий розділ присвячено більш детальному розгляду концепту адміністративно-територіального устрою України в системі регулювання просторово-економічного розвитку, зокрема, напрямам його реформування у руслі адаптації до вимог європейської стратегії розвитку «Європа 2020». Концептуальне бачення авторами монографії розбудови системи місцевого і регіонального самоврядування базується на притаманному місцевим колективам муніципальному корпоративізмі. При цьому реальний, а не декларований розподіл функцій і повноважень між органами влади загальнодержавного, регіонального і місцевого рівнів є, по суті, перерозподілом фінансових, майнових та інших ресурсів між державним і суспільним (у тому числі муніципальним) секторами економіки.

При написанні цієї монографії використовувалися результати наукових розробок у сфері стратегічного планування просторового розвитку, управління регіональною конкурентоспроможністю і міжрегіональною диспропорційністю, реформування адміністративно-територіального устрою, опубліковані у вітчизняній та зарубіжній літературі, а також результати дослідження, отримані співробітниками відділу просторового економічного розвитку та місцевого самоврядування за виконання НДР «Інструменти регулювання просторово-економічного розвитку України». Колектив авторів висловлює вдячність Галичу Т.В. і Стасюк О.М. за надані наукові та практичні матеріали, що були використані під час підготовки цієї монографії.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ

1.1 Дослідження генезису теорії економічного простору

Незважаючи на те, що просторова економіка досі не має офіційного статусу окремої наукової дисципліни на рівні з макро- та мікроекономікою, поступово важливість цього напряму наукових досліджень визнається в усьому світі. Дослідження економічного життя в просторовому вимірі бере свій початок із зародження економічної та географічної наук. В останній чверті XIX ст. у європейській культурі загострився інтерес до осмислення просторового розвитку як фундаментального явища, що визначає весь спектр діяльності людини й людства. У цей період, що став ерою бурхливої урбанізації, концентрації економіки, політики, культурного життя, створення нових засобів зв'язку, тема співвідношення та взаємозалежності просторового і часового аспектів людського існування залучила багатьох мислителів.

Саме у теорії розміщення виробництва (Й.Тюнен, В.Лаунхардт, А.Вебер, А.Льош та інші) уперше економіка стала розглядатися не як точкова, а як просторова категорія. Й.Тюненом у науковий обіг були введені уявлення про економічний простір, його властивості, зональні або поясні структури, градієнти цін і рентних платежів, фактори розміщення та економічну відстань. У світлі теорії центральних місць В.Кристаллера економічний простір розглядався як ієрархічна структура. Підхід до економічного простору у Т.Поландера інший – він підкреслює наявність властивості неоднорідності простору.

Подальшим розвитком теорії економічних взаємодій у просторі стала концепція А.Леша (автора неокласичної теорії штандорту), згідно з якою фірми приймають рішення про розміщення в просторі виробництва, використовуючи як критерій не лише транспортні та виробничі витрати, але й цілий спектр параметрів, що описують економічне та інституційне середовище, в якому функціонують підприємства (податки, мита, ефекти монополії й олігополії тощо). Заслугою А.Леша вважається розгляд економічного простору не на рівні окремих підприємств і поселень, а на рівні економічних регіонів. У результаті аналізу розміщення виробників в умовах конкуренції він

висунув положення про тенденцію якнайщільнішого заповнення економічного простору регіону економічними агентами, а регіональний економічний простір розглядається як ринок з межами, обумовленими міжрегіональною конкуренцією.

Однак найбільшого розвитку просторово-економічні дослідження набули починаючи з другої половини XX ст. Саме на цей період припадає зародження ряду наукових шкіл з цієї проблематики. Так, у 1950-ті роки XX ст. у західних країнах була заснована наукова школа регіональної науки, основоположником якої вважається У.Айзард (У.Ізард[1]), можливо, тому, що саме він став засновником організації, котра носила назву «Асоціація регіональної науки»). Однак ця наукова школа не була новим напрямом економіки, а швидше поєднувала вчених з інших наукових напрямів – географії, історії, соціології, макро- та мікроекономіки тощо, у яких був спільний об'єкт досліджень – регіон.

У цей же час (друга половина та кінець XX ст.) розробленням теорії та методології аналізу просторової організації економіки займався напрям економічної науки, що в колишньому СРСР називався «розміщення продуктивних сил». Основними завданнями радянської школи регіональної економіки і розміщення продуктивних сил (М.Баранський, І.Витвер, Ю.Саушкін, М.Колосовський[2] та інші) були: економічне обґрунтування розміщення виробництв у певних місцях; наукове обґрунтування виникнення та розвитку економічних районів та територіально-виробничих комплексів; вивчення й обґрунтування об'єктивних причин виникнення спеціалізації економічних районів; забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку економічних районів. Саме представниками школи розміщення продуктивних сил були виділені основні закономірності, котрі характеризують просторовий прояв економічних явищ: по-перше, це закономірність комплексного розвитку виробництва, що в територіальному (просторовому) плані реалізується як комплексний розвиток території; по-друге, це закономірність концентрації виробництва, що виявляє себе в просторовому сенсі як територіальна концентрація виробництва; по-третє, це закономірність раціонального розподілу праці, що в територіальному (просторовому) аспекті реалізується як територіальна спеціалізація; по-четверте, це закономірність максимізації ефективності виробництва та мінімізації його вартості, що в просторовому аспекті проявляється як закономірність скорочення транспортних та інших витрат і наближення виробництва до споживача.

[1] Изард У. Методы регионального анализа : монография / У. Изард ; пер. с англ. В.М. Хомана, Ю.Г. Липеца, С.Н. Тагера. – М. : Прогресс, 1966. – 660 с.

[2] Баранский Н.Н. Становление советской экономической географии : избр. тр. / Н.Н. Баранский. – М. : Мысль, 1980. – 288 с.; Витвер И.А. Избранные сочинения : монография / И.А. Витвер ; под ред. В.В. Вольского, А.Е. Слуки. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 590 с.; Колосовский Н.Н. Избранные труды / Н.Н. Колосовский. – Смоленск : Ойкумена, 2006. – 336 с.; Саушкин Ю.Г. Географическая наука в прошлом, настоящем и будущем : монография / Ю.Г. Саушкин. – М. : Просвещение, 1980. – 262 с. та ін.

Концепція енерговиробничих циклів М.Колосовського виявилася теоретичним обгрунтуванням формування територіально-виробничих комплексів (ТВК), яка фактично стала наслідком теорії Вебера для випадку надвисокої концентрації природних ресурсів на ізольованих одна від одної територіях. Теорія ТВК по суті сповна відповідала концепції А.Леша, якщо представляти національну економіку в ідеалі як сукупність оптимальним чином спеціалізованих і взаємодіючих територіально-виробничих комплексів. Саме в рамках цих ТВК мали б вироблятися всі найважливіші блага і послуги. В цьому випадку в рамках кожної територіальної економічної підсистеми ресурси використовувалися б оптимальним чином і, отже, сукупні суспільні ресурси були б розподілені і також використовувалися оптимально (фактично це означало б досягнення Парето-оптимального стану національної економіки в просторовому аспекті).

Теорії структуризації та ефективної організації економічного простору спиралися на функціональні властивості форм просторової організації виробництва і розселення – промислових і транспортних вузлів, агломерацій, територіально-виробничих комплексів, міських і сільських поселень різного виду (розроблені французькими урбаністами та економіко-географами, зокрема Ф.Перру, П.Потьє, Ж.-Р.Будвіль[3] та іншими). Так, Ф.Перру, автор теорії полюсів зростання, повністю відійшов від принципу гомогенності і рівномірності розвитку. Водночас він розглядав економічний простір як деяке абстрактне силове поле, напруженість якого нерівномірна і в якому діють певні доцентрові сили, спрямовані до деяких центрів, полюсів, або фокусів, і сили відцентрові, що з них виходять. Кожен фокус має своє власне силове поле, що поміщається в системі інших фокусів. До цих фокусів і приурочені функціональні полюси зростання. Ж.-Р.Будвіль дав регіональне тлумачення полюса зростання і виділив види економічних просторів: гомогенний, поля-

[3] Perroux F. L'economie du XX siècle. – Paris, 1961; Pottier P. Axes de communication et developpement economique // Revue Economique. – 1963. – No. 1. – P. 12–58; Boudeville J.-R. Problems of Regional Economic Planning. – Edinburgh, 1966.

ризований, плановий. Слаборозвинені території мають гомогенний вигляд простору, але в ході розвитку простір неминуче поляризується.

Згідно з концепцією Ж.-Р.Будвіля розвиток регіонального господарювання не відбувається рівномірно в усіх його складових – завжди існують динамічні («пропульсивні») галузі, які є рушійними силами розвитку всієї національної економіки та виступають своєрідними «полюсами зростання» останньої. За моделлю господарських взаємозв'язків типу «витрати-випуск» В.Леонтьєва, ефект нововведень розповсюджується на все національне господарство (ефект дифузії). Завдяки процесу концентрації виробництва його пропульсивні галузі зосереджуються в певній точці (районі) – «центрі (полюсі) зростання». Теорія полюсів зростання, яка посилила теорію центральних місць В.Кристаллера, використовуючи більш сучасні досягнення економічної науки (зокрема метод «витрати-випуск» В.Леонтьєва), разом із тим у багатьох питаннях перетинається з теорією виробничо-територіальних комплексів М.Колосовского.

Однією з основних характеристик економічного простору є рівень його концентрації. У другій половині XX ст. дослідниками проблеми концентрації економічного простору було зроблено низку принципових висновків щодо предмету, котрий ними розглядався, зокрема: економічний простір навколо великих промислових і фінансових центрів деформується і набуває особливих властивостей, сприяючих економічному зростанню в регіоні (Е.Гувер); простежується ефект економії на масштабах споживанні в мегаполісах (Дж.Якобс[4]); фірми прагнуть у найбільш концентрований економічний простір, а простір має тенденцію до концентрації в місцях найбільшого розташування фірм (концепція «сукупної причинної обумовленості» П.Кругмана[5]); тенденція до географічної концентрації фірм – концепція кластерів (М.Портер[6] увів поняття економічного кластера, показавши, що конкурентоспроможність компанії багато в чому визначається конкурентоспроможністю її економічного оточення; Д.Майлат[7] на підставі вивчення з синергетичних позицій процесів, що відбуваються в кластері, робить висновок про те, що регіон має розглядатися не як географічні рамки, а як складна система, що має економічну і технологічну складові).

[4] Jacobs J. The Economies of Cities. – New York : Random House, 1969. – 288 p.

[5] Krugman P. The Self-Organizing Economy. – Cambridge : Blackwell Publishers, 1996. – 122 p.; Krugman P. Development, geography and economic theory. – Cambridge : MIT Press, 1995. – 117 p.

[6] Porter M. Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy // International Regional Science Review. – 1996. – V. 19.

[7] Див.: Maillat D., Vasserot J. Y. Economic and territorial conditions for indigenous revival in Europe's industrial regions // High Technology Industry and Innovative Environments. – Andover : Routledge, 1988. – P. 163–183; Maillat D. The innovation process and the role of the milieu // Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation, and Local Development in Industrialized Countries. – London-New York : Mansell Publishing Limited, 1991. – P. 103–117.

Фундатори теорії «центр-периферія» (Дж.Фрідман, І.Валлерстайн[8] та інші) вважали, що простір людської життєдіяльності будь-якого рівня має центро-периферійну організацію, проявами якої є, з одного боку, його соціально-економічна, політична або функціональна неоднорідність, а, з іншого – тяжіння до певного обраного центру. У цій системі центри виступають фокусами фінансових потоків, полюсами технологічних інновацій, місцями ухвалення комерційних і адміністративних рішень, що впливають на хід економічного життя на периферії, яка до них тяжіє. Периферійні частини простору характеризують такі риси, як відставання від центрів за економічним розвитком, освітнім рівнем, інфраструктурою, переважанням традиційних галузей економіки, менш активним сприйняттям нововведень, обмеженим потенціалом саморозвитку і самоорганізації, економічною залежністю від центрів. Тобто загалом периферія значно консервативніша, ніж центр.

Від наукових праць французької школи (Ф.Перу, Ж.Будвіль та інші), у рамках якої сформувалося уявлення про поляризований економічний розвиток і теорію просторової дифузії нововведень (Т.Хегерстранд), і далі до теорії кластерів (М.Портер) виразно прослідковується тенденція розгляду національного ринку як системи взаємодіючих регіональних ринків. При цьому як непорушний факт приймається те, що істотним чином змінюється характер взаємодій усередині і між економічними регіонами. Поряд із вузловими районами дедалі більший розвиток отримують мережеві райони[9], в яких, на відміну від вузлових районів, структура економіки визначається взаємодією автономних і взаємозамінних фірм, що передбачає гнучку спеціалізацію і схильність до інновацій.

[8] Див: Friedmann, J. A general theory of polarized development. – Santiago : Ford Foundation. Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, 1967. – 156 p.; Wallerstein I. The Capitalist World Economy. – Cambridge : Cambridge University Press, 1979. – 296 p.

[9] У світі поряд з інтегрованою (централізованої) моделлю просторової організації території, характерної для індустріального укладу господарства, виникла мережна модель, що є проекцією виробничих мереж на територію – так звані мережі, прив'язані до місця (networks of place). Вона заснована на тому, що містить у собі автономні й взаємозамінні ланки – виробничі комплекси й підприємства. Робота виконується на основі численних угод про співробітництво і субконтрактні відносини. Як приклади мережних регіонів дослідники називають індустріальні райони північної й центральної Італії та у землі Баден-Вюртемберг на південному заході Німеччини, Кремнієву долину в США.

Сучасні регіони практично (і це відображало природний розвиток економічного життя) перестали бути просто «географічним місцем», і теоретично уявлялися вже не лише об'єктивною економічною системою, а й частиною загальної системи національного і світового господарства. Економіка регіонів як наукова дисципліна розширилася і стала більш універсальною за рахунок включення в предмет досліджень міжрегіональних відносин. Взаємодія економічних агентів, що функціонують у різних точках простору, стала правилом, так само як і пошук шляхів найбільш раціональної побудови цих взаємодій. Саме поява економічних взаємодій між різними точками економічного простору як суттєвий чинник загальної економічної поведінки стало новим конституюючим фактором організації економічного простору.

Проте існуючі наукові концепції (школи) просторової організації економіки хоча й побудовані на однаковому науковому базисі, але дещо по-різному трактують певні базові саме для відповідного напряму регіоналістики поняття, наприклад, визначення економічного простору. Так, багато авторів термін «економічний простір» вживають без його визначення, тобто вважають його самозрозумілим. Вивчення та аналіз інших точок зору на трактування феномену «економічний простір» і проблеми, що з ним пов'язані, дозволяють говорити про три підходи до його розуміння, що склалися на поточний момент: *географічний* (або *територіальний*), *ресурсний* та *процесний* (або інформаційний).

Аналіз економічної літератури дозволяє зробити висновок щодо трактування поняття економічного простору – більшість авторів вживають терміни «простір» і «територія» як синонімічні (тобто тотожні). Для цього напряму є характерним сприйняття економічного простору як певної території, на якій розміщуються економічні об'єкти, тобто ознакою належності певного економічного об'єкта/суб'єкта до економічного простору є його розміщення на території цього економічного простору. Так, на думку Є.Лейзеровича, простір є синонімом терміна «територія», а під простором він розуміє «території, в межах яких взаєморозташування об'єктів, що знову виникають, зумовлене попереднім розвитком або набором твердих правил»[10]. Г.Костинський також ставить знак рівності між простором і територією, співвідносячи між собою поняття простору, території та району[11].

[10] Лейзерович Е.Е. Уровни организации пространства: экономико-географический анализ / Е.Е. Лейзерович // Известия РАН. Сер. геогр. – 1995. – № 2. – С. 67– 75.

[11] Костинский Г.Д. Идея пространственности в географии / Г.Д. Костинский // Известия РАН. Сер. геогр. – 1992. – № 6. – С. 31–40.

Підхід до економічного простору з позицій географічних і державних кордонів популярний у багатьох економістів (зокрема, Р.Нижегородцева, А.Цигічка[12] та ін.). Також економічний простір розглядається у контексті ландшафтного районування за загальногеографічними критеріями, які враховують розміри, обсяг і час існування таксономічних підрозділів географічної оболонки[13]. Є спроби обґрунтувати правомірність застосування терміна «економічний простір» на рівні невеликих таксономічних одиниць – аж до невеликих поселень. Одне з найбільш змістовних та точних, на наш погляд, визначень у контексті територіального підходу дає О.Гранберг: «Економічний простір – це насичена територія, що вміщає безліч об'єктів і зв'язків між ними: населені пункти, промислові підприємства, в господарському плані освоєні та рекреаційні площі, транспортні та інженерні мережі тощо»[14].

З нашої точки зору правомірність використання тих чи інших кордонів при визначенні економічного простору досить сумнівна. Правильніше говорити в цьому випадку не про економічний простір, а про економічні групи, відокремлені за тими чи іншими критеріями. Географічне середовище значною мірою визначає розвиток як соціальних, так і економічних процесів, і це обумовлено відносно низьким рівнем витрат, які несуть суб'єкти господарювання при встановленні взаємозв'язків на обмеженій території. Саме ці зв'язки в кінцевому підсумку і формують економічний простір у деяких територіальних межах. Однак еволюція суспільства дедалі більш обумовлює відносну незалежність встановлюваних взаємозв'язків від фактора територіального розташування суб'єктів господарювання. Як наслідок, територіальний підхід до економічного простору видається актуальним у доіндустріальну та індустріальну епохи розвитку суспільства.

Для *ресурсного напряму в трактуванні феномена економічного простору* основною ознакою останнього є спільність ресурсів (як матеріальних, так і людських, соціальних, суспільно-політичних тощо). Саме мінімізація використання ресурсів з точки зору «ресурсної» концепції є визначальною

[12] Цыгичко А. Перспективы корпоративного строительства в России и СНГ / А. Цыгичко // Экономист. – 1998. – № 5. – С. 12–20; Нижегодцев Р. Поляризация экономического пространства России и как ей противодействовать [Електронний ресурс] / Р. Нижегодцев. – Доступний з : http://www.ptpu.ru/issues /1_03/14_1_03.htm

[13] Див.: Байсеркаев О.Н. Региональная пространственно-предметная среда (экспериментальная социально-экономическая география областных и районных таксонов) / О.Н. Байсеркаев, В.Н. Бугроменко. – Алмааты : Рауан, 1993. – 244 с.

[14] Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов / А.Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – С. 25.

для економічного обґрунтування розміщення економічного об'єкта (виробництва). В цій концепції до одного економічного простору належать ті економічні об'єкти, які використовують спільні ресурси. Ресурсний підхід до визначення економічного простору зустрічаємо у відомого американського економіста П.Кругмана, який, не формулюючи визначення, бачить простір як «абстрактний економічний ландшафт динамічного розподілу ресурсів залежно від кон'юнктури та їх місць розташування»[15].

Деякі економісти розглядають економічний простір як середовище для прийняття рішень щодо використання ресурсів. Так, В.Пефтієв, досить конструктивно критикуючи у своїх роботах територіальний підхід до економічного простору, визначає останній через систему відносин з використання економічних ресурсів[16]. В.Радаєв уявляє простір як сукупність економічних дій, під якими розуміє певний зв'язок між цілями та засобами, а також передбачає особливий характер самої дії[17]. Як елементи економічної дії В.Радаєв називає обмеженість ресурсів, можливість їх альтернативного вживання і ряд інших елементів. Така точка зору видається нам дискусійною – елементом називають частину деякого цілого, і навряд чи властивість елемента (наприклад обмеженість) можна вважати самим елементом. До того ж процес прийняття рішень щодо використання ресурсів за своєю суттю завжди має суб'єктивний характер, заснований на обробці наявної інформації, тому ставити знак рівності між інформацією та простором навряд чи вірно.

Досить оригінальний підхід до визначення економічного простору зустрічаємо в роботах В.Чекмарьова, на думку якого економічні ресурси виступають джерелами економічних інтересів суб'єктів господарювання, а разом вони формують економічний простір. Зважаючи на цю тезу, В.Чекмарьов визначає структуру економічного простору, який «…утворений: а) фізичними та юридичними особами (суб'єктами господарювання), які для реалізації своїх економічних потреб і економічних інтересів, що виражають ці потреби, вступають в економічні відносини; б) фізичними та нефізичними об'єктами, які є джерелами економічних інтересів і економічних відносин»[18].

[15] Krugman P. Complex landscapes in economic geography // American Economic Association, Papers and Proceedings. – 1994. – № 84 (2). – P. 413–416.

[16] Пефтиев В.И. К концепции экономического пространства / В.И. Пефтиев // Проблемы новой политэкономии. – 2001. – № 3. – С. 34. – С. 32–36.

[17] Радаев В.В. Что такое «экономическое действие» / В.В. Радаев // Экономическая социология. – 2002. – Т. 3. – № 5. – С. 20. – С. 18–25.

[18] Чекмарев В.В. К теории экономического пространства / В.В. Чекмарев // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2001. – № 3. – С. 27. – С. 25–38.

В економіці індустріального типу ключовою умовою розвитку дійсно був найбільш ефективний спосіб перетворення наявних ресурсів. У відповідній науковій літературі просторовий розвиток і регіональні проблеми тривалий час розглядалися переважно з точки зору потенціалу створення матеріального багатства – нарощування в певному регіоні відповідних виробничих та інфраструктурних потужностей[19]. Проте останніми підходами до досліджень просторового розвитку, зважаючи на постіндустріальні тенденції, розглядаються перспективи останнього крізь призму можливостей ефективного використання людського капіталу, накопичених знань. Той факт, що економічні ресурси в їх традиційному вигляді перестають бути головним елементом економічного процесу, свідчить про зміну парадигми розвитку, перенесення акценту на економіку знань та володіння якісною інформацією і відповідними технологіями її упорядкування.

Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що ресурсний підхід до визначення економічного простору, в якому чітко простежується установка на перерозподіл ресурсів між суб'єктами господарювання, є застарілим і методологічно помилковим. Якщо уявити, що об'єктом взаємодії контрагентів господарських відносин виступає передусім економічний процес, то в ресурсній концепції відбувається його підміна процесом перерозподілу ресурсів.

Інформаційний (інформаційно-процесний) підхід до визначення економічного простору базується на сприйнятті цього простору як віртуального середовища, в якому протікає економічний процес. Це середовище включає в себе як реальний простір (територію), так і простори, в яких розміщуються такі об'єкти, як економічні інтереси та економічні субпроцеси тощо. Показовим є те, що цей підхід відстоюють представники різних економічних шкіл. Суміжні проблеми інформаційних взаємодій вирішуються представниками синергетичного напряму, зокрема, відомі класичні роботи Дж.Касті і Г.Хакена[20], присвячені питанням інформаційного обміну та самоорганізації складних систем (у тому числі і соціально-економічних), монографія

[19] Цей підхід домінує у теоріях розміщення виробництва (Й.Тюнен, В.Лаунхардт, А.Вебер, А.Льош, Х.Хотеллінг), теоріях економічного зростання (Х.Зіберт; Г.Мюрдаль, Х.Ричардсон, Е.Робинсон) та інших теоріях і концепціях.

[20] Касти Дж. Большие системы. Связность, сложность, катастрофы : монография / Дж. Касти ; пер. с англ. под ред. д-ра физ.-мат. наук Ю.П. Гупало и канд. физ.-мат. наук А.А. Пионтковского. – М. : Мир, 1982. – 216 с.; Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах : монография / Хакен Г. ; пер. с англ. – М. : Мир, 1985. – 424 с.

П.Кругмана[21], де детально розглянуті властивості самоорганізації економічних систем, та інші.

Інформаційний підхід до визначення економічного простору отримав розвиток лише в останні десятиліття, що й пояснює відсутність досить чітких альтернативних позицій усередині цього напряму. За Є.Івановим, суть цього підходу полягає у трактуванні економічного простору через інформаційну складову економічного процесу: простір формується інформаційними потоками, що циркулюють між господарюючими суб'єктами, і саме вони визначають структуру цього простору[22]. У низці наукових праць І.Сироєжина значну увагу приділено інформаційному обміну між елементами господарської системи[23]. При цьому економічні агенти, під якими розуміють суб'єктів господарювання, обмінюючись сигналами в процесі господарської діяльності, на думку С.Парінова, формують економічний простір[24].

На тлі розглянутих вище трьох підходів до визначення економічного простору інформаційний підхід видається найбільш адекватним. Дійсно, на рівні суб'єкта господарювання його взаємодія з економічним простором здійснюється через зовнішні (щодо суб'єкта) трансакції у формі обміну інформацією та входження в загальний інформаційний потік. Більше того, інформаційний підхід до визначення економічного простору – це лише окремий випадок більш загального процесного підходу.

Російським економістом О.Біяковим[25] сформульована концепція *інституціонально-процесного підходу* до визначення економічного простору, розуміння його структуроутворюючих елементів, внутрішні та зовнішні чинники, що визначають конфігурацію регіонального економічного простору. Згідно з цим підходом економічний процес є важливим елементом, що утворює економічний простір, і його (економічний процес) слід розглядати як відносини між суб'єктами господарювання в певному інституційному та інформаційному середовищі з реалізації своїх економічних інтересів, спрямованих на отримання результатів від спільної економічної діяльності. За

[21] Krugman P. The Self-Organizing Economy. – Cambridge : Blackwell Publishers, 1996. – 122 p.
[22] Иванов Е. Информация как категория экономической теории [Електронний ресурс] / Е. Иванов. – Доступний з : http://rvles.ieie.nsc.ru: 8101/parinov/ivanov/ivanov1.htm
[23] Сыроежин И.М. Планомерность. Планирование. План (Теоретические очерки) : монография / Сыроежин И.М. , Попова Т. Г. , Эйсснер Ю. Н. . – Л. : Изд-во ЛФЭИ, 1978. – 83 с.
[24] Паринов С. К теории сетевой экономики / С. Паринов // Проблемы новой политической экономии. – 2001. – № 1. – С. 54–64.
[25] Бияков О. А. Теория экономического пространства: методологический и региональный аспекты : монография / О.А. Бияков. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2004. – 152 с.

формою економічний процес можна уявити як потік операцій, ініційований процесом узгодження економічних інтересів суб'єктів господарювання. Рівень узгодженості економічних інтересів визначається співвідношенням рівня транзакційних витрат одного суб'єкта господарювання і тим рівнем витрат, який має інший суб'єкт у припущенні першого. Новим напрямом є дослідження процесів у сукупному економічному процесі простору, серед яких виділяють такі: основні економічні процеси; допоміжні економічні процеси; процеси життєзабезпечення; деструктивні процеси, що протидіють господарській діяльності[26].

Важливою властивістю економічного процесу є його здатність до конгломеративності. В результаті паралельного узгодження економічних інтересів багатьох суб'єктів господарювання відбувається поглинання одного економічного процесу іншим, унаслідок чого формується сукупний економічний процес, якому притаманні властивості, відсутні у тих процесах, що його породжують. О.Біяков називає його сукупним віртуальним економічним процесом «V-процесом» (за першою літерою англійського слова *virtual* – віртуальний). Для кожного суб'єкта господарювання із сукупного віртуального економічного процесу вичленовується конкретний господарський процес, який реалізується, як правило, парою суб'єктів[27]. З урахуванням того, що кожен суб'єкт з цієї пари зв'язаний у загальному випадку з багатьма іншими суб'єктами, формується мережева структура господарської діяльності, де кожен суб'єкт безпосередньо або побічно пов'язаний з безліччю господарюючих суб'єктів. У кожен момент часу V-процес постає у формі безлічі окремих процесів, які економічні суб'єкти реалізують через свою господарську діяльність. Головною функцією, яку виконує V-процес, є перетворення факторів виробництва на задоволені суспільні потреби.

У зв'язку з цим зроблено висновок, що будь-який економічний процес можливий тільки в рамках існуючого інституційного середовища, з іншого боку, на це середовище впливають спонтанні економічні процеси, які створюють передумови його зміни. Це взаємообумовлений процес, джерелом якого виступає протиріччя між змістом і формою протікання економічної діяльності суб'єктів, з одного боку, і фіксованими рамками інституційного середовища – з іншого. Зміна інституційного середовища зачіпає інтереси суб'єктів господарювання. Якщо ці інтереси за формою не узгоджуються з обмеженнями, сформованими інституціональним середовищем, то суб'єкт

[26] Там само.
[27] Там само.

господарювання змінює форму своєї економічної діяльності, щоб бути задіяним у загальному економічному процесі. Прикладом може служити швидкий розвиток високих технологій у сфері телекомунікацій, який зняв обмеження на доступ до інформації про потенційних партнерів, і витрати на сторонні інформаційні послуги стали більшими, ніж ті, які б організація несла, створивши власну інформаційну службу. Природно, що окремим фірмам, які надавали посередницькі інформаційні послуги, довелося змінити профіль своєї діяльності.

На нашу думку, найбільш точним і таким, що відповідає сучасним поглядам на економічні процеси визначення економічного простору, є визначення, запропоноване О.Біяковим: «Економічний простір – це відношення між економічними процесами суб'єктів господарювання і сукупним економічним процесом (V-процесом) з формування можливих результатів економічної діяльності»[28]. Але все ж хочемо поставити під сумнів те, що простір прирівнюється до відношень. У цьому випадку правильніше було б говорити про простір як сукупність елементів, якими, на відміну від географічного та ресурсного підходів, є економічні процеси. Таким чином, пропонується таке визначення: *економічний простір – це сукупність економічних процесів суб'єктів господарювання та самих суб'єктів господарювання, що пов'язані єдиним сукупним економічним процесом з формування результатів економічної діяльності. А елементами, що утворюють економічний простір, є: сукупний економічний процес, економічний час, економічна конкуренція.*

Рівень концентрації певного економічного простору позитивно впливає на зміцнення конкурентної позиції господарюючого в ньому суб'єкта відносно інших аналогічних контрагентів, які діють за його межами. Наприклад, чим вищою є концентрація економічного простору, тим менше часу необхідно витратити для завершення трансакції. У загальному випадку тривалість останньої визначається її відхиленням від форми та змісту обмежень, накладених інституціональним середовищем. Якщо трансакція вписується в інституційне середовище простору, то час її завершення збігається з фізичним часом, що визначає процес її завершення, а витрати відповідають прийнятому в ньому рівню. Спираючись на викладене, рівень концентрації економічного простору можна визначити відношенням кількості окремих економічних процесів, які входять до сукупного V-процесу певного економічного

[28] Там само.

простору, до загальної кількості цих процесів, в яких беруть участь суб'єкти господарювання.

На основі аналізу і систематизації напрацювань вчених визначено, що в економічному просторі розрізняють ряд структур. Серед них насамперед виділяють функціональну та галузеву структуру економічного простору. Територіальна та організаційно-управлінська структури економічного простору розкривають його просторову та вертикальну структуру. Частина авторів виділяють компонентну, ієрархічну та процесну структуру економічного простору.

У наукових працях вітчизняних (І.Бистряков, В.Василенко, Б.Данилишин, Л.Чернюк та інші)[29] і зарубіжних учених (Д.Шейман, П.Щедровицький та інші)[30] феномен регіонального господарського простору розглядається як більш складне та об'ємне поняття, яке вбирає в себе й розуміння регіону, і просторові характеристики економічних процесів, які протікають в ньому. За визначенням П.Щедровицького, під регіоном слід розуміти одночасно певну територіально-просторову форму організації виробництва та економічного агента, який володіє необхідними владними повноваженнями для перегрупування ресурсів і виступає активним суб'єктом соціально-економічних процесів. Такий суб'єкт має володіти певною соціокультурною інфраструктурою, яка скріплює цілісність середовища перебування людини на певній території й надає йому стійкість до змін[31].

Аналіз літературних джерел з проблематики просторово-економічних досліджень свідчить, що для регіонального економічного простору характерні такі ознаки:

– «середовищем» економічного простору є географічний простір, на який накладається адміністративно-територіальний поділ (політико-адміністративна карта держави, яка відображає сукупність і ієрархію адміністративних одиниць, що її складають). З цього виходить, що географічними

[29] Бистряков І.К. Економічний простір: аспекти методологічного визначення / І.К. Бистряков, Л.Г. Чернюк ; за заг. ред. Б.М. Данилишина. – К. : РВПС НАН України, 2006. – 56 с.; Василенко В.Н. Архитектура регионального экономического пространства : монография / В. Н. Василенко. – Донецк : ООО «Юго-Восток», 2006. – 311 с. та ін.

[30] Шейман Д. Институциональные механизмы пространственного развития [Електронний ресурс] / Д. Шейман, П. Щедровицкий // Формула развития : сб. статей. 1987–2005. – М. : Архитектура-С, 2005. – Доступний з : http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula /machinery/

[31] Щедровицкий П. Региональное развитие и культура: постановка проблемы [Електронний ресурс] / П. Щедровицкий. – Доступний з : http://www.archipelag.ru /agenda/povestka/evolution/formula /culture

складовими економічного простору будь-якої країни, насамперед, є регіони, тобто адміністративно-територіальні одиниці держави;

– диференціація економічної діяльності в просторі (регіональність – розпад на інтегральні утворення зі збереженням властивостей та параметрів простору). Ключовою ознакою, за якою розрізняються регіони, є системоутворюючий елемент регіонального економічного простору – його сукупний економічний процес (R-процес), структурні характеристики якого дають уявлення про стадію розвитку, на якій перебуває та або інша регіональна система (індустріальна чи постіндустріальна);

– наявність спільного ринку як форми економічної інтеграції регіонів (країн), що припускає вільне переміщення товарів та послуг, а також факторів виробництва – капіталів, трудових ресурсів, через адміністративні кордони адміністративно-територіальних утворень, які є членами цього спільного ринку;

– єдність економічного і правового простору, тобто єдине законодавчо-правове поле, державна соціально-економічна політика (галузева, фінансово-кредитна, фіскальна, інвестиційно-інноваційна, соціальна тощо), ринкова інфраструктура (у тому числі виробнича, фінансова, інноваційна тощо);

– циклічність розвитку економічного простору (можливим є накладення одних циклів на інші, та у рамках триваліших коливань здійснення декілька коротких циклів). У основі прогресивної еволюції економіки лежать продуктивні сили, науково-технічний прогрес, вдосконалення організаційної структури виробництва, розвиток інтелектуального потенціалу суспільства. Завдяки дії названих чинників суспільне виробництво, що розглядається у просторі й у часі, завжди динамічне. Якщо ж аналізувати економіку у вужчих часових межах, то ми стикаємося і з періодами піднесення, і з періодами спаду, іноді дуже тривалого застою.

Узагальнення наявних у сучасній регіоналістиці напрацювань дозоляє уточнити факторно-компонентну структуру регіонально-економічного простору, яка розкривається через синтез продуктивних сил з системою економічних відносин, локалізованих на певній території, що має статус політично-адміністративної чи економіко-правової суверенності та включає такі складові: інституційне середовище життєдіяльності суспільства на різних рівнях його організації – сукупність цінностей, неформальних і формальних норм людської поведінки, які впливають на співвідношення стимулів (корисності, моралі, афектів, примусу) у діяльності й зумовлюють досягнення мі-

німальної згоди у людських взаємодіях; людські ресурси; довкілля, природні ресурси, географічне становище; рукотворні ресурси[32].

Спираючись на положення викладеного вище інституціонально-процесного підходу до розуміння сутності економічного простору, останній (як V-процес, так і його складові – R-процеси) за формою можна уявити як мережеву структуру контрактів і угод, які реалізуються через економічні процеси суб'єктами господарювання, а його змістовна сутність наповнюється тими функціями, які він виконує, – йдеться про інтегруючу, інституційну, регулюючу, синхронізуючу, коригуючу, оптимізуючу, інформаційну функції. Охарактеризуємо означені функції більш детально.

1. У процесі розвитку продуктивних сил фактори виробництва змінюють свою просторову конфігурацію, відриваючись один від одного, стаючи територіально менш зв'язаними між собою, оскільки економічний простір бере на себе цю *інтегруючу функцію*. Особливо це явно простежується у суспільстві з постіндустріальному типом розвитку. Цей висновок дозволив О.Біякову висунути цікаву гіпотезу того, що наступним після четвертого елемента факторів виробництва Й.Шумпетера, йде економічний простір – самостійний фактор виробництва (тобто п'ятий елемент у цьому ряді) [33].

2. Виконання економічним простором *інституційної функції* пов'язане з необхідністю підтримки та розвитку інституційного середовища, в якому реалізується сукупний економічний процес. Проте інституційним середовищем, з одного боку, встановлюються ті обмеження, в яких існує V-процес, а з іншого – сам V-процес впливає на інституційне середовище, цілеспрямовано знижуючи рівень транзакційних витрат, який формується інститутами. Це протиріччя знімається в процесі еволюції економічного простору, тобто формально реалізація цієї по суті дуалістичної функції відбувається через флуктуацію[34] економічного простору, що виражається в циклічності процесу його стиснення і розширення при проходженні життєвого циклу.

3. *Регулююча функція* економічного простору реалізується через задану інституційним середовищем спрямованість економічної діяльності суб'єктів господарювання, яка перетворює їхні приватні економічні процеси на сукуп-

[32] Данилишин Б.М. Продуктивні сили: місце і роль у системі економічної науки та суспільного поступу / Б.М. Данилишин // Продуктивні сили України. – 2006. – № 1. – С. 19.

[33] Детальніше див.: Бияков О.А. Теория экономического пространства: методологический и региональный аспекты.

[34] Флуктуація [лат. fluctuation – коливання, нестійкість] – циклічне коливання, нестабільність; відхилення від стану рівноваги, норми.

ний V-процес, в якому задіяна більшість господарюючих суб'єктів, що входять у певний економічний простір.

4. Економічний простір виступає в ролі механізму синхронізації економічного часу, виконуючи тим самим *синхронізуючу функцію*. Суб'єкти, господарювання, що належать до єдиного економічного простору, змушені синхронізувати економічний час своїх приватних економічних процесів з економічним часом сукупного V-процесу. Якщо рівень транзакційних витрат, котрий супроводжує окремі приватні процеси суб'єктів господарювання, перевищуватиме сформований рівень витрат V-процесу, то ці економічні процеси відторгатимуться економічним простором.

5. *Коригуюча функція* економічного простору виявляється у необхідності кожного суб'єкта господарювання безперервно узгоджувати свої економічні інтереси з інтересами інших контрагентів, що входять у певний економічний простір, інакше рівень транзакційних витрат його (суб'єкта) зростатиме та/або перевищуватиме сформований рівень витрат сукупного економічного процесу.

6. *Оптимізуюча функція* економічного простору реалізується через дію механізму економічної конкуренції та економії часу. Ключовими джерелами зростання рівня конкурентоспроможності окремих суб'єктів господарювання, які належать до єдиного економічного простору і беруть участь у певному V-процесі, є формування спільних цілей, елементів довіри і співпраці між контрагентами, що виникають у результаті переплетення їхніх економічних інтересів. Синхронізація економічної діяльності контрагентів зумовлює зниження їхніх транзакційних витрат до деякого оптимального рівня.

7. Виконання економічним простором *інформаційної функції* відбувається шляхом акумуляції інформації про економічне середовище і передачі цієї інформації суб'єктам господарювання, що у підсумку сприяє посиленню ефективності їхнього функціонування завдяки зниженню ентропії економічного простору і підвищення рівня його організованості.

1.2. Регіональний вимір економічного простору

Зважаючи на розглянуті у попередньому підрозділі еволюції наукових поглядів на організацію господарських процесів в економічному просторі і визначення його сутності як інституційно-інформаційного середовища, в якому діють і конкурують суб'єкти господарювання, що пов'язані у часі єдиним сукупним економічним процесом, до притаманних простору характеристик відносяться: розмір, щільність, опір (або втрати на тертя), диспро-

порційність, концентрація, конгломеративність, циклічність та економічна ефективність.

Насамперед *розмір економічного простору* пов'язаний із кількістю діючих у ньому суб'єктів господарювання, що визначають кількість економічних процесів, з яких формується сукупний економічний процес. За цією характеристикою економічні простори можна класифікувати на відносно велико-, середньо- та малорозмірні.

По-перше, з огляду на те, що економічний простір об'єктивно не обмежений жодними географічними кордонами, уявляємо, що в межах певних географічних або адміністративних територій (континенту, групи країн, країни) можна виділити свій (властивий кожній з них) економічний простір[35]. У результаті цього формується складна ієрархічна структура світового економічного простору: глобальний економічний простір; простір наддержавних інтеграційних економічних об'єднань; економічний простір держав; регіональний економічний простір; економічний простір транскордонних утворень[36]. Складові світового простору – суверенні держави, автономні регіони та інші політичні утворення – на основі обраних пріоритетів економічного розвитку, а також наявних можливостей і усталених традицій проводять певну політику відносно свого простору. Як зазначив Л.Вардомський, світова тенденція до розширення повноважень місцевих органів влади розширює їх функції у використанні «свого» простору. Як наслідок, число реальних користувачів світового простору, які діють на основі національних і місцевих нормативно-правових актів, у реальності дуже багато[37].

У випадку, коли економічний простір розглядається як сукупність економічних процесів, що протікають на території регіону, ми називаємо його регіональним економічним простором. У зв'язку з цим абсолютно прийнятним є визначення регіону як частини простору країни в межах, встановлених відповідно до якої-небудь домінантної для дослідження певного явища

[35] Уся сукупність економік країн утворюють глобальний економічний простір, який у свою чергу є неоднорідним і може розпадатися на окремі інтегральні ареали, що зберігають його властивості. При цьому кожна країна та/або її виділена частина (адміністративний або економічний район, історична область) мають свій простір, зв'язки усередині простору і зв'язки із зовнішнім по відношенню до них простором.

[36] При цьому майже кожне з названих регіональних утворень, з одного боку, є часткою якоїсь території, яка в свою чергу також може бути класифікована як регіон, а з іншого – так само є об'єднанням певних регіонів (територій).

[37] Вардомский Л.Б. Российское экономическое пространство: вопросы единства в условиях глобализации. [Електронний ресурс] / Л.Б. Вардомский. – М. : Институт экономики РАН, Центр стран СНГ и Балтии, 2006. – Доступний з : http://www.imepi-eurasia.ru/baner/vard3.doc

(об'єкта, процесу) ознаки. У дослідницькій програмі з вивчення підходів до виміру економічного простору як такі приймаються адміністративно-територіальні межі, тобто ареал юрисдикції державних або регіональних органів влади[38], в який ідеально вписуються і зони інтересів корпорацій, і простір місцевих ринків, і зони соціально-інфраструктурного або транспортного обслуговування тощо.

Таким чином, розмір економічного простору як умовна узагальнююча характеристика будь-якої країни та її окремих регіонів певною мірою залежить від їхнього місця і ролі в ієрархічній структурі світового простору. Великий простір мають інтеграційні утворення (Європейський Союз, Асоціація держав Південно-Східної Азії тощо[39]) або великі за розміром країни, середній – країни або великі агломерацій (мегаполіси), малий – регіони та міські агломерації.

По-друге, стає очевидною недоцільність простого порівняння економічних просторів у межах окремих, навіть схожих адміністративно-територіальних одиниць: хоча територія України (603 628 кв. км) майже утричі більша за територію Великої Британії (243 809 кв. км), навряд чи можна говорити про те, що її економічний простір є більшим за розміром. Річ у тім, що економічні простори різних регіонів (країн) різняться за кількісним та якісним складом сукупних економічних процесів, щільність яких є похідною від кількості господарюючих суб'єктів, які беруть у них участь, насиченості території сучасними базовими інфраструктурними мережами, ефективності територіального менеджменту і маркетингу, результативності взаємодії місцевої адміністрації, бізнесу та громадськості. Звідси *щільність економічного простору* можна уявити як синергетичний ефект, отриманий від інтеграції перелічених вище складових. Чим вищою стає щільність економічного простору, тим швидше протікають у ньому економічні процеси і зростає рівень конкуренції, відповідно до цього складні-

[38] При цьому регіон є не тільки підсистемою соціально-економічного комплексу країни, але й відносно самостійною його часткою із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення і специфічними особливостями протікання соціальних і економічних процесів. Див.: Маршалова А.С. Основы теории регионального воспроизводства : курс лекций / А.С. Маршалова, А.С. Новоселов. – М. : ОАО «Изд–во «Экономика», 1998. – 192 с.

[39] Сьогодні у світі нараховується близько 20 економічних угруповань. Серед них можна виділити: в Західній Європі – Європейський Союз (ЄС) і Європейську асоціацію вільної торгівлі (ЄАВТ); у Північній Америці – Північноамериканську угоду про вільну торгівлю (НАФТА); в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні – Тихоокеанське економічне співтовариство (АТЕС).

шою стає його внутрішня структура, а, отже, й інструментарій регулювання його розвитку.

По-третє, розмір і щільність економічного простору зворотно пропорційно пов'язані з його *опором (або втратами на тертя)*. Останнє – це наявність перешкод, з якими стикаються суб'єкти господарювання та які у підсумку сповільнюють протікання економічних процесів у просторі та часі, тим самим звужуючи розмір економічного простору. Інституціональні бар'єри на шляху ділової активності виникають у разі: відсутності твердих законодавчих і судових гарантій захисту свободи, прав і власності людини та бізнесу; створення нерівних умов конкуренції для окремих сегментів бізнесу; неефективної організації менеджменту на корпоративному, місцевому та державному рівнях; недосконалості й суперечливості нормативно-правової бази; складності реєстраційно-дозвільної системи, надмірного податкового навантаження тощо. Інфраструктурні бар'єри з'являються внаслідок слабкої насиченості території транспортними, енергетичними, комунальних мережами; нерозвиненої банківської системи і кредитно-грошових відносин; відсутності комфортних умов для ведення бізнесу. До адміністративно-управлінських бар'єрів, зокрема, відносяться використання адміністративного ресурсу влади в конкурентній боротьбі як основні прояви корупції (бюрократичне свавілля, лобізм); тіньова економіка як відповідь на правову незахищеність; недоступність кредитних ресурсів на прийнятних умовах і відсутність через це і розвиненого ринку капіталів, неефективність трансформації заощаджень в інвестиції; низька якість та неефективне використання наявних ресурсів (людського капіталу, інноваційних, інформаційних, матеріально-речових, природно-кліматичних).

По-четверте, для всіх країн світу, незалежно від рівня їх розвиненості, характерні тенденції *концентрації господарювання* у локальних просторах, що мають конкурентні переваги, зокрема в містах та їх агломераціях[40]. У високоурбанізованому економічному просторі значно вищі щільність і організованість економічного життя, інфраструктурна освоєність території та її інноваційність, що неабиякою мірою впливають на його конкурентоспроможність і здатність стати центром (або учасником) регіональних інтеграційних угрупувань. Конкуренція урбанізованих просторів зумовила утворення наприкінці XX ст. ієрархічної просторової структури міст, у якій чітко

[40] Доповідь про світовий розвиток Світового банку за 2009 р., присвячена просторовому розвитку (World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography by World) ([Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.worldbank.org/wdr2009).

виділяються три шари: вищий – представлений мережею світових і міжнародних поліфункціональних міст; другий – спеціалізованими містами загальнонаціонального значення, інтегрованими у відповідні мережі національного масштабу; третій – спеціалізованими містами, що відіграють провідну роль у регіонах субнаціонального рівня, об'єднані у відповідні регіональні мережі[41].

По-п'яте, просторово локалізовані економічні агенти підпорядковують свою поведінку уніфікованим економічним законам, які не розрізняють географічних координат, кліматичних або геологічних особливостей. Екстериторіальним формам ведення бізнесу (транснаціональним компаніям, фінансово-промисловим групам, міжрегіональним кластерам) притаманна *конгломеративна властивість* – експансія їхнім економічним простором інших шляхом «стягування» на себе проектних потужностей, поглинання вільних капіталів, кваліфікованої та мобільної робочої сили тощо. Властивість конгломеративності бізнесу транслюється і на економічний простір тієї адміністративно-територіальної одиниці, під юрисдикцією якої він перебуває. Імплементація норм міжнародного права, укладання міждержавних та міжрегіональних угод в економічній сфері створюють сприятливі умови для збільшення розміру економічного простору певного адміністративно-територіального утворення (країни, регіону) за рахунок дифузії ділової активності за межі його територіальної юрисдикції. З іншого боку, лібералізація у сфері зовнішньоекономічних відносин і відкриття кордонів для вільного руху товарів і капіталів створює умови для поглинання економічним простором більш потужного суб'єкта міжнародного права відповідного іншого, менш розвиненого, простору, в якому останній, як наслідок, «розчиниться».

По-шосте, *циклічність розвитку економічного простору* утворюють різні за життєвим циклом економічні процеси, що постійно відновлюються, тим самим забезпечуючи безперервність функціонування складових елементів регіональної системи та їхніх відтворювальних взаємозв'язків[42]. Крім того, будь-яка конкурентна перевага, як і будь-який інший ресурс, товар, техно-

[41] Див.: Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В.І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. — 272 с.; Концепция пространственного развития в Российской Федерации. Приложение к докладу «Россия. Пространственное развитие» [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.glazychev.ru/projects/2004_ ProstRazv/2004_DocladProstRazv_prilozhenie.htm та ін.

[42] Відтворювальні цикли у народному господарстві за ареалами їх прояву можна класифікувати таким чином: ті, що мають національні границі; мають границі в рамках крупного економічного району; в рамках територіально-адміністративних утворень – субнаціональні і локальні (муніципальні).

логія, має свій життєвий цикл – від зародження до припинення існування. Якщо галузеві комплекси або підприємства є базовими для регіону (як нерентабельна вугільна галузь для Донецької і Луганської областей) чи районо- або містоутворюючі підприємства (негативний приклад депресивних монофункціональних міст), то коли вони перебувають на останній стадії свого життєвого циклу, як наслідок, виникають різні за масштабами точки депресії.

По-сьоме, *нерівномірність територіального розвитку* – одна з головних характеристик будь-якого за розміром економічного простору[43]. Ця нерівномірність розвитку також притаманна усім господарюючим суб'єктам, що входять до складу економічного простору, що пов'язано як з об'єктивними, так і з суб'єктивними причинами. У територіальних пропорціях відбивається історичний процес господарського освоєння простору країни, місце країни у світовій економіці та фінансах, сукупна дія на регіональний розвиток критеріїв економічної ефективності й соціальної справедливості. На поглиблення внутрікраїнової диспропорційності впливає відсутність комплексності у розвитку багатьох регіонів, наявність серйозних диспропорцій між різними елементами господарської, соціальної і природної систем. Розміри міжрегіональних відмінностей є свого роду відображенням величини ареалу неконкурентоспроможної економіки на національному просторі. Результативність боротьби з ними в ринкових умовах обумовлена фінансовими можливостями країн. При цьому чим вищий рівень розвитку країни, тим нижчий прийнятний для суспільства рівень диспропорцій.

По-восьме, з аналізу перелічених вище характеристик господарського простору випливає його інша ознака, що вимірюється результативністю господарської діяльності відповідних суб'єктів, – *економічна ефективність простору*. У нашому випадку під економічною ефективністю простору ми розуміємо відношення сукупного економічного результату діяльності функціонуючих у ньому суб'єктів господарювання, отриманого за певний проміжок часу, до вартості сукупних ресурсів (матеріальних і нематеріальних), що були витрачені для ведення цієї діяльності, за той самий проміжок часу. При цьому величина отриманого сукупного економічного результату тісно пов'язана із вмінням регіонального менеджменту передбачувати зміну конкурентних переваг і майбутнє позиціювання стратегічних чи базових для регіону фірм, виробництв, галузей на ринку товарів і послуг, долати інфраструктурні та

[43] У господарській регіоналістиці з другої половини XX ст. склався стійкий консенсус у розумінні просторового економічного розвитку щодо того, що він не може бути рівномірним.

інституціональні обмеження, здійснювати захист конкуренції агентів і суб'єктів господарювання тією мірою, якою вона сприяє економічній ефективності, ефективно протидіяти викликами і загрозам. Розбіжність інтересів суб'єктів регіональної економіки, які беруть участь в економічних, фінансових, торговельних, інвестиційних та інших процесах на території регіону, буває настільки сильною, що іноді ці інтереси починають суперечити один одному, і головна вимога до механізму регіонального управління полягає у створенні таких умов діяльності, за яких би досягався певний баланс інтересів і за яких виникнення диспропорцій у результаті утиску інтересів окремих суб'єктів неминуче відчувалося б багатьма іншими суб'єктами.

Реалізація державною та місцевою владою адміністративно-управлінських функцій щодо перетворення економічного простору, який перебуває під їхньою юрисдикцією, припускає можливість його декомпозиції на окремі складові та оперування такими категоріями, як географічний, конкурентний, інфраструктурний, інституціональний, інноваційний, геоекономічний, інформаційний простори тощо.

Як підкреслює Л.Вардомський, цінність простору як вмістилища економічної діяльності, природних ресурсів, комунікаційних та освітніх систем, національних культур зростає в ході суспільного прогресу. На ньому накопичуються матеріальні об'єкти і знання, що створюються під час економічного освоєння простору, формуються ринки збуту товарів і послуг, а також інституціональні системи, що забезпечують прогрес суспільства[44]. У міру науково-технічного прогресу і міжнародної співпраці простір якісно змінюється: стає дедалі функціонально диференційованішим, але одночасно й контактнішим, доступнішим, більш містким. Кількісні та якісні характеристики економічного використання простору на конкретному історичному етапі впливають на подальший хід його використання[45]. Звідси не менш важливими питаннями методологічного значення є *структурування інформаційної бази для цілей виміру економічного простору* через систему кількісних та якісних показників, простих і зведених індикаторів, експертних оцінок, а також джерел отримання, технологій та засобів обробки відповідної інформації для їх обчислення.

[44] Вардомский Л.Б. Российское экономическое пространство: вопросы единства в условиях глобализации. [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.imepi-eurasia.ru/baner/vard3.doc

[45] Наприклад, у періоди економічних і політичних потрясінь (воєн, економічних криз, розпадів держав) економічний простір може втрачати деякі свої якості, повністю або частково ставати непридатним для проживання населення або ведення бізнесу.

Системне формування інформаційного простору для цілей виміру економічного простору та окремих його складових (ідеться про добір відповідних даних офіційної статистики, системи показників та індикаторів, методик проведення моніторингу та рейтингування, методи і засоби обробки інформації тощо) забезпечують паралельне використання шістьох основних підходів – економіко-географічного, макроекономічного, системно-структурного, господарсько-правового (інституціонального), інноваційного та геоекономічного.

У дослідницькій програмі з вивчення підходів до виміру економічного простору саме розмір і характеристики географічного простору задають «систему координат» для подальшого аналізу та оцінки інших його характеристик і особливостей. Відповідно до *економіко-географічного підходу до виміру регіонального економічного простору* розмір останнього потенційно пов'язаний із показниками, які у заданих адміністративно-територіальних межах кількісно та якісно характеризують:

– загальну площу території, чисельність і щільність населення (часто порівняння локальних територій здійснюється за відносними макропоказниками, наприклад, такими як ВРП, інвестиції, податкові надходження, бюджетні кошти тощо, розрахованими на душу населення або на один кв. км). За оцінкою Л.Зєвіна, стійкий розвиток можливий на просторі з населенням не менше 300 млн осіб. Простір такого розміру, ймовірно, є мінімально необхідним для появи нових напрямів бізнесу, нових технологій, концентрації достатніх інвестиційних ресурсів[46]. Чим менше населення (наприклад, через міграцію або депопуляцію) і нижча його щільність, тим вужча спеціалізація регіональної економіки. Із щільністю населення прямо пропорційно корелюється щільність створюваного ВВП, із її зниженням погіршуються інфраструктурні умови діяльності економіки;

– наявність на території регіону унікальних природних ресурсів (корисних копалин світового або національного значення, земельних і рекреаційних ресурсів), які затребувані ринком, формує стимули для інвесторів, зацікавлених у їх розробці. У світі існують регіональні економіки, які забезпечують високий рівень добробуту населення переважно за рахунок розвитку одного з секторів економіки, що базується на певному унікальному ресур-

[46] Зевин Л.З. Экономические структуры разного уровня в глобальных процессах: особенности взаимодействия : научный доклад / Л.З. Зевин ; ИМЭПИ РАН. – М. : «Эпикон», 2003. – С. 15.

сі[47], якщо регіональні фірми здатні ефективно освоювати його, забезпечуючи не лише внутрішнє споживання, але й значний експорт;

– географічне становище і природно-кліматичні умови регіону. Так, вдале географічне місцезнаходження[48] стосовно зовнішньоторговельних виходів (у тому числі на шляхах глобальної торгівлі) знижує транспортні витрати і полегшує трансляцію інновацій тощо.

Застосування *макроекономічного підходу до виміру регіонального економічного простору* та оцінки результативності регіональної економічної політики, що проводиться владою щодо його упорядкування і перетворення, передбачає оцінку за основними макроекономічними показниками (обсяги вироблених валового регіонального продукту (ВРП), валової доданої вартості (ВДВ), товарів і послуг; інвестицій у основний капітал, експорту/імпорту, податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, кредиторської/дебіторської заборгованості, продуктивності праці тощо) у відносному вимірі – через темпи зростання, питому вагу, розрахунки на душу населення / працюючого, на 1 грн ВРП/ВДВ, на 1 кв. км відповідної території[49].

Відповідно до концепції, сформульованої М.Портером, рівень розвиненості будь-якої господарської системи порівняно з іншими подібними територіальними утвореннями відбиває її конкурентоспроможність, а конкурентоспроможні системи мають більше шансів для самопідтримуючого розвитку[50] (тобто конкурентоспроможність і економічний розвиток є взаємо-

[47] Світова практика дає приклади нафтогазових, золото-алмазних, фосфоритних, мідно-нікелевих та інших сировинних регіонів, що забезпечують таким регіонам бурхливе економічне піднесення впродовж декількох десятиліть. Єдиною умовою в цьому випадку залишається випереджальне зростання регіонального виробництва порівняно із приростом населення та реальна участь останнього в розподілі одержуваних регіоном доходів. Проте на більш тривалих часових відрізках моногалузева економіка піддається нестійкості, стагнації та деградації. Див.: Брюна Э. Сравнительный анализ конкурентоспособности российских и французских регионов [Электронный ресурс] / Э. Брюна, А.Ю. Скопин. – Доступный с : http://www.hse.ru/ic5/07.pdf

[48] Географічне становище вважається найконсервативнішим економічним ресурсом регіональної системи, антропогенний вплив якого завдяки цілеспрямованим заходам влади все ж таки може бути певною мірою послаблений, в основному за рахунок розвитку транспортної інфраструктури та впровадження здобутків технічного прогресу.

[49] Наприклад, відмінність у щільності економічного життя (як показник виміру простору) у зіставних регіонах оцінюється за величиною і вектором відхилення (+ / –) регіональних показників від середнього значення по країні виробленого ВРП на одну особу чи на 1 кв. км загальної площі.

[50] Портер М.Э. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран : монография / М.Э. Портер ; пер. с англ. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.

пов'язаними категоріями). По суті конкурентоспроможність регіону порівняно з іншими аналогічними територіями проявляється через більшу продуктивність використання регіональних ресурсів, насамперед робочої сили й капіталу, а все це результується у величині ВРП на душу населення, а також у його динаміці. Цей показник як індикатор рівня соціально-економічного розвитку придатний для визначення поточного стану та змін рівня конкурентоспроможності економіки регіону, оскільки враховує вплив на неї як доступних для обліку, так і латентних факторів. Загальноприйнятим є поділ країн світу на розвинені та такі, що розвиваються. До останньої групи належать країни, в яких національний доход на душу населення менше однієї п'ятої від рівня найрозвиненіших країн. Як додаткові критерії розглядаються також розподіл національного доходу і доступність певних послуг[51]. Бідність – це одна з головних проблем периферійних територій. Щільність економічного життя на слаборозвиненій периферії багаторазово нижча, ніж у розвинених регіонах країни. В умовах бідності відбувається деградація економічного і соціального потенціалу територій, що знижує шанси на їхнє відродження у подальшому через істотне здорожчання відновлювального процесу.

Основною вадою макроекономічного підходу є неможливість оцінити якість просторового розвитку (або економічного життя), ефективність регіонального менеджменту, які є узагальнюючими критеріями виміру регіонального економічного простору.

У *системно-структурному трактуванні виміру економічного простору* акцент робиться на якісному розвитку простору, поліпшенні його властивостей, попередженні появи загальноекономічних, структурних, соціально-економічних, фінансово-економічних диспропорцій з метою підвищення конкурентоспроможності (і, як наслідок, – розміру економічного простору) регіону. Кількісними показниками, що дозволяють оцінити стан регіонального відтворювального процесу, є регіональні пропорції виробництва, що відбивають рівень відповідності між різними елементами регіонального відтворювального циклу. Наприклад, показниками для порівняння територій є: щільність транспортних (залізничних, автомобільних) мереж, довжина

[51] Наприклад, за показником доходу на душу населення нафтовидобувні країни Середнього Сходу могли би бути віднесені до розвинених країн, однак, якщо брати до уваги характер розподілу доходу і доступність певних послуг, то, очевидно, що ці країни ще не надто розвинені. Див.: Словарь современной экономической теории Макмиллана. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 608 с. – С. 17.

автошляхів загального використання з твердим покриттям; вікова та кваліфікаційна структура населення; рівень (коефіцієнт) урбанізації, кількість міст з населенням понад 1 млн осіб тощо.

Перспективи будь-якого регіону у збільшенні і покращенні властивостей свого економічного простору насамперед обумовлені базовими факторами, які формують переваги або бар'єри його просторового розвитку. При цьому найбільш динамічно розвиваються господарства тих регіонів, на поступ яких впливають фактори «другої природи» (за П.Кругманом[52]): агломераційний ефект, розвинена інфраструктура, якість людського потенціалу, схильність до інновацій, якість інституціонального середовища. *Інноваційний підхід до виміру економічного простору* обумовлений бурхливим прогресом «економіки знань» і просуванням інноваційного фактора на провідні позиції серед чинників економічного розвитку. До основних індикаторів, на базі яких оцінюється інноваційність території, відносяться: питома вага зайнятих у науці в загальній чисельності населення; освітній рівень населення (початковий, середній, вищий); питома вага нових видів продукції, інформаційного сектора в економіці тощо.

Економічний потенціал сучасного економічного простору дедалі сильніше залежить від його здатності виробляти, поширювати і сприймати нові товари та послуги, нові технології виробництва, організації бізнесу та оцінки їх ефективності. Великі відмінності щодо інноваційності у межах як глобального, так і національного економічного простору, виступають основним фактором зростаючих міждержавних і міжрегіональних відмінностей за багатьма соціальними і економічними показниками, посилюють вплив на міжнародне економічне співробітництво, утруднюють пошук балансу інтересів країн і регіонів-інноваторів, з одного боку, і країн і регіонів – інноваційних аутсайдерів[53] – з іншого.

Низький індекс інноваційності відбиває обмежені можливості регіонів з точки зору людського капіталу у вирішенні таких питань, як модернізація регіональної економіки і участь у глобальній економіці. Різний ступінь еко-

[52] До факторів «першої природи» віднесені: забезпеченість природними ресурсами, що затребувані ринком (мінеральними, земельними тощо); вигідне географічне становище (у тому числі прикордонне становище на шляхах глобальної торгівлі), що знижує транспортні витрати і полегшує трансляцію інновацій. Див.: Krugman P.R. Geography and Trade. – MIT Press, Cambridge, MA, 1991. – 156 p.

[53] Вардомский Л.Б. Российское экономическое пространство: вопросы единства в условиях глобализации [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.imepi-eurasia.ru/-baner/vard3.doc

номічного освоєння окремих частин простору країни відображається у здатності сприймати і впроваджувати технологічні нововведення. Для виміру існуючих відмінностей був сконструйований індекс інноваційності, в основі якого лежать чотири показники: 1) «персонал, зайнятий у дослідженнях і розробках з розрахунку на 1000 жителів регіону»; 2) «дослідники з вченими ступенями на 1000 жителів регіону»; 3) «внутрішні витрати на дослідження і розробки на одного жителя регіону» і 4) «видача патентів на винаходи, *штук на 10000 жителів регіону*»[54]. Усі показники були представлені як частка від максимального такого показника за регіонами Росії, прийнятого за одиницю. Далі ці частки складалися і ділилися на 4[55].

Термін «єдиний економічний простір» припускає дію єдиних правил здійснення підприємницької діяльності на всьому просторі країни, єдині правила втручання держави в цю діяльність і гарантій центру забезпечити вільне переміщення в межах простору країни факторів виробництва, товарів і послуг, підтримки конкуренції, свободи економічної діяльності, рівні права суб'єктів господарювання (у тому числі й регіонів) у взаємовідносинах з органами державної влади. *Господарсько-правове розуміння простору* націлене, з одного боку, на його збереження, а, з іншого – на підвищення керованості економічних і соціальних процесів, що відбуваються на ньому. Водночас рівні правові умови не означають рівних умов ведення підприємницької діяльності в цілому, оскільки існує безліч структурних параметрів, котрі диференціюють простір, наприклад, місткість регіональних ринків, пропозиція робочої сили тієї чи іншої кваліфікації, ціна кредитів, величина енерготарифів тощо (йдеться про параметри, що визначають підприємницький клімат на тій або іншій частині єдиного простору).

Інтернаціоналізація національних господарств, діяльність СОТ та інших міжнародних інститутів зумовлює інтернаціоналізацію використання займаних ними просторів. Воно виражається не лише в допуску до використання

[54] Запропонований індекс дещо відрізняється за методикою розрахунку від індексу інноватиності, розробленого Є.Борисовою і Н.Зубаревич. Див.: Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем / Независимый институт социальной политики. – М. : Поматур, 2005. – С. 81–83.

[55] Оскільки максимальні значення усіх показників у 2003 р. фіксувалися у Москві, то максимальне значення індексу інноватиності, що дорівнювало 1,0, також припадало на столицю Росії. Середнє за регіонами Росії значення відповідного індексу становило 0,230. Вище за середнє значення зазначеного індексу було у Санкт-Петербурзі, Московській, Нижегородській, Новосибірській, Томській і Самарській областях. У інших же регіонах величина цього індексу була нижчою за відповідний середньоросійський показник.

національного простору нерезидентів, але й у зближенні норм, правил і принципів використання простору в окремих країнах[56]. Так, у ЄС створено інтегрований економічний простір з уніфікованими правилами і нормами підприємницької діяльності в країнах-учасницях і свободою трансграничного руху людей, товарів, послуг і капіталів. При такому розумінні економічного простору передбачається, що головне місце в ньому займають гармонізовані або уніфіковані інститути підприємницької діяльності.

Вирішуючи проблему розбудови інституціонального середовища[57], важливо пам'ятати, що кінцевою метою є не поліпшення інститутів як таких, а отримання тих позитивних економічних явищ, які виникнуть унаслідок дії сильних і прозорих інститутів – підвищення довіри інвесторів до країни, поліпшення інвестиційного клімату, зростання конкурентоспроможності і валового доходу. Прийнятні для суб'єктів господарювання і населення стабільні «правила гри» зводять опір середовища до певного оптимального рівня. Для багатьох країн, що розвиваються (у тому числі й для України[58]) проблемними є такі аспекти інституціональної організації господарювання, як: суперечливість «правил гри» у господарюванні, ефективність податкової політики, як захист прав власності; якість регулювання фондового ринку, незалежність судової системи, прозорість ухвалення урядових рішень, розповсюдженість ринкових обмежень, обмеження на рух капіталу, розвиток ринкової конкуренції, ефективність використання бюджетних коштів, фаворитизм у рішеннях урядових посадових осіб, ефективність антимонопольного регулювання, тягар державного регулювання.

[56] У конструюванні нових просторів можуть брати участь не лише країни (так, в Європі, крім ЄС, діють такі угрупування, як Центральноєвропейська зона вільної торгівлі, Альпійсько-Адріатичне співтовариство, Організація Чорноморського економічного співробітництва тощо), але й їх частини (єврорегіони, Баренцево-Євроарктичний регіон, «Північний вимір»). Основними акторами такої регіоналізації виступають не лише органи центральної, але й регіональної влади, неурядові організації, бізнес-структури. Проте якогось особливого економічного простору ці утворення не створюють, оскільки керуються або нормам ЄС, або окремих країн-учасниць. Проте поява таких утворень сприяє формуванню трансграничних мережевих структур і регіональних бізнес-кластерів. Див.: Соколенко С.И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: Украинский контекст / С.И. Соколенко. – К. : Логос, 2002. – 646 с.

[57] Через національні відмінності та особливості історичного розвитку по відношенню до розбудови інститутів не може бути універсальних, готових рецептів.

[58] Наприклад, за рейтингом глобальної конкурентоспроможності економік світу у 2014–2015 рр., що розраховується під егідою Всесвітнього економічного форуму в Давосі, серед 144 країн Україна піднялася на 8 позицій і зайняла 76-е місце. Найгірший результат (130-те місце) країна демонструє в категорії «якість інститутів».

Особливістю економічного простору країни може бути розміщення в ньому ключових експортних виробництв, а показниками, які характеризують його «експортність», є: розраховані на душу населення обсяги іноземних інвестицій та зовнішньоекономічної діяльності (експорт, імпорт), коефіцієнт локалізації експорту (імпорту) у ВРП та галузях економіки (у промисловості, сільському господарстві, сфері послуг тощо).

Геоекономічний вимір економічного простору пов'язаний з уявленням про нього як простір, що конструюється за допомогою глобальної й регіональної міждержавної співпраці. Активне конструювання простору шляхом його укрупнення і одночасно дроблення у рамках нового регіоналізму пояснюється посиленням міжнародної конкуренції в умовах взаємного відкриття ринків країн і необхідності використання інструментів підтримки національних або регіональних виробників. Новий регіоналізм – спосіб підвищення конкурентоспроможності країн та їх регіонів[59].

За ознакою включеності у світову регіональну ієрархію локальні економічні простори можна поділити на регіони-екстраверти і регіони-інтроверти. Регіони-екстраверти широко включені в зовнішньоекономічні зв'язки і, як правило, мають сприятливіші умови для соціально-економічного розвитку. Фінансовий стан підприємств-експортерів, як правило, стійкіший, ніж у підприємств, орієнтованих на внутрішній ринок[60]. У цілому в регіонах-екстравертах ширша бюджетоутворююча база, вища інвестиційна привабливість і більші можливості розвитку відносин із зарубіжними регіонами-партнерами. У цих регіонах є в середньому розвиненіша інфраструктура і більш кваліфікований регіональний менеджмент. У інтровертних регіонах, економіка яких орієнтована переважно на внутрішній ринок, виразно відчувається вплив зовнішньоекономічних чинників – через конкуренцію імпортних товарів, вищу вартість кредитів, оскільки фінансові ресурси спрямовуються насамперед у високодохідні експортно-сировинні виробництва, низьку привабливість для національних та іноземних інвесторів[61]. У цілому

[59] Див.: Макарычев А. «Игры понятий»: новая «геометрия регионализма» в европейском контексте / А. Макарычев // Международные процессы. – № 3. – 2003. – С. 70–72.

[60] Те ж саме можна сказати і про компанії, які працюють з імпортними товарами.

[61] Наприклад, велика частина українського простору слабо включена в зовнішньоекономічні зв'язки: з 27 регіонів лише 6 регіонів-екстравертів (м. Київ, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська та Полтавська області). Загроза їхньому благополуччю – це залежність від змін у кон'юнктурі світового ринку – як наслідок може бути як розширення або згортання економічного простору відповідно до зміни обсягів зовнішньої торгівлі і господарських

регіони-екстраверти мають вищий рівень концентрації і конгломеративності економічного простору, а трендом розвитку інтровертних регіонів є поступове згортання (стискування) населеного та економічного просторів.

Територіальний розподіл економічних і фінансових активів, який формується в глобальному ринку, локалізація центрів управління їх потоками, а також практикування аутсорсингу спричинюють те, що у світі складається нова ієрархія регіонів, яка задається рівнем і характером їхньої капіталізації: регіони – виробники технологій домінують над регіонами – виробниками товарів; торговельні регіони домінують над промисловими; головними ж є регіони – фінансові центри, які зосереджують функцію управління глобальними обмінами й оцінки циркулюючих у них цінностей. У цій новій регіональній ієрархії нижчий щабель представлений регіонами-виробниками, середній – регіонами-посередниками, а вищий щабель ієрархії – регіонами – фінансовими центрами[62].

Наведемо приклади методичних підходів, які дозволяють зіставляти регіони за складними (комплексними, інтегральними) показниками або індикаторами рівня територіальної конкурентоспроможності. Комплексною є методика, опублікована науковцями Ради вивчення продуктивних сил НАН України, відповідно до якої інтегральні показники рівнів соціально-економічного розвитку регіональних економіки розраховуються за п'ятьма факторами: ефективністю функціонування господарського комплексу регіону, формуванням матеріального базису для подальшого розвитку та підвищення добробуту населення; відтворенням, збереженням демографічного потенціалу регіону та забезпеченням умов його соціально-культурного розвитку; соціальною спрямованістю господарського комплексу регіону, створенням безпечних і сприятливих умов для проживання населення; транспортною інфраструктурою та забезпеченням населення житлом; зайнятістю населення та ринком праці)[63].

Здійснити обчислювання інтегральних показників регіональної конкурентоспроможності, наприклад, можна за такою формулою:

зв'язків. Інші українські регіони тяжіють до внутрішньої замкнутості, перебуваючи поза новою просторовою організацію глобалізованого світу.

[62] Княгинин В. Капитализация регионов [Електронний ресурс] / В. Княгинин. – Доступний з : http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov–rus/rus–regions/kap2004/]

[63] Див.: Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика : монографія / С.І. Бандур, Т.А. Заяц, І.В. Терон. – К. : РВПС України НАН України – ТОВ «ПРИНТ ЕКСПРЕС», 2002. – 250 с. – С. 98–113.

$$Q_J = \sum_{i=1}^{h} \frac{U_{ij}^{n}}{U_{icp}^{n}} x\,100 + \sum_{i=1}^{h} \frac{U_{ij}^{k}}{U_{icp}^{k}} x\,100 + \sum_{i=1}^{h} \frac{U_{ij}^{f}}{U_{icp}^{f}} x\,100,$$

де i – номер показника (i = 1, 2, 3,....l); icp – середнє по країні значення i-го показника; j – номер регіону (1≤ j ≤ загальної кількості відібраних регіонів); Q_J – інтегральний показник конкурентоспроможності j-го регіону; U_{ij}^{n} (U_{icp}^{n}) – характеризує рівень соціально-економічного розвитку j-го регіону чи здатність виробляти товари й послуги в умовах конкуренції (n); U_{ij}^{k} (U_{cp}^{k}) – характеризує рівень життєзабезпечення населення регіону (k); U_{ij}^{f} (U_{cp}^{f}) – характеризує умови розвитку (f).

Для розрахунку значень пропонується використовувати такі показники (див. систему показників, наведених у додатку 1):

U_{ij}^{n} (U_{icp}^{n}) – ВРП на душу населення, продуктивність праці, індекс фізичного обсягу ВРП, обсяги виробництва на душу населення за базовими секторами економіки, рівень зношування основних фондів, частка експорту у ВРП, фондовіддача, частка зайнятих у науці в загальній чисельності населення, частка інноваційно активних підприємств у їх загальній кількості;

U_{ij}^{k} (U_{cp}^{k}) – очікувана тривалість життя; забезпеченість населення житлом на одну особу і/або інвестиції в житло; чисельність лікарів на 10 тис. населення; перевищення грошових доходів над видатками населення; частка населення з доходами, нижчими за прожитковий мінімум; співвідношення середньомісячної нарахованої заробітної плати до величини прожиткового мінімуму; рівень безробіття (зареєстрованого та розрахованого за методикою МОП); середній розмір внеску в ощадному банку щодо величини прожиткового мінімуму; коефіцієнт загального (сума природного та міграційного) приросту населення; малюкова смертність; фактичне кінцеве споживання домашніх господарств; індекс споживчих цін тощо;

U_{ij}^{f} (U_{cp}^{f}) – рівень (коефіцієнт) урбанізації (частка міського населення, яке мешкає у великих містах), щільність населення та його освітній рівень (початкове, середнє, вище), щільність транспортних мереж (залізничного, автошляхів загального використання), наявність унікальних природних ресурсів, частка інноваційного та інформаційного секторів в економіці, рівень злочинності та ін.

Ідея, закладена в методику оцінки конкурентоспроможності Світового банку, полягає в тому, що виробничі фактори представляють собою матеріальні (речовинні) і нематеріальні умови, необхідні для формування конкурентної переваги в самому виробничому процесі фірми, а також у країні її

базування. Залежно від конкретних значень (параметрів) цих факторів фірма може одержати або сприятливі, або несприятливі для створення і підтримки конкурентної переваги умови виробництва. Сильною стороною цієї методики є можливість її модифікації для оцінки конкурентоспроможності внутрікраїнових регіонів. Згідно з методикою Світового банку добробут регіону може бути оцінений за чотирма основними показниками, які розраховуються на душу населення: за обсягами ВРП, за величиною виробничих ресурсів (основні фонди, зношування, амортизація), за величиною природних ресурсів, за величиною людських ресурсів (рівень освіченості)[64].

Найбільш авторитетними на сьогодні вважаються методики оцінки міжнародної конкурентоспроможності країн, розроблені міжнародними організаціями, зокрема, Світовим банком, Організацією Об'єднаних Націй, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Всесвітнім економічним форумом (див. підрозділ 2.2). У цих методиках індекси глобальної конкурентоспроможності розраховуються за окремими складовими, такими, зокрема, як: ефективність бізнесу (продуктивність, ринок праці, фінанси, менеджмент, масштабність тощо); стан економіки (міжнародна торгівля, іноземні інвестиції, відкритість ринку, рівень цін тощо); стан інфраструктури (базова, технологічна та наукова інфраструктура, здоров'я, довкілля, освіта); рівень розвитку інституцій; ефективність уряду (державна політика, податкова система, інституційна база, нормативна база підприємницької діяльності, соціальна база) тощо. За подібним методологічним підходом розраховується рейтинг інвестиційної привабливості українських регіонів, що складається рейтинговим агентством «Експерт-Рейтинг»[65].

Особливою перевагою дослідження конкурентоспроможності за цими методиками є те, що воно створює платформу для діалогу між урядом, бізнесом та громадськістю, що може бути каталізатором реформ зі збільшення продуктивності з метою покращення стандартів життя.

Розглянуті підходи до виміру регіонального економічного простору (економіко-географічний, системно-структурний, господарсько-правовий, геополітичний та інноваційний) в умовах лібералізації зовнішньоекономічних зв'язків виявляються тісно взаємопов'язаними. Тим паче, що сьогодні просторові форми економіки виникають у результаті взаємодії національних і зарубіжних суб'єктів підприємницької діяльності, яка, у свою чергу, обумовлена технологічним рівнем економіки. Економічний простір – це одночасно і результат, і умова діяльності господарюючих суб'єктів. При цьому його найважливішими структурними елементами є центри і межі. Національний економічний простір у міру його включення в глобальну економіку та інтегровану економіку групи країн – учасниць регіонального об'єднання перетворюється на частину більшого економічного простору. Гармонізація та уніфікація регулюючих підприємницьку діяльність правових норм, свобода трансграничного руху впливають на національний економічний простір як деякий порядок, що склався. Він поступово змінює свої якості – структуру, зв'язаність, загальний рівень розвитку, інноваційність. Це, у свою чергу, змінює якості усього макропростору. З іншого боку, структурно-економічні та інноваційні властивості національного простору можуть стримувати або сприяти формуванню великих просторів, визначати місце просторів, що інтегруються, в макропорядку великих просторів. Чим вищий рівень розвитку країни, тим інтенсивніше й ефективніше використовується її національний простір, і тим вища зацікавленість її резидентів у розширенні простору підприємницької діяльності за рахунок глобалізації та регіоналізації.

Вимір економічного простору як форми буття регіональної економіки одночасно з позицій усіх перелічених вище підходів формує наукове підґрунтя (теоретичне та методолого-методичне) та відповідний інформаційний простір для проектування його майбутніх контурів і координат. Останні задають орієнтири для проектування та реалізації заходів модернізації економічного простору, що мають здійснюватися інструментами стратегування, управління конкурентоспроможністю, регіональної політики, котрі слід розглядати в системі регулювання просторово-економічним розвитком.

1.3. Моделювання процесів формування економічного простору

Упродовж багатьох років значний пласт у дослідженнях регіональної економіки представляють економетричні теорії та розрахунки, які на думку Х.Річардсона, могли бути непоганим підтвердженням теоретичних гіпотез[66]. Проте, як засвідчила практика, відповідні моделі виникали не як реакція на прискорення розвитку концепцій регіонального зростання, а за необхідності перевірки взаємовпливів окремих показників. У результаті досліджень роз-

[64] Див.: Панкрухин А.П. Территориальный маркетинг / А.П. Панкрухин // Маркетинг в России и за рубежом. – 1999. – № 5. – С. 99–122.

[65] Духненко В. Регионы. Конкурентная борьба регионов за инвестиции усиливается [Електронний ресурс] / В. Духненко, О. Дуброва, А. Хисамов. – Эксперт. – 2005. – 26 декабря. – № 49. – Доступний з : http://www.expert.ua/articles/24/0/3138/

[66] Richardson H. W. Regional Growth Theory / H. W. Richardson. – London, 1973. – 264 p.

робники відповідних моделей отримували деякі математичні взаємозв'язки, які вони не намагалися роз'яснити, розкривши таким чином причини (джерела) економічного зростання і розвитку. Як наслідок, концепції регіонального зростання замінювалися псевдотеоріями, і не дивно, що в останні роки економетрична методологія[67] зазнала критики.

Згідно з економетричною методологією отримані результати вважаються тим кращими, чим сильніше корелюють ті величини, які повинні бути пов'язані між собою відповідно до теорії, чим точніше передбачення відповідають спостережуваним даним (точність розроблених моделей, як правило, вимірюється за допомогою коефіцієнта детермінації), чим більш значущими є отримані оцінки з точки зору t- або F-статистик[68]. Деякі підручники із зазначеної проблематики, написані в часи домінування цього підходу, досить детально пояснюють, як організувати перебір потенційних пояснюючих змінних у найбільш ефективний спосіб, щоб найкращим чином передбачити пояснюючі змінні, щоб коефіцієнт детермінації був якомога більшим, а F-статистика – якомога більш значущою. Тому в окремі статистичні пакети вбудована відповідна автоматична процедура перебору варіантів. Є також програми, що дозволяють швидко і зручно перебрати набір стандартних функціональних форм залежностей між парою змінних (корені, логарифми, зворотні величини тощо). Якщо в критеріях специфікації отримано діагностики, котрі насторожують, такі як критерій Дарбіна – Уотсона (що попереджають про наявність автокореляції залишків першого порядку), то дослідник, який дотримується традиційної методології, замість того, щоб переглянути модель, вихідні дані тощо, сприймає це як сигнал до застосування більш просунутих методів оцінювання, що дозволили б впоратися з виявленими проблемами. Для описуваного підходу характерне прагнення будь-якою ціною отримати найкращий результат замість результату осмисленого

[67] Економетрія (економетрика) – наука, яка вивчає кількісні та якісні економічні взаємозв'язки з використанням математичних і статистичних методів та моделей (поряд з макро- і мікроекономікою є частиною економічної теорії). Вона забезпечує інструментарієм для економічних вимірювань, а також методологією оцінки параметрів моделей мікро- та макроекономіки. Теоретична економетрика розглядає статистичні властивості оцінок і випробувань, у той час як прикладна – застосування економетричних методів для оцінки економічних теорій. Економетрика активно використовується для прогнозування економічних процесів як у масштабах економіки в цілому, так і на рівні окремих підприємств.

[68] Слід урахувати, що є різні припущення і результати розподілу, пов'язані з діагностикою індикаторів (регресії). Наприклад, у деяких із статистик є точні, кінцеві тестові розподіли (зазвичай t- або F-розподіл). Інші є великими вибірками тестової статистики з асимптотичними $\chi 2$ розподілами.

і надійного, коли в результаті намагання мінімізувати помилку відбувається апроксимація по білому шуму, внаслідок чого, природно, часто втрачається наукова цінність побудованої моделі. Стосовно такої економетричної практики досить різко висловився Е.Лімер: «Існує дві речі, процес виготовлення яких краще не бачити: сосиски та економетричні оцінки»[69].

Хоча евристична цінність методів перебору варіантів з метою пошуку найкращої моделі може бути високою, але на цьому шляху може підстерігати велика загроза, здатна знецінити кінцевий результат від їх використання. Оскільки дослідник прагне максимально поліпшити точність підбору, узгодженість передбачень моделі та реальних даних, то під час проведеної після отримання оцінок перевірки значимості змінних повинні застосовуватися модифіковані критичні межі. Якщо цього не робити, то номінальна значимість змінних виявляється перебільшеною. Інший важливий момент полягає в тому, що коли гіпотези, що використовуються при оцінюванні, невірні, то отримані оцінки повинні розглядатися як безглузді, і високий рівень коефіцієнта детермінації не може додати їм більшої достовірності. Крім того, слід розуміти, що вибір моделі з максимальним коефіцієнтом детермінації не має під собою досить міцного теоретичного підґрунтя. Наприклад, якщо залежна змінна у двох регресійних моделях має різну функціональну форму, то їх не варто порівнювати за допомогою коефіцієнта детермінації. Якщо ж ідеться про взаємопов'язану сукупність процесів, динаміка розвитку яких у часі істотно різниться (сюди, особливо виділивши, слід віднести і систему національної економіки), то можна стверджувати, що в такому випадку традиційний економетричний аналіз не в змозі не тільки запропонувати науково опрацьовану методологію моделювання, але навіть не має інструментів для достатньо точної системної оцінки отриманої моделі (наприклад, оцінка будь-якої моделі з нестаціонарними, але коінтегрованими змінними на цьому етапі розвитку економетрики є складною проблемою).

Важливе правило сучасного економетричного моделювання полягає у всебічній перевірці оцінюваної моделі на предмет виявлення можливих порушень основоположних гіпотез, тих чи інших прогнозних припущень тощо[70]. Відповідно перевага надається тим моделям (хоча порівняно з інши-

[69] Leamer E. E. Lets's Take the Con out of Econometrics // American Economic Review – 1983. – P. 31–43.

[70] При конструюванні моделей кожне рівняння має бути кількісно визначене у варіантах, які перевіряються за допомогою методів математичної статистики. Найкращі альтернативи мають економічне тлумачення, й їх кількісне значення уточнюється через використання методів оцінки одночасних систем рівнянь. Потім перевіряється функціонування моделі в цілому.

ми вони можуть мати нижчий коефіцієнт детермінації), в яких передбачено застосовування з цією метою певних діагностичних критеріїв. Тому вже на початковій стадії побудови моделі в основу добору відповідних діагностичних критеріїв доцільно закласти системний принцип, що особливо важливо, коли об'єктом моделювання є великі й складні економічні системи (наприклад, національна економіка, котра вирізняється високою структурною складністю і різноманіттям різних причинно-наслідкових зв'язків). При цьому слід враховувати, що сучасні економетричні моделі не можуть повною мірою бути оцінені за допомогою лише статистичних показників. Перевірку моделі треба проводити, передусім спираючись на критерії, що характеризують ефективність їх використання в управлінні відповідними економічними процесами і об'єктами.

При постановці завдання і розробці моделей складних економічних систем застосовуються такі елементи опису, як показники, параметри, змінні стану. При цьому нерідкими є випадки підміни одного з цих понять іншим або їх ототожнення. Показник (economic index figure, activity indicator) за Л.Лопатніковим є вираженою числом характеристикою якої-небудь властивості економічного об'єкта, процесу чи рішення[71]. Розрізняють специфічний, комплексний і базовий показники[72]. В економіці найчастіше метою виміру є отримання певного індикативного чисельного значення якого-небудь показника або групи показників. Звідси випливає, що показник – це деяка вихідна величина моделі (системи) і його чисельне значення може свідчити про досягнення мети. Беручи до уваги визначення І.Пригожина і П.Кондепуді, при розробці моделей слід враховувати, що показники ефективності та якості функціонування системи повинні бути інтенсивними, а показники, що характеризують кінцеві результати економічних процесів, зокрема, динаміку обсягів виробленої продукції, робіт та послуг, – екстенсивними.

З визначень В.Качала, І.Пригожина і П.Кондепуді видно, що в теорії систем і термодинаміки при описі моделей систем не застосовуються поняття

[71] За економічним змістом показники можуть бути натуральні, вартісні (грошові), трудові». Див.: Экономико-математический словарь: словарь современной экон. науки / авт.-уклад. Лопатников А.И. – М. : Изд-во «ABF», 1996. – С. 396; Большая экономическая энциклопедия. – М. : ЭКСМО, 2007. – 816 с.

[72] Поняття «показник» (factor, index) у тлумачному словнику з інформатики В.Першикова і В.Савінкова визначене як кількісна «характеристика одного або декількох властивостей виробів, розглянута при заданих параметрах. Див.: Першиков В.И. Толковый словарь по информатике / В.И. Першиков, В.М. Савинков. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 543 с.

«показник» і «параметр[73]». При розробці моделей «параметри» зазвичай входять до коефіцієнтів рівнянь, вони можуть бути постійними або змінними (залежними від часу або координат)[74]. Цілком природно, що це поняття частіше використовується при створенні просторових і фізичних моделей із залученням аналітичної геометрії. При розробці феноменологічних моделей, заснованих на термодинамічних законах, термін застосовується рідше.

У системному аналізі у сфері управління складними системами поняття «стан системи» (економічної чи будь-якої іншої) – це «стан системи в певний момент часу: безліч істотних властивостей, якими система характеризується в цей момент»[75]. Близьким за змістом є визначення цього терміна, наведене у економіко-математичному словнику: «стан системи (state of system) – характеристика системи на певний момент її функціонування»[76]. Наведемо більш строге визначення стану системи, надане С.Директором і Р.Рорером: «Стан системи в момент t_0 є таким набором відомостей про поведінку системи, якого разом з деяким можливим вхідним впливом, заданим при $t_0 < t < t_j$, достатньо для однозначного визначення вихідного сигналу для $t_0 < t < t_j$ при будь-якому $t_j > t_0$»[77]. У математиці та кібернетиці цей набір відомостей описується змінними стану системи. В.Качала пропонує безліч можливих станів системи розглядати як простір станів (або фазовий простір) системи, а координати цього простору вважати фазовими координатами[78]. Якщо замість «або фазовий простір» написати: «наприклад, фазовий простір», то з цього визначення зрозуміло, що стан системи визначається фазовими координатами (змінними).

«Фізична економіка», що займається моделюванням економічних систем і просторів, базується на термодинамічних законах і методах[79]. З цих пози-

[73] У математиці поняття «параметр» цілком визначене, в перекладі з грецького означає «той, що відмірює, робить вимірним».

[74] Див.: Политехнический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1977. – 608 с.

[75] Теория систем и системный анализ в управлении организациями. Справочник : учеб. пособие / под ред. В.Н. Волковой, А.А. Емельянова. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 848 с.

[76] Экономико-математический словарь: словарь современной экон. науки / авт.-уклад. Лопатников А.И. – М. : Изд-во «ABF», 1996. – 704 с.

[77] Директор С. Введение в теорию систем : монография / С. Директор, Р. Рорер – М. : Мир, 1974. – 464 с.

[78] Качала В.В. Основы теории систем и системного анализа : монография / В.В. Качала. – М. : Изд-во «Горячая линия-Телеком», 2007. – 216 с.

[79] Белоцерковский О.М. Экономическая синергетика: вопросы устойчивости : монография / Белоцерковский О.М., Быстрай Г.П., Цибульский В.Р. – Новосибирск : Наука, 2006. – 116 с.

цій І.Пригожин і П.Кондепуді зазначають, що в термодинаміці стан системи прийнято описувати в термінах макроскопічних змінних стану, таких як об'єм V, тиск P, температура T, число молей хімічних компонентів Nk, а енергія та ентропія є функціями змінних стану. В термодинаміці змінні зручно розділити на два види: такі змінні, як об'єм або число молей, що пропорційні розмірам системи, називаються екстенсивними змінними; такі як температура і тиск, які описують локальні властивості, що не залежать від розміру системи, називаються інтенсивними змінними[80].

Оскільки система описується комплексом суттєвих змінних і параметрів, щоб виразити стан системи, потрібно визначити значення, прийняті ними у розглянутий момент. Тут же параметр моделі визначається як відносно постійний показник, що характеризує або структуру, стан і рівень розвитку модельованої господарської системи та її елементів, або сам процес економічного розвитку. Зміна станів економічної системи визначається змінами показників (змінних) і параметрів. Останні можуть бути або незмінними, або повільно мінливими порівняно з основним процесом. Причому кінцевий стан системи може розглядатися як мета прийнятого управлінського рішення. Наприклад, географічне становище вважається найконсервативнішим економічним ресурсом будь-якої економічної, у тому числі й регіональної системи. Однак антропогенний вплив цього ресурсу завдяки певним цілеспрямованим заходам влади все ж таки може бути певною мірою послаблений.

Таким чином, при розробці моделей економічних систем можна рекомендувати стан об'єкта оцінювати інтенсивною змінною, а вихідні показники – екстенсивними; параметрами називати коефіцієнти і величини, що визначають структуру як моделі, так і об'єкта дослідження; показниками вважати змінні стану і виходу, що відображають цільові устремління або ефективність управління системою.

Вибір виду рівняння найчастіше зумовлений певним фундаментальним фізичним або економічним законом. Наприклад, багато економічних моделей балансу базуються на законі збереження енергії або речовини, демографічні або міграційні моделі – на законі тяжіння, моделі просторового розвитку – на закономірності циклічної динаміки, економічної поляризації тощо. Розглянемо приклади моделей економічного простору, розроблених різними авторами.

[80] Пригожин И. Современная термодинамика: от тепловых двигателей до диссипативных структур : монография / И. Пригожин, Д. Кондепуди. – М. : Мир, 2002. – С. 19. – 461 с.

При розгляді математичних моделей у просторі станів обмежимося найбільш поширеним випадком визначення рівняння, що описує стан системи з допомогою заданих або відомих вхідних і вихідних змінних. Феноменологічна модель економічного простору найчастіше використовується, якщо немає необхідності прив'язки до території та її координат. Наприклад, у Ю.Попкова[81] деяка макросистема представляється як безліч елементів зі стохастичною поведінкою. Фазовий простір використовується при розробці хаотичних моделей в нелінійній економічній динаміці, наприклад, при моделюванні ринку капіталу[82]. Основним показником стану систем є вартість капіталу. У В.Милованова[83] при розробці моделей нерівноважних економічних систем як показників фазового простору застосовуються валовий продукт і трудовий ресурс. В.Альсевич[84] при побудові простору товарів (commodity space, consumption space) використовує модель двовимірного евклідового простору, кожна точка якого – набір товарів, що закуповує споживач.

Уявлення економічного простору, з одного боку, як обмеженого ресурсу, й з іншого – як джерела витрат на його подолання, зумовило розробку моделей утворення ціни на землю як узагальнюючої характеристики обох сторін економічного простору. Географічний підхід дозволив розробити ряд теоретичних моделей і навіть провести емпіричну перевірку деяких з них (найбільш відомі з них викладені в книзі П.Мерлена «Місто: кількісні методи вивчення»[85]). Разом із тим подальші дослідження показали, що опис простору в термінах безперервних і гладких функцій не підходить для відображення багатьох економічних процесів, оскільки, по-перше, ділянки землі фактично неподільні, а по-друге, їх цінність залежить крім усього іншого і від розмірів ділянки.

[81] Попков Ю.С. Теория макросистем: (Равновесные модели) : монография / Ю.С. Попков. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – 320 с.

[82] Белоцерковский О.М. Экономическая синергетика: вопросы устойчивости; Петерс Э. Хаос и порядок на рынках капитала: новый аналитический взгляд на циклы, цены и изменчивость рынка : монография / Э. Петерс. – М. : Мир, 2000. – 333 с.; Пратт Ш. Стоимость капитала: расчет и применение : монография / Ш. Пратт. – М. : Квинто-Консалтинг, 2006. – 454 с.

[83] Милованов В.П. Неравновесные социально-экономические системы: синергетика и самоорганизация : монография / В.П. Милованов. – М. : Эдиториал УРСС, 2001. – 264 с.

[84] Альсевич В.В. Введение в математическую экономику: конструктивная теория : монография / В.В. Альсевич. – М. : Едиториал УРСС, 2005. – 256 с.

[85] Мерлен П. Город: количественные методы изучения : монография / П. Мерлен ; пер. с фр. О.К. Парчевского. – М. : Прогресс, 1977. – 262 с.

В одній з робіт К.Садченко[86] пропонується економічний простір формалізувати за Л.Ландау і Є.Лівшицем у вигляді фазового простору, який задається узагальненими координатами та імпульсами. Для економічних систем різного ієрархічного рівня автор пропонує як узагальнену координату використовувати доход. Величина доходу може визначатися низкою параметрів, тому такий простір називається параметричним. Функцією стану такої економічної системи вважається ентропія, причому двоїстого виду, тобто структурна й імпульсна. У такій постановці економічний простір представляється як частина єдиного простору, побудованого за тими ж правилами формалізації: дуалізм ентропії, принцип максимуму ентропії як закон еволюції, нелінійність процесів розвитку тощо. Однак тут слід зауважити, що принцип максимуму ентропії відноситься тільки до рівноважних систем.

Простір, як і всі інші об'єкти матеріальної і нематеріальної природи, має свої закономірності розвитку, обумовлені концентрацією економічної діяльності в обмежених ареалах, її поширенням у периферійний райони і дрейфом самих центрів у ході економічного розвитку. Розробка просторових моделей функціонування економіки має базуватися на існуванні універсальної циклічності подій, які керують виникненням, посиленням і нівелюванням цих контрастів. У зв'язку з цим різні економетричні моделі просторового розвитку зважають на певні економічні закономірності, зокрема, особливості взаємодії центральних і периферійних районів на глобальному, регіональному та локальному рівнях (модель «центр-периферія» Дж.Фрідмана); поширення нововведень, що пояснюють розвиток периферійних територій і ступінь їх сприйнятливості до інновацій (модель дифузії нововведень Т.Хегерстранда); економічного районування (типи економічних районів за Дж.Фрідманом та ін.); поляризації економічного простору («полюси зростання» Ф.Перру, Ж.-Р.Будвіля та ін.); циклічної економічної динаміки (М.Кондратьєв, Й.Шумпетер, Р.Вернон) тощо[87].

Наведені у наукових працях моделі формування економічного ядра (ядер) у національній або регіональній економіці[88] базуються на положен-

[86] Садченко К.В. Законы экономической эволюции : монография / К.В. Садченко. – М. : Дело и Сервис, 2007. – 272 с.

[87] Детальніше див. розділ «1.1. Дослідження генезису теорії економічного простору».

[88] Дедов Л.А. Развитие хозяйственных систем: методы оценки и анализа / Л.А. Дедов. – Екатеринбург : Изд-во УрО РАН, 1998. – 194 с.; Павлов К.В. Экономическое ядро: сущность, критерии формирования и элементный состав / К.В. Павлов // Региональная экономика: теория и практика. – 2006. – № 9 (36). – С. 66–73; Световцева М.Г. Управление формированием экономического ядра региона : автореф. дис. …канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Эко-

нях теорії економічного ядра («полюс/точка зростання») та концепції поляризованого розвитку[89]. Причому при моделюванні цілеспрямовано і планомірно поєднуються постулати обох концепцій. У моделях цього типу критерій допустимості прийняття управлінського рішення формулюється як необхідність створення умов для перерозподілу інвестицій у полюси зростання, що сприятиме синергетичному ефекту і зумовить не тільки зростання економіки регіону, але й підвищення рівня та якості життя населення, що актуалізує необхідність керування цим процесом (критерії оптимальності прийнятого рішення). Осмислене управління процесом ядроутворення для отримання максимального ефекту в системі єдиного просторового підходу є актуальним передусім для країн з перехідною економікою і слаборозвинених регіонів.

З огляду на те, що наявні ресурси і можливості є обмеженими, при моделюванні економічних ядер у регіональній системі слід врахувати низку важливих передумов, зокрема: той факт, що управління фінансами стає пріоритетним завданням (наступні пріоритети – трудові ресурси і предмети праці); необхідність проведення ранжування пріоритетів і наявних проблем просторового розвитку і розселення; застосування багатофакторного просторового підходу до виділення галузей за ознаками лідерства і, за можливості, впливу на розвиток інших соціально-економічних елементів; можливість виникнення ситуації, коли певний регіон входить до економічного ядра національно-господарського комплексу і одночасно до ядра іншого, більш масштабного, регіону, або коли певна галузь входить до ядра того чи іншого регіону; можливості виникнення труднощів трьох видів: коли сила імпульсу може бути спрямована не в регіони, котрі вимагають підтримки, а у високорозвинені, з якими економічно пов'язані пропульсивні галузі полюсів зростання; коли інфраструктурні та ресурсні бар'єри стримують формування потенційних економічних ядер.

Як зазначає К.Павлов, чим регіон багатший на природні ресурси, чим вищим є його науково-технічний потенціал і рівень економічного розвитку, тим більше варіантів формування економічних ядер. У зв'язку з цим проблема вибору оптимального варіанта елементного складу економічного ядра

номика и управление народным хозяйством» / Мария Геннадиевна Световцева ; Воронеж. гос. тех. ун-т. – Воронеж, 2004. – 24 с.

[89] Відправний пункт концепції поляризованого розвитку – ефект домінування, що полягає в зміні сутності та форм відносин між економічними одиницями. Цей ефект зумовлює поляризацію виробництва навколо пропульсивної галузі, де економічні одиниці поводяться як частини єдиного цілого (макроодиниці).

вельми актуальна. Велике значення мають створення умов для того, щоб економічне ядро «запрацювало». Одним із важливіших засобів його «запуску» є державне регулювання і стимулювання – як пряме, так і опосередковане. Як правило, саме державні методи стимулювання пріоритетних галузей забезпечували «працездатність» економічного ядра, до яких ці галузі належали. Після цього вельми ефективно і гармонічно починала функціонувати і розвиватися вся соціально-економічна система, про що свідчить японський, південнокорейський, радянський досвід (індустріалізація 1920–1930 рр.) [90].

Просторово локалізовані економічні агенти підпорядковують свою поведінку уніфікованим економічним законам, які не розрізняють географічних координат, кліматичних або геологічних особливостей. І якщо просторовий чинник є істотним для розуміння і опису реальних закономірностей економічної поведінки, формування синтетичних результатів економічної діяльності в масштабах національної економіки і світу, то, на думку П.Минакіра, для явного визначення особливостей прояву цих закономірностей необхідно чітко представити теоретичну основу і інструментальні засоби для отримання подібних результатів[91].

Запропонований у цьому розділі підхід до моделювання процесів регулювання просторово-економічного розвитку грунтується на врахуванні як об'єктивних закономірностей просторового розвитку (наведені вище), так і основних закономірностей управління соціально-економічною системою, яка виступає формою для існування економічного простору. Зокрема, йдеться про врахування таких закономірностей управління, як: *єдність соціально-економічної системи*, яка відбиває такий зв'язок між її елементами, що тривалий час зберігає її цілісність під час трансформаційних змін[92]; *пропорційність елементів економічного простору та управління*, яку слід

[90] Павлов К.В. Экономическое ядро: сущность, критерии формирования и элементный состав / К.В. Павлов // Региональная экономика: теория и практика. – 2006. – № 9 (36). – С. 66–73.

[91] Минакир П.А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко // Пространственная экономика. – 2010. – № 2. – С. 6–32.

[92] Формами прояву цієї закономірності є: погодженість організаційних форм системи управління за ієрархічними рівнями; єдність основних функцій управління, що виражається в тісному зв'язку функцій планування і організації, планування та контролю; єдність методів та інструментів управління, що використовуються для вирішення різних за складністю проблем, єдність процесу управління, яка проявляється у безперервності та ритмічності, злагодженості всіх його операцій, стадій, етапів тощо.

враховувати при вдосконаленні або реформуванні як керованої[93], так і управляючої систем; *централізація, деконцентрація й децентралізація управління* (наприклад, дотримання принципу субсидіарності припускає відповідну передачу владних повноважень із відповідними їм обсягами фінансово-матеріальних ресурсів на ті рівні управління, на яких вони можуть бути виконані найбільш ефективно); *співвідносність та адекватність управляючої системи тій системі, якою вона керує*, тобто система і механізм управління просторово-економічним розвитком має бути у постійному «русі» – адаптуватися до нових викликів і загроз, які несуть нові тенденції і процеси, що в ньому відбуваються (зокрема, глобалізація світового господарства і заданий нею новий регіоналізм, постіндустріалізм, транснаціоналізація економіки).

На початковому етапі моделювання процесів регулювання просторово-економічного розвитку необхідно визначитися з низкою положень теоретичного і методологічно-методичного характеру, на яких формуватиметься простір потенційних пояснюючих змінних моделі.

По-перше, при моделюванні слід брати до уваги те, що *просторовий економічний розвиток додає до розуміння економічного розвитку поняття про економічний простір*. Слушну думку щодо розуміння просторово-економічного розвитку висловив В.Лексін: навіть там, де слово «розвиток» має відносно просте й однозначне тлумачення, слід пам'ятати, що розвиток це не добре і не погано, а лише наступний крок… Чи може цей процес трансформації бути благом, залежить лише від того, наскільки в результаті змін виявляються збалансованими всі компоненти потенціалу функціонування території: соціальний (пов'язаний з інтересами, якістю та рівнем життя населення), господарський, природно-ресурсний, екологічний тощо. Будь-який перекіс у цьому балансі веде до деструкцій (у найбільш різкій формі до депресій)… Благополучна територія – це територія збалансованих компонентів (потенціалів) її функціонування, і вважати «територіальним розвитком» зміни, що відбуваються на цій території, можна лише тоді, коли позитивна динаміка кожного компонента території не призводитиме до дисбалансу останніх (розширення надприбуткового підприємства на базі високопродуктивного устаткування не створює проблему «надлишкового» насе-

[93] Наприклад, пропорційність просторової динаміки може бути забезпечена, якщо швидкість розвитку основних процесів перевищуватиме швидкість поступу допоміжних процесів, які, у свою чергу, повинні перевищувати швидкість процесів життєзабезпечення, а швидкість процесів, що перешкоджають розвитку, повинна бути мінімальна.

лення або високі доходи населення не пов'язані з хижацькою експлуатацією єдиного природного ресурсу тощо)[94].

По-друге, при моделюванні регулювання просторово-економічного розвитку слід враховувати *радикальні зміни, що відбуваються в економічному житті і в співвідношенні факторів економічного зростання*. Технічний прогрес і глобалізація змінюють моделі економічного розвитку, і це має знаходити своє відображення у статистичних даних на всіх рівнях регіональної ієрархії. Адекватними показниками причетності регіональних господарських систем до процесів розвитку стають наявні в них якість життя і людський капітал, обсяги споживання або рівень добробуту, галузева і територіальна структура ВВП, інноваційний потенціал, нові організаційно-інноваційні територіальні структури (технопарки, технополіси, кластери), а також включеність суб'єктів господарювання у глобальні обміни (експорт, гнучка спеціалізація в міжрегіональній системі поділу праці), економія природних ресурсів, що залучаються у виробництво. Зіставлення рівня капіталізації різних регіонів у динаміці дозволяє характеризувати рівномірність розвитку території, ефективність діючих економічних інститутів, результативність державних і регіональних програм щодо стимулювання зростання, адекватність економічної політики[95]. На жаль, вітчизняна статистика проявляє зайвий консерватизм у поданні актуальних даних.

По-третє, перспективним напрямом при моделюванні процесів формування економічного простору слід вважати розгляд *феномена регіону з позиції уявлення про нього як цілісну господарську систему – активного суб'єкта економічних, у тому числі міжнародних, відносин*. Такий суб'єкт має володіти певною соціокультурною інфраструктурою, яка скріплює цілісність середовища перебування людини на певній території й наділяє його стійкістю до змін. При цьому підході завдання владних інституцій на рівні держави, регіону, населених пунктів щодо розвитку останніх полягають у здійсненні регулюючих дій щодо розвитку регіональної економічної системи, яка вбирає в себе і регіон, і регіональних господарський простір, і регіональний економічний процес, і, що важливо, якість системи управління, що практикується в країні на різних ієрархічних рівнях.

[94] Лексин В. Н. К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития / В. Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 19–40.

[95] Саме ці показники сьогодні називають регіональні девелопери за рубежем критеріями (цілями) регіонального розвитку. Див.: Malizia E.E., Edward J.F. Understanding Local Economic Development. – New Brunswick. NJ : Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1999. – 243 p.; Цибульский В.Р. Методика оцінки капіталізації регіону з використанням прибуткового підходу / В.Р. Цибульский, С.В. Силифонкина // Регіональна економіка: теорія і практика. – 2010. – № 20. – С. 14–15.

По-четверте, доцільно базуватися на розумінні *процесу регулювання просторового економічного розвитку як потрійної функції суспільства*. Першим його фактором є створення потенціалу для інновацій. Поняття «інновації» тут слід тлумачити у більш широкому значенні, тобто не тільки як технічні й технологічні інновації, але й як інновації в сфері організації управління (у виробництві, маркетингу, обміні інформацією тощо). Другим фактором є активізація так званої «територіальної» солідарності агентів, що господарюють на певній території, як об'єктивної необхідності для ефективного реагування на виклики зовнішнього світу. Поряд із забезпеченням необхідних стартових умов для ведення бізнесу (відповідні інфраструктурні мережі, щільність населення, кількість малих і середніх підприємств), необхідно сприяти створенню неформальних підприємницьких мереж, участь в яких дозволятиме суб'єктам господарювання швидко реагувати на зовнішні проблеми. Ця здатність до реагування набуде більшої ефективності, якщо такі мережі стануть відкритими для інших гравців (банків, органів влади, науково-виробничих об'єднань, споживачів тощо). Третім фактором є створення умов для регулювання і надання стабільності цим формам солідарності з метою відтворення умов, сприятливих для інновацій. Це регулювання може бути як відкритим і інституціоналізованим через закони і норми, або неформальним і прихованим, тобто солідарність підприємців проявлятиметься на стадії виробництва, але не на стадії маркетингу.

По-п'яте, система територіального управління складається з двох систем: *керованої* (відповідна господарська система), кількісні та якісні зміни параметрів якої залежать від моделі господарського механізму, що практикує суб'єкт управління; *керуючої* (органи влади і управління, механізми, методи, інструменти регулювання), зміна параметрів якої лежить у площині державного будівництва, адміністративно-територіальної реформи, вдосконалення нормативно-правових відносин тощо. Крім того, регулювання можна розглядати у двох аспектах: 1) *як систему* регулювання просторового розвитку (у західній науковій думці під регіональною політикою розуміють державне регулювання економічного розвитку регіонів[96]. У цьому ракурсі слід погодитися з думкою Б.Штульберга та В.Веденського, що регіональна політика повинна бути серцевиною, ядром цієї системи); 2) *як процес* – тоб-

[96] Словарь современной экономической теории Макмиллана. – М. : ИНФРА–М, 1997. – 608 с.

то здійснення керуючим конкретних дій, націлених на зміну параметрів керованої системи відповідно до заздалегідь визначених цільових значень[97]. З цієї позиції, за визначенням В.Лексіна та А.Швецова, державне регулювання територіального розвитку слід вважати конкретно-змістовним вираженням регіональної політики[98].

У загальному вигляді прогнозна модель регулювання просторово-економічним розвитком представлена на рис. 1.1, на якому наведені взаємозв'язки блоків ендогенних змінних позначені шестикутником, а блоки екзогенних змінних – п'ятикутниками. Економічний простір (шестикутник на рис. 1.1) представлений як сукупність економічних процесів суб'єктів господарювання, де у кожному з них певні ресурси перетворюються на результати економічної діяльності.

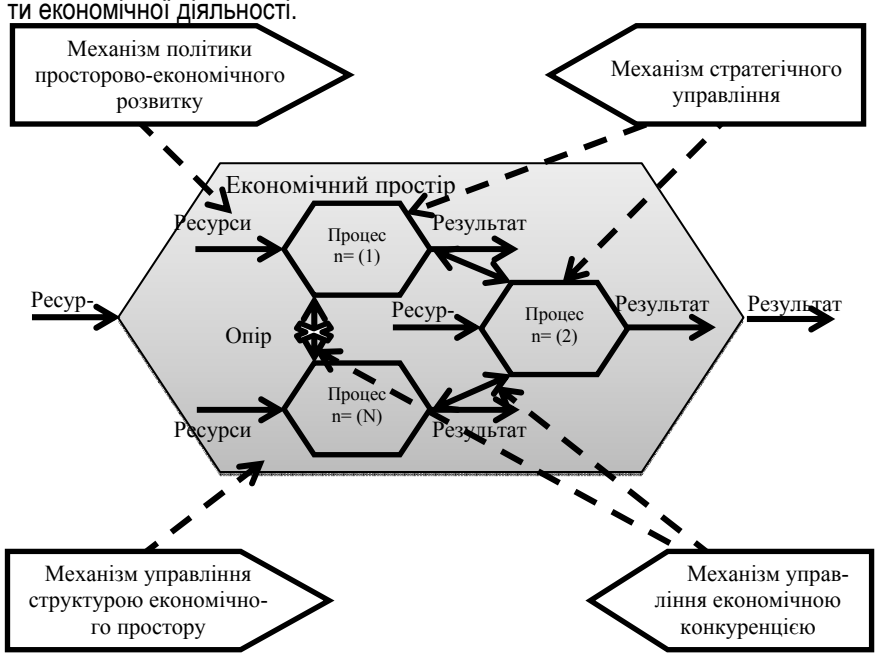


Рис. 1.1. Основні блоки взаємозв'язків змінних у моделі регулювання просторово-економічного розвитку

Джерело: складено І.В.Скорняковою, Т.В.Голіковою.

[97] Наприклад, регулювання експорту може виявлятись у збільшенні або зменшенні митних обмежень або підвищенні пільг для експортерів до певного рівня тощо.

[98] Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития : монография / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : УРСС. – 1997. – 372 с. – С. 53.

У сукупності всі ресурси, перетворювані економічними процесами, що входять до економічного простору, формують ресурси економічного простору. В свою чергу сумарний результат економічної діяльності всіх суб'єктів, що входять у цей економічний простір, є економічним результатом цього економічного простору. Співвідношення використаних ресурсів економічного простору та отриманого результату його економічної діяльності за певний період часу дозволяє оцінити ефективність економічного простору.

У запропонованій моделі до *ендогенних змінних і співвідношень*, які описують стан економічного простору, відносяться основні його характеристики, зокрема, розмір, щільність, опір (бар'єри та обмеження), диспропорційність, концентрація, конгломеративність, циклічність та економічна ефективність (система показників, якими вираховуються зазначені характеристики, розглядається у попередньому розділі). Готуючи статистичні матеріали до побудови економетричних моделей, необхідно пам'ятати, що вони мають бути деталізовані та отримані в необхідному обсязі. Забезпечення комплексності та порівняльності даних потребує проведення різноманітних попередніх розрахунків, кількісних та якісних оцінок, експертних висновків.

Щодо управління характеристиками економічного простору, то в основному йдеться про управління характеристиками простору як середовища. Між характеристиками економічного простору встановлюються певні взаємозв'язки. Так, щільність регіонального економічного простору прямо пропорційно пов'язана з рівнем економічної конкуренції в ньому; опір економічного простору зворотно пропорційно пов'язаний з його ефективністю тощо. Однак економічний зміст запропонованої моделі більш складний і не вичерпується взаємозв'язками зазначених макроекономічних величин на окремих фазах процесу регіонального відтворення[99]. Наявність таких взаємозв'язків дозволяє вважати побудовану модель такою, що відображає реально існуючу систему, бо вона характеризується наявністю взаємопов'язаних елементів, які разом виконують певні функції – перетворюють ресурси на економічний результат.

[99] Рівняння, що пояснюють основні економічні явища, становлять ядро макроеконометричної моделі. Кожне таке рівняння за допомогою пояснюючих змінних виражає механізм формування певної ендогенної (залежної) змінної. В комплексних економетричних моделях в основному використовуються лінійні регресійні рівняння, які, однак, не обмежуються зв'язками прямої пропорційності між парами змінних, а виражають вплив множини пояснюючих факторів на залежні змінні.

У сукупності характеристики, що описують прогнозні зміни стану економічного простору та його окремих елементів (тобто прогнозований стан системи), розглядаються як кінцева мета, у векторі якої прийматимуться управлінські рішення. Сценарне уявлення перспектив розвитку економічного простору регіону передбачає ідентифікацію кожного сценарію: цільову орієнтацію; інституційну структуру; виробничу структуру; ключові економічні, соціальні та екологічні параметри.

Використання методу багатоваріантної скрутки (DEA – data envelopment analysis) дозволяє ранжувати альтернативи (прогнозні сценарії), оптимальні за Парето[100], що формально можна описати таким чином: кожна з альтернатив (k) можливих рішень характеризується вектором (l) змін характеристик економічного простору ($l_{k1}, l_{k2}, l_{k3} \dots l_{km}$) і вектором ($q$) вироблюваних корисних ефектів ($q_{k1}, q_{k2}, q_{k3} \dots q_{kn}$), де k – номер альтернативи, m – номер характеристики простору, n – номер корисного ефекту. Характеристики простору з вагами x_m, а ефекти з вагами y_n. Ефективність k-ої альтернативи може бути оцінена як відношення суми отриманих ефектів до сумарної зміни характеристик економічного простору. Вихідне завдання формулюється так: чи можливо при відповідному доборі вагів, в яких оцінюються зміни характеристик простору і корисні ефекти, вважати певну альтернативу ефективною. Для відповіді на це питання вводиться обмеження: система оцінок зміни характеристик простору і оцінок ефектів має бути такою, що для кожної з альтернатив цінність ефектів не повинна перевищувати цінності змін характеристик. Оцінка ефективності при цьому буде порівняльною, а при зміні складу альтернатив може змінитися оцінка будь-якої з них.

Стійкість і надійність розвитку економічної системи в реальних умовах у багатьох випадках досягається завдяки компромісу інтересів, вирішенню протиріч і пом'якшенню ризикованих ситуацій. Будь-який компроміс покликаний забезпечити формування пропорцій, адекватних конкретним цілям і завданням розглянутого періоду. Головна мета в цьому випадку – не зруйнувати вже досягнуте, а звести до мінімуму деформацію вже сформованих економічних пропорцій регіонального розвитку. Але цей стан може зберігатися лише доти, допоки в учасників регіонального відтворювального процесу не виникли нові мотиви, нові інтереси, викликані змінами в конкурентному середовищі. Таким чином, суперечливість інтересів зумовлена об'єктивно. До таких розбіжностей інтересів слід віднести інтереси виробників і споживачів, економічні та соціальні, поточні та довгострокові, економічні та екологічні, регіональні та державні інтереси суб'єктів регіональної економіки.

[100] Набір ухвалених державними управлінськими органами рішень, зокрема з питання проведення регіональної соціально-економічної політики, є ефективним, якщо за наявних обмежених ресурсів неможливо вдатися ще до якихось дій у відповідному напрямі, не знизивши при цьому загальну корисність комплексу раніше вжитих заходів.

Роль *екзогенних змінних* (п'ятикутники на рис. 1.1) у моделі відведено механізмам та інструментам стратегічного управління, управління економічною конкуренцією, управління структурою економічного простору (йдеться про територіальну організацію та адміністративно-територіальний устрій) та політики просторово-економічного розвитку. Це пов'язано з тим, що саме стратегічне управління є ефективним засобом формування сучасного економічного простору, враховуючи, що воно орієнтує на підвищення конкурентоспроможності як держави, так і її регіонів. На цьому шляху дійсно важливим стає застосування сукупності методів щодо покращення управління економічною конкуренцією, включаючи трансформацію структури адміністративно-територіального устрою держави, а також її синхронізацію з економічним простором, що об'єктивно змінюється у динаміці та часі під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів.

Зміна механізму та застосування нових інструментів у будь-якому з перелічених управлінських блоків зададуть новий «коридор можливостей» для прийняття управлінських рішень, створюючи підстави для розробки альтернативного варіанта (сценарію) моделі. Тим самим створюються або погіршуються умови для самостійного вирішення регіоном (територіальною громадою) проблем власного життєзабезпечення і розвитку. Так, з ухваленням нової Генеральної схеми планування території України для оптимізації територіальної структури господарства країни буде запропоновано ряд новацій, через які модель має бути піддана ревізії. Такими новаціями можуть бути: виокремлення обмеженого числа «стратегічних вузлів», розбудова яких здатна забезпечити інтеграцію в глобальний ринок шляхом зосередження на території країни центрів управління потоками товарів, фінансів, інформації та людей, центрів розробки та обігу інновацій; формування «локомотивів зростання», які стануть джерелом нововведень для інших регіонів; вимоги до інфраструктурної, виробничо-технологічної та соціально-культурної зв'язаності країни; реалізація в країні окремих пілотних проектів соціально-економічного розвитку.

Між параметрами моделі регулювання просторово-економічним розвитком існують певні взаємозв'язки та взаємовідносини. Управління конкурен-

цією дозволяє регулювати ці взаємовідносини за допомогою державної антимонопольної, регуляторної, податкової та іншої політики, територіального маркетингу, сприяння розвитку підприємницьких і соціальних мереж. Більше того, процеси глобалізації та інформатизації докорінно змінюють роль внутрікраїнових регіонів, поступово перетворюючи їх на самостійно діючих економічних агентів у світових конкурентних процесах, тому сучасне бачення їх вкладу у конкурентоспроможність національного господарювання тісно пов'язані з визначенням місії і місця кожного з них в геоекономічних процесах.

Управління структурою економічного простору – це управління кількісним та якісним складом його елементів. Якщо ж ідеться про рівень держави[101], економічний простір якої складається з економічних просторів її регіонів, то інструментом управління структурою державного економічного простору є реформування адміністративно-територіального устрою. Тому як інший приклад підстав для перегляду моделі можна навести проведення адміністративно-територіальної реформи, наслідком чого стануть певні зміни у співвідношенні між процесами централізації і децентралізації в управлінні країною і пов'язаний із цим перерозподіл компетенції (функцій та повноважень), фінансових, земельних, інших матеріальних ресурсів за рівнями управлінської ієрархії.

Критерії не мають бути самі по собі, а повинні зважати на мету, що переслідується при вирішенні поставленого завдання. Починати моделювання потрібно зі складання переліку цілей, які переслідуються при вирішенні завдання вибору альтернативних сценаріїв моделі, і тільки потім переходити до переліку критеріїв. Така послідовність дій, по-перше, дозволить контролювати відповідність формованого списку критеріїв встановленим цілям. Критичний аналіз списку критеріїв, складених до формулювання цілей, нерідко показує, що на одну з цілей працюють два-три критерії, а інша, не менш важлива, – в їх переліку зовсім не представлена. По-друге, ця послідовність дій природно підштовхує до того, щоб розглянути альтернативні варіанти критеріїв з огляду на поставлені цілі. Для оцінки за критеріями існують шкали безперервних, дискретних, кількісних та якісних (кращий, гірший, проміжний) оцінок альтернатив.

[101] Формування структури економічного простору в ринковій економіці, якщо не йдеться про рівень держави в цілому, в основному відбувається за рахунок економічних важелів автоматично (в процесі формування попиту та пропозиції та урівноваження ринків).

Якщо під регулюванням просторового розвитку розуміти таку організацію спектра управлінських робіт, що мають на меті перетворення території (регіону, міста), то як узагальнюючий критерій допустимості прийняття рішень можна розглядати зростання капіталізації території за рахунок посилення привабливості й конкурентоспроможності території: або як вартісне вираження економічного капіталу (вартісна оцінка бізнесу), або як залучення вартостей в обіг капіталу, тобто процес інвестування у виробництво доданої вартості.

При управлінні стратегією необхідно брати до уваги ймовірний перебіг подій і динамічні процеси економічного, соціального та політичного характеру, а також зрушення в науково-технічному прогресі та структурній політиці. Орієнтація стратегічного управління та політики просторово-економічного розвитку на примноження факторів «другої природи» (за П.Кругманом) націлюють на досягнення агломераційного ефекту, розвиток інфраструктури; підвищення якості людського потенціалу, інноваційності економіки, покращення інституціонального середовища. Інший критерій допустимості прийняття управлінського рішення може формулюватися як отримання синергетичного ефекту від синхронізації у просторі й часі проведення комплексної реформи у сферах стратегічного управління і регіональної економічної політики, управлінні конкурентоспроможністю, адміністративно-територіального устрою, націленої на зростання економіки країни та її регіонів, підвищення рівня та якості життя населення, вдосконалення інституціонального середовища.

Таким чином, обґрунтування підходів до моделювання формування економічного простору і регулювання просторово-економічного розвитку дозволило окреслити пізнавальні завдання для інших розділів монографії – це дослідження методологічних основ управління регіональною конкурентоспроможністю та впливу політики просторово-економічного розвитку на характеристики економічного простору; вдосконалення механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку і формування адекватного йому сучасного інституціонального середовища; визначення засад і напрямів трансформації структури адміністративно-територіального устрою держави у контексті її синхронізації з економічним простором, що об'єктивно змінюється в динаміці й часі під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів.

РОЗДІЛ 2

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ТА ПОЛІТИКА ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

2.1. Управління конкурентоспроможністю регіонів в системі регулювання просторово-економічним розвитком

У попередньому розділі увага акцентувалася на тому, що управління економічною конкуренцією як важлива складова системи регулювання просторово-економічного розвитку позитивно впливає на здійснення економічних процесів на певній території і, тим самим, – на зміну параметрів економічного простору. Конкурентоспроможність регіону виявляється через більшу продуктивність використання регіональних ресурсів, насамперед робочої сили та капіталу, і оцінюється у порівнянні з іншими аналогічними територіями. Як відзначає Д.Стеченко, переваги в ринковому просторі має регіон із найбільш надійними конкурентними позиціями, що створюють суб'єктам господарювання сприятливі умови для здійснення ними ефективної підприємницької та комерційної діяльності. Це забезпечує регіону умови для найбільш ефективного розвитку продуктивних сил і територіальної організації господарства. Однак, поки існують регіональні відмінності в потенційних можливостях розвитку виробництва та вплив природно-кліматичних і ресурсних чинників на економічну структуру регіональних систем, місце і значення кожного регіону в ринковому просторі визначатимуть спеціалізація і територіальний поділ праці[102].

У загальному розумінні конкурентоспроможність регіону – це його спроможність протягом тривалого часу на основі насамперед власних, а також залучених можливостей продукувати товари та послуги для регіонального, національного і зовнішнього ринків, забезпечуючи водночас стабільність і зростання реальних доходів власних жителів[103]. Під конкурентоспроможністю

[102] Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : підручник / Д.М. Стеченко. – К. : Вікар, 2006. – С. 278.

[103] Конкурентоспроможність регіонів України: стан і проблеми. Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.uceps.org/additional/analytical_report_NSD99_ukr.pdf; Підвищення конкурентоздатності економіки областей Заходу та Півдня України на основі формування

регіону С.Романюк розуміє «його спроможність створювати кращі умови для розвитку, що базується на здатності суб'єктів регіональних відносин – місцевих органів влади, недержавних організацій, підприємств спільно формувати і реалізувати стратегію розвитку, залучати до цього процесу кращі інтелектуальні, технічні, технологічні та інші ресурси і краще їх використовувати[104]. Аналіз інших представлених у літературі[105] поглядів на феномен регіональної конкурентоспроможності дозволяє сформулювати уявлення про нього, як здатність економіки регіону передбачати та успішно адаптовуватися до зовнішніх і внутрішніх викликів через створення нових економічних можливостей за рахунок використання стійких конкурентних переваг регіону.

У загальному розумінні управління конкурентоспроможністю регіону як свідомо керований довгостроковий аспект просторово-економічного розвитку – це процес розроблення та реалізації стратегічних управлінських рішень, націлених на підвищення рівня конкурентних можливостей цього регіону шляхом ефективного використання конкурентних переваг та формування конкурентних позицій для суб'єктів господарювання, які базуються в межах його юрисдикції. На конкурентоспроможність останніх також впливають якість і повнота інституціонального середовища і умов ведення бізнесу, які формуються державними та місцевими органами влади на всіх рівнях управлінської ієрархії.

Взаємозв'язок і взаємообумовленість понять «економічний потенціал», «конкурентоспроможність» і «стратегія розвитку» відносно регіону (країни) можна описати таким чином: конкурентоспроможність регіону – це здатність його органів управління створювати і підтримувати на своїй території протягом тривалого періоду часу необхідні умови раціонального викорис-

нових виробничих систем (кластерів) / за заг. ред. С. І. Соколенка. – К. : Міжнародна фундація сприяння ринку. – 2005. – 238 с. та ін.

[104] Романюк С. Регіональна політика в Україні – процес реформування / С. Романюк // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 лип.– 2 серп. 2002 р., Судак, Автономна Республіка Крим / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2003. – С. 300.

[105] Конкурентоспособность регионов: истоки, оценки и перспективы : монография / [Василенко В.Н., Агафоненко О.Ю., Будяков В.Е.] ; Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО "Юго-Восток, Лтд", 2008. – 363 с.; Конкурентоспроможність регіонів України: методологія і практика / Л.Г. Чернюк [та ін.] ; наук. ред. Л. Г. Чернюк ; НАН України, Рада з вивчення продуктивних сил України. – К., 2010. – 107 с.; Стасюк О.М. Конкурентоспроможність регіону: сутність та умови забезпечення / О.М. Стасюк // Україна конкурентоспроможна: інноваційні ідеї та рішення : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (23–24 берез. 2011 р., Донецьк) / Донецький держ. ун-тет управління (ДДУУ). – Донецьк : ДДУУ, 2011. – С. 287–292.

тання наявного економічного потенціалу. Річ у тім, що окремі складові економічного потенціалу регіону стають його конкурентними перевагами, що забезпечують перемогу в міжрегіональній і міжнародній конкурентній боротьбі, лише при створенні певних умов (матеріально-технічних, фінансових, організаційно-інституціональних, інфраструктурних, кадрових тощо) для ефективної реалізації цих елементів потенціалу в сукупному регіональному економічному процесі. Потенціал економічного розвитку регіону тісно пов'язаний із самодостатністю органів влади і управління забезпечувати перевищення виробництва над споживанням, формувати джерела і фонди регіонального розвитку, розробляти і реалізувати стратегії розвитку підлеглих територій. Причому ці можливості об'єктивно задані існуючими особливостями регіонального господарювання (природно-кліматичними, демографічними, галузевою структурою економіки тощо).

Зв'язок конкурентоспроможності зі стратегією просторово-економічного розвитку регіону (країни) простежується на рис. 2.1 – конкурентна перевага регіону має бути заснована на сильній стратегічній позиції, яку зміцнюють високий потенціал внутрішньої структури і привабливість зовнішніх умов. У процесі реалізації стратегії просторово-економічного розвитку, в міру підвищення конкурентоспроможності (з $РК^0$ до $РК^1$, $РК^2$, …, $РК^n$), відбувається зміна стратегічної позиції країни/регіону (з $ПС^0$ до $ПС^1$, $ПС^2$, …, $ПС^n$).

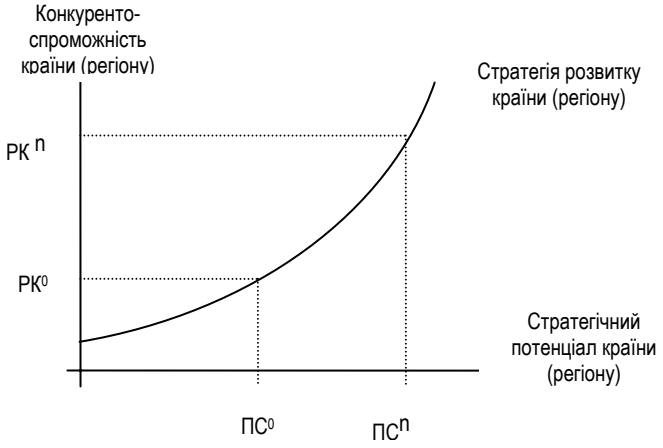


Рис. 2.1. Зміна стратегічної позиції регіону залежно від ефективності реалізації стратегії просторово-економічного розвитку країни/регіону

Джерело: складено Т.В.Голіковою.

Специфіка регіону як учасника конкурентних відносин виражається в тому, що регіон як господарський комплекс, що саморозвивається, складається з елементів – населення, бізнесу, влади, які взаємодіють у рамках ринкових і неринкових відносин за допомогою ринкових і неринкових механізмів та інструментів, забезпечуючи тим самим піднесення регіону як збалансованої системи, зумовлюючи розвиток кожного елемента і дозволяючи при цьому певні протиріччя між ними.

Спираючись на ідею «національного ромба», висунуту М.Портером[106], виокремимо чотири групи факторів регіонального характеру, які визначають умови виникнення і підтримки конкурентних переваг в окремих суб'єктах господарювання (рис. 2.2), які функціонують у межах певної територіальної одиниці. Якщо уважно придивитися до цих детермінантів, то в «регіональному ромбі» два кути – «геоекономічне становище регіону» (верхній) і «параметри ресурсів усіх видів, розташованих на території регіону» (лівий) – визначають

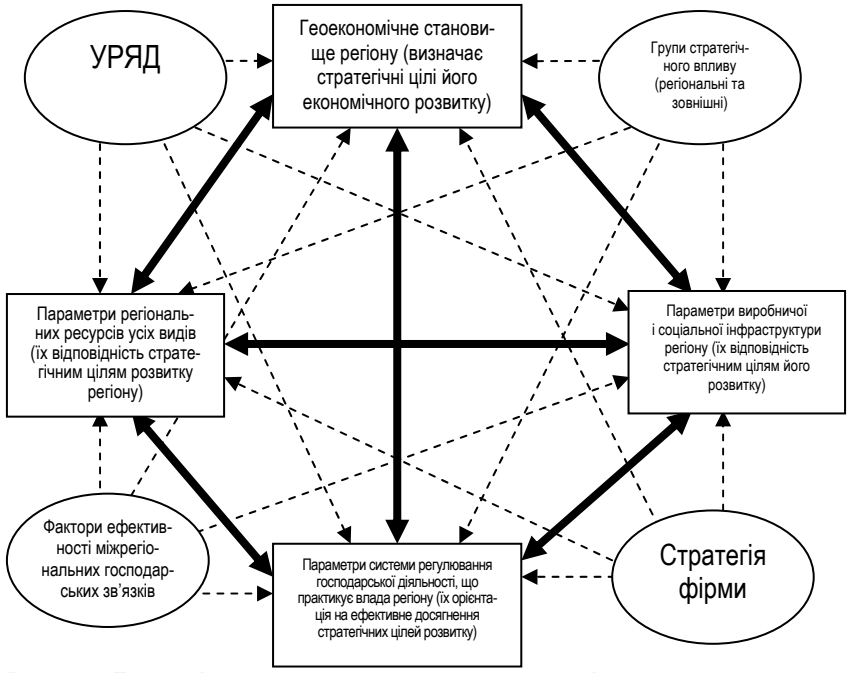


Рис. 2.2. Детермінанти конкурентних переваг регіонального значення

Джерело: складено Т.В.Голіковою.

[106] Портер М. Конкуренция : уч. пособ. / М. Портер ; пер. с англ. – М. : Изд. дом «Вильямс», 2001. – 495 с.

стратегічні цілі і формують стратегію економічного розвитку регіону. А два інші кути – «параметри виробничої і соціальної інфраструктури регіону» (правий) і «параметри системи регулювання господарської діяльності, що практикується місцевими органами влади, або інституціональні умови ведення бізнесу» (нижній) – залежно від їх відповідності стратегії (місії) регіонального розвитку і орієнтації на ефективне досягнення окреслених стратегічних цілей, по суті, можуть як сприяти зміцненню конкурентних переваг суб'єктів господарювання, так і створювати загрози для ведення бізнесу.

Зазначені фактори одночасно є детермінантами, що формують ті чи інші умови для конкурентоспроможності всіх галузей, що базуються в певному регіоні. Крім того, до запропонованого «регіонального ромба» детермінантів конкурентних переваг регіонального значення введено ще чотири фактори: «роль уряду»; «групи стратегічного впливу (регіональні та зовнішні)», «стратегія фірми» та «фактори ефективності міжрегіональних господарських зв'язків». Розглянемо передумови досягнення і підтримки конкурентних переваг, що формуються факторами регіонального характеру, та виділимо найважливіші з них для розвитку національної економіки та її територіальних складових.

До першої групи детермінант конкурентних переваг регіонального значення належать фактори історичної обумовленості геоекономічної ролі, яку та чи інша регіональна економічна система відіграє у суспільному поділі праці. Геоекономічне становище регіону визначає стратегічні цілі його економічного розвитку, а чітке визначення державною та/або регіональною владою геоекономічного значення певного регіону надає стратегії його економічного розвитку більшої цілеспрямованості. Механізм впливу української держави на покращення географічного становища регіонів як фактор конкурентоспроможності їх економіки пов'язаний насамперед із реалізацією проектів транспортного будівництва, що збільшують щільність і розміщення транспортних шляхів (залізничних, автодорожніх і водних) по країні та посилюють транспортні зв'язки між ними і світом. Висока транспортна освоєність території країни впливає на зниження за інших рівних умов частки видатків на транспортування в загальній структурі витрат на вироблену в її регіонах продукцію[107]. «Вузьким місцем» масштабної реалізації таких інфраструктурних проектів є обмеженість інвестиційних ресурсів та їх інституціонального забезпечення.

[107] За даними англійського інституту «Рендел», за коефіцієнтом транзитності (тобто розвиненістю всіх транспортних зв'язків і відповідної їм інфраструктури) Україна посідає перше місце в Європі. Через територію України проходять чотири з дев'яти транзитних коридорів міжнародного значення (МТК № 3 «Німеччина – Польща – Україна (Львів – Київ)»; № 5 «Італія – Словенія – Угорщина – Словаччина – Україна (Ужгород, Львів)»; № 7 «Дунайський (водний): Австрія – Угорщина – Югославія – Болгарія – Румунія – Молдова – Україна»; № 9 «Фінляндія – Росія – Україна (Київ, Одеса) – Білорусь – Молдова – Румунія – Греція»), а області, через які вони пролягають, мають кращу конкурентну позицію.

В Україні за роки незалежності перевагами вигідного географічного становища скористалися більшість прикордонних областей, а особливо південні приморські регіони, що мають крупні морські порти і бази, через які йдуть основні зовнішньоторговельні потоки (Одеська, Донецька, Миколаївська області та АР Крим). У кращому становищі перебувають регіони, що вже займають сталу конкурентну позицію на міжрегіональних ринках транспортних послуг і зв'язку (Одеська, Донецька, Дніпропетровська, Харківська, Львівська, Закарпатська області та м. Київ), та локальні території, на яких розташовані транспортні вузли (аеропорти, морські та річні порти, залізничні і автомобільні пункти), що можуть мати регіональний, державний і навіть міжнародний статус. Конкурентними перевагами від зручного географічного становища і транспортної освоєності території може скористатися майже кожний регіон України, який чітко визначить місію своєї участі у реалізації макротехнології «Україна – транзитна держава» (нарощування транзитних вантажів), великих інфраструктурних проектів, Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні, Стратегії розвитку морських портів України[108], метою яких є розбудова національної мережі міжнародних транспортних коридорів відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу, збільшення пропускної спроможності транспортних вузлів та залучення транзитних потоків країн Європи та Азії через територію України.

Друга група детермінант конкурентних переваг регіонального значення пов'язана з характером і територіальним розміщенням ресурсів, наявних у тому чи іншому регіоні. З цієї позиції складові ресурсного потенціалу регіону по суті можна розглядати як базу для визначення тих конкурентних переваг, які будуть покладені в основу визначення стратегічних ресур-

[108] Див.: Про схвалення Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 496 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/; Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 р. № 1051 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

сів регіону. Однак до стратегічних ресурсів відносяться як матеріальні, так і нематеріальні, тобто – підприємницькій ресурс, сприятливий імідж території як інтегральний показник від інноваційного та інвестиційного клімату та рівня й якості регіонального управління.

Наявність на території регіону високоекономічних природних ресурсів, що становлять міжрегіональний і міжнародний інтерес, а також формування господарських полігонів, спрямованих на промислове і сільськогосподарське використання природних ресурсів, можуть бути об'єктами активної інноваційно-інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання та впровадження ними нових технологій. Відповідно вигідну конкурентну позицію займає той регіон, параметри ресурсів усіх видів якого найбільш повно відповідають стратегічним цілям його економічного розвитку. Наприклад, перевагу від забезпеченості сировинними ресурсами[109], що затребувані світовим ринком в Україні, насамперед отримали: Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Полтавська, Сумська, Харківська області (основні регіони-експортери), а також опосередковано – м. Київ через розташування в ньому штаб-квартир великих кампаній-експортерів. Ця перевага в період зростання забезпечувала вищі доходи бюджетам експортно-сировинних регіонів і працівникам, зайнятим у цих галузях. Однак багаті на природні ресурси регіони, в яких суб'єкти господарювання не впроваджують технічні та управлінські інновації, а місцева влада не покращує інституціональні умови ведення бізнесу, поступово втрачають конкурентні позиції у боротьбі за інвестиції та людські ресурси. Для підвищення регіональної конкурентоспроможності як уряду, так і місцевій владі необхідно постійно піклуватися про найповніше і найефективніше використання наявних ресурсів, а також тих ресурсів, які вони імпортують для виробництва.

У зв'язку зі скороченням можливостей за рахунок екстенсивного розвитку – освоєння нових площ, родовищ, утворення нових поселень тощо – в умовах ринкової економіки визначальними стають нові наукомісткі технології, створення інтелектуальної власності в різних формах і за рахунок цього – інтенсивне використання наявних ресурсів. Тому, розглядаючи різні фактори просторового розвитку країни, ще раз підкреслимо важливість

[109] На території України зосереджено 94 види корисних копалини; деякі з них мають світове значення: залізні і марганцеві руди (80% їхніх запасів в Європі), кухонна сіль, кам'яне вугілля. Також країна має великі запаси бокситів, мідних руд, самородної сірки, калійної солі, ртуті, каолинів, графіту, сировини флюсу і вогнетривких глин, скляних пісків, бентонітів, цементної сировини.

«людського» фактора, потенціал якого визначається не тільки кількістю членів соціуму, здатних до продуктивної праці, але й їхньою кваліфікацією, здатністю до інтелектуальної діяльності. Якість людських ресурсів (середній вік працездатного населення, темпи зростання/зниження чисельності економічно активного населення, міграційні потоки тощо) є найважливішим фактором, який визначає появу і розповсюдженість нових технологій, а також передумовою зростання потенціалу економіки відповідного регіону за сприйняттям інновацій. Це у свою чергу впливає на динаміку створення і функціонування малих і середніх підприємств. Якщо відсутні процеси підвищення кваліфікації та перепідготовки, якщо немає спеціальних служб, котрі контролюють процеси включення працівника в колектив, його участь у загальній організаційній роботі та його заміні, то немає й сучасного виробництва. Тим самим потенціал і якість людських ресурсів, науковий потенціал і наявність наукових, консалтингових і проектних установ визначають можливості інноваційних процесів регіону.

Соціально-економічна привабливість регіону зростає за наявності надійних джерел формування місцевих бюджетів (обласного, районних і територіальних громад) і чіткого економічно-правового механізму регулювання фінансових взаємовідносин між суб'єктами ринкових відносин. Очевидно, що найбільший рівень забезпеченості власними бюджетними ресурсами мають розвинені регіони, а найменший – регіони зі зниженим рівнем розвитку. Низька інституційна спроможність і недостатня фінансова забезпеченість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку регіонів в умовах обмеженості державних коштів призводить до зниження економічної активності та поглиблення диференціації територіального розвитку, посилення диспропорцій, загострення соціальних проблем, погіршення життєвого рівня населення.

Наявність сприятливої екологічної ситуації можна розглядати як певний ресурс, що робить регіон привабливим як для розміщення нових робочих місць, так і для проживання населення. Будь-яка економія на природоохоронних заходах призводить до втрат і знижує надійність конкурентних позицій регіону. З огляду на те, що більша частина території України характеризується критичною екологічною ситуацією, вирішення питання оздоровлення навколишнього середовища шляхом відбору і впровадження найбільш екологічно чистих технологічних систем, а також використання спеціальної техніки тощо набувають пріоритетного значення.

До найважливішого ресурсу, без якого неможлива ніяка господарська діяльність, вчені зараховують і той обсяг повноважень (певний правовий ресурс), яким у законодавчому порядку наділений господарюючий суб'єкт. Для місцевих органів влади і управління обсяг компетенції є похідним від процесів деконцентрації і децентралізації державного управління, які зараз відбуваються в країні[110]. За Конституцією України регіональна і місцева влада зобов'язана бути гарантом демократії, культурної автономії, економічного та соціального розвитку регіону, відповідного рівня якості життя. Але практична реалізація цього повинна бути підкріплена делегуванням більш широких компетенцій і повноважень, а отже, й відповідних їм фінансових, майнових, правових ресурсів. Викривлення економічної природи інституту приватної та муніципальної власності та ринкових форм обміну, призводить до того, що активність економічних суб'єктів значною мірою спрямовується не на одержання доходу від введення бізнесу, а на придбання чи збереження останнього шляхом лобістської діяльності, що підриває довіру населення до владних інституцій.

Третя група детермінант конкурентних переваг регіонального значення – це фактори, що характеризують рівень розвитку ринкової інфраструктури регіону як мікросередовища для базування фірм, параметри яких мають відповідати стратегічним цілям економічного піднесення регіону. Для регіону наявність розвиненої економічної інфраструктури є стрижневою конкурентною позицією в міжрегіональних і міжнародних торговельно-економічних відносинах.

Усі заходи, що використовуються стосовно підвищення привабливості регіонів для приватних інвесторів можна поділити на дві принципово різні групи: за рахунок покращення властивостей території шляхом вдосконалення та розвитку інфраструктури регіону (яку в широкому розумінні слід вважати синтетичним показником умов господарювання); шляхом надання певного набору пільг (насамперед податкових) інвесторам, що приходять у регіон. При наданні переваги тому чи іншому варіанту слід враховувати, що розвиток інфраструктури дозволяє створити сприятливі умови для зростання економіки регіону на довгострокову перспективу, а фінансова підтримка компаній у ряді випадків може дати лише тимчасовий ефект, бо у світовій практиці відомі випадки, коли інвестори залишали регіон у разі припинення дії податкових пільг.

[110] Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики : монография / Воронин А. Г. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 176 с. та інші.

Витрати фірми на ведення бізнесу значно збільшує необхідність підтримувати достатньо високий рівень елементів «індивідуальної» соціальної інфраструктури в умовах її загальної нерозвиненості у регіоні базування. Ігнорування менеджерами цієї обставини призводить до відпливу робочої сили, конфліктам між персоналом і керівництвом фірми, збільшенню компенсаційних виплат та інших негативних наслідків. Натомість фірмі, яка базується на інфраструктурно освоєній території, досягти високого рівня конкурентної переваги значно простіше і дешевше. У регіонах, де немає достатніх базових елементів економічної інфраструктур, або ті чи інші елементи цих структур не відповідають характеру місії фірми, зробити це набагато складніше, навіть за наявності певних заохочувальних заходів уряду і місцевої влади.

Сприятливе регіональне середовище властиве регіону не споконвічно – його необхідно вирощувати, іноді інкубувати й розвивати на постійній основі, а саме за рахунок так званої «м'якої інфраструктури» – мереж або асоціацій, системи послуг для підприємств, розвитку соціального капіталу, інформаційної інфраструктури тощо. Ринкова інфраструктура має включати розгалужену мережу різних структур, що обслуговують потреби суб'єктів господарювання, зокрема, посередницьких, торгових і збутових організацій, фінансово-кредитних установ, маркетингових, інформаційних і консалтингових центрів, мережі соціального обслуговування, об'єктів матеріально-технічної бази тощо.

Четверта група детермінант конкурентних переваг регіонального значення – фактори, що характеризують принципи регулювання економічної діяльності місцевими органами влади і управління, тобто йдеться про формування інституціональних умов ведення бізнесу та їх орієнтацію на ефективне досягнення стратегічних цілей регіону. До цієї групи факторів формування конкурентних переваг відноситься достатньо широкий перелік умов, що впливають на підвищення чи зниження конкурентоспроможності регіону в «боротьбі» за залучення на територію суб'єктів господарювання, зокрема, сприятлива регуляторна політика, ефективна система місцевих податків і пільг, створення інституційних структур, які допомагають агентам господарювання в реалізації ними ініціативних проектів тощо, а також наявність у місцевої влади стратегічного бачення перспектив і напрямів розвитку підлеглої території.

Кожний інвестор і підприємець повинен знати, в якому соціально-економічному середовищі йому доведеться вести діяльність (наявність ста-

більної податкової системи, чітких правил ліцензування, надійних гарантій для підприємницької та інвестиційної діяльності) та якою мірою важелі державного регулювання на місцях спрямовані на стимулювання і заохочення активної інвестиційної та виробничої діяльності. Привабливість регіону багато в чому залежить від існуючої пільгової системи податків, а також від наявності гарантій, що зводять до мінімуму негативні наслідки економічного ризику. Ця конкурентна позиція регіону має важливе значення для залучення як вітчизняного, так і зарубіжного капіталу в інтересах розвитку та територіальної організації продуктивних сил.

З огляду на специфіку маркетингу і за наявності відповідної зацікавленості місцеві органи влади прагнутимуть покращити імідж своїх територій як місця життєдіяльності та об'єкта вигідного вкладення капіталу. Головний акцент при цьому робиться на перевагах не тільки природних, економічних, соціальних, екологічних, культурних і політичних чинників, але й на результатах людської діяльності, що разом наповнюють певну територію. Саме всі ці елементи можуть бути об'єктами вкладення капіталу інвесторів, об'єктами купівлі-продажу, але тільки в своїй сукупності вони визначають ціну території як товару. Через систему гарантій і стимулюючих чинників останні можуть або посилити конкурентну позицію регіону, підвищивши цим його роль і значення у територіальному поділі праці країни в цілому або, навпаки, послабити їх.

У підвищенні інвестиційної привабливості території як місця свого базування мають бути зацікавлені всі: і місцева влада (збільшаться надходження до бюджету), і бізнес (зростуть інвестиції і купівельна спроможність населення), і прості громадяни (з'явиться можливість змінити роботу або отримати додаткові соціальні виплати). Місцевим чиновникам необхідно зрозуміти, що поліпшення інвестиційної привабливості дозволяє нарощувати капіталізацію підлеглої території. Сюди можна віднести й виважену політику регіональних адміністрацій щодо територіальних утворень, які перебувають під їх юрисдикцією (районів, міст, інших населених пунктів). Зокрема, йдеться про здійснення заходів щодо виведення з депресивного стану окремих локальних територій; стимулювання появи «точок» зростання та впровадження кластерних технологій; створення пільгових режимів для підприємництва та населення; адресне спрямування інвестицій, кредитів, субвенцій (дотації) на розвиток соціальної сфери і інфраструктури на засадах державно-приватного партнерства; встановлення і диференціація обмежень та нормативів, а також охоронних режимів.

В умовах конкурентного порядку важливими інструментами регулювання територіального розвитку є розроблення індикативних планів і конкурентних стратегій як орієнтирів розвитку регіональних економік, ухвалення відповідних нормативних актів, що регламентують фінансову та іншу підтримку тим суб'єктам господарювання, які діють у векторі цих орієнтирів. Регіональна влада при розробленні програмних документів і заохочувальних заходів, розподіляючи асигнування з місцевих бюджетів, має спрямовувати ресурси в першу чергу на формування найменш розвинених детермінантів конкурентних переваг регіонального значення. Як наслідок успішної взаємодії владних і бізнесових структур суміжних областей, розташованих на території одного мезо-(макро-)району, мають бути вироблені і легітимізовані загальні і, що край важливо, несуперечливі для них принципи регулювання економічної діяльності. Це дозволить встановлювати ефективні горизонтальні зв'язки між господарюючими суб'єктами щодо спільного використання обмежених і стратегічних ресурсів, обміну об'єктами інтелектуальної власності, участі в міжрегіональних кластерах.

При формуванні стратегії економічного розвитку території і як її важливої складової – програми підвищення її конкурентної позиції доцільно дотримуватися такого порядку.

1. На основі аналізу факторів, що характеризують геоекономічне становище регіону на території країни, оцінки рівня конкурентоспроможності галузей і секторів економіки, окремих виробництв визначається набір стратегічних зон господарювання загальнодержавного і регіонального значення, що приймаються як кращі для регіону об'єкти обслуговування базовими галузями економіки. На статус таких зон можуть претендувати:

– галузі (виробництва), що досягли конкурентних переваг за рахунок наявності природних ресурсів, дешевої робочої сили, багаторічного досвіду роботи, значного обсягу внутрішнього ринку (покращення їх конкурентної позиції лежить у площині ефективного використання ресурсів);

– галузі (виробництва), що володіють значним науково-виробничим потенціалом, необхідним комплексом споріднених і підтримуючих галузей та мають інші сприятливі можливості для досягнення конкурентних на внутрішніх і міжнародних ринках товарів і послуг;

– наукомісткі галузі (виробництва) та інноваційно-технологічні мережі, для освоєння високих технологій в яких потрібні істотні інвестиційні ресурси, одержання довгострокових кредитів і використання передового світового досвіду тощо);

– локальні території, сприятливі для створення вільних економічних зон інноваційної спрямованості; науково-технічних центрів різної спеціалізації, технопарків і технополісів, інкубаторів інноваційного бізнесу, протекціоністська політика щодо яких сприятиме переходу виробництв спеціалізації цих господарств на інноваційну траєкторію розвитку;

– інноваційно-промислові кластери (виробництва), що володіють значним науково-виробничим потенціалом, необхідним комплексом споріднених і підтримуючих галузей та інших сприятливих можливостей досягнення конкурентних переваг на внутрішніх і міжнародних ринках товарів і послуг.

2. Виявляються потенційно конкурентоспроможні базові галузі (виробництва) регіональної економіки, а також галузі виробничої і соціальної інфраструктур, необхідні для ефективного задоволення попиту в товарах і послугах, запропонованого обраним набором стратегічних зон господарювання і населення регіону.

Зважаючи на те, що українським товаровиробникам потрібно прагнути до максимального збільшення експорту кінцевої продукції середньотехнологічної оброблювальної промисловості і навіть низькотехнологічної[111], ідеально було би, щоб кожний регіон спробував виробити власну стратегію створення певних «опорних точок» для включення у глобальні ланцюжки доданої вартості на своїй території. Наприклад, перспективною уявляється стратегія максимального вбудовування вітчизняної оброблювальної промисловості, будівництва, транспорту, фінансової сфери у світові ланцюжки створення вартості (технологічні ланцюжки) як молодших коопераційних партнерів.

3. Наступною ітерацією є визначення зони стратегічних ресурсів усіх видів, які наявні у регіоні, а також тих, що перебувають за його межами, для забезпечення ефективного функціонування потенційно конкурентоспроможних базових галузей регіональної економіки і відповідних галузей виробничої і соціальної інфраструктур. Наявність чи відсутність необхідних для підтримки їх конкурентних переваг ресурсів позначається на величині виробничих і трансакційних витрат, які можуть стати настільки високими, що на тих самих ринках не дозволять домогтися конкурентних переваг порівняно з підприємствами інших регіонів. Тому необхідно формувати «мережу» резервних

[111] Наприклад, трактори, екскаватори, транспортні засоби тощо, які радянська індустріальна традиція дозволяє в цій ніші виробляти з прийнятною якістю і витратами. Проте самі ці виробництва мають стати об'єктами радикальної технологічної модернізації, впровадження новітніх технологій.

зон стратегічних ресурсів, розташованих як на території регіону, так і за його межами (у тому числі за рубежем) на основі встановлення взаємовигідних господарських зв'язків та укладання контрактів.

4. Економічний підхід до вибору довгострокових цілей і способів їх досягнення – найважливіше завдання стратегічного управління регіоном. У зв'язку з цим визначені геоекономічна місія регіону, зони стратегічного господарювання та ресурсів служать головними параметрами при розробленні індикативних стратегічних планів розвитку базових і інфраструктурних галузей регіональної економіки і планів їхньої взаємодії з внутрішніми і зовнішніми постачальниками ресурсів. Подібний план має містити також цільові орієнтири розвитку економічної і соціальної сфер регіону. Крім цього, висока оцінка центром окремих конкурентоспроможних регіональних ініціатив сприятиме їх включенню до урядових цільових програм, отриманню державних трансфертів і преференцій за галузевими каналами та програмами соціального призначення. Для місцевої влади обов'язковим є розроблення економічних механізмів і важелів економічної та політичної підтримки процесу досягнення запланованих орієнтирів регіонального розвитку. Безпосередньою частиною індикативного регіонального плану має стати система заохочувальних заходів, які орієнтують усіх агентів господарювання на досягнення цільових нормативів економічного і соціального розвитку регіону, що підтримують ринкову конкуренцію, диверсифікацію бізнесу, підвищення рівня корпоративного менеджменту.

5. При розробленні конкурентних стратегій слід враховувати певний тиск на економічну політику регіонів *груп стратегічного впливу* міжнародного, державного і регіонального значення – транснаціональних корпорацій, фінансово-промислових груп, галузевих і міжгалузевих комплексів, потужних партій та громадських організацій, зарубіжних державних структур, які часто-густо лобіюють свої корпоративні інтереси, вимагаючи певних преференцій. Крім того, на уряд чинять тиск і місцеві органи виконавчої влади, відстоюючи участь у цільових державних програмах або надання загальнодержавного статусу окремим регіональним програмам та ініціативам. За умови, що окремі регіональні пріоритети збігаються з загальнодержавними інтересами, область може отримати додаткові бюджетні вливання і матеріальні ресурси, що підвищує її імідж і слугує відповідним сигналом для інвесторів та підприємців.

Важливу роль відіграють *фактори, що впливають на ефективність міжрегіональних господарських зв´язків*. Сучасні регіони включають дві

площини співробітництва – міждержавну і міжрегіональну, причому регіональна інтеграція найкращим чином досягається саме на субрегіональному рівні. Це відбувається в тому випадку, якщо ці субрегіони (наприклад, прикордонні регіони) дійсно є акторами міжнародного економічного співробітництва (тобто володіють можливістю незалежно від своїх держав встановлювати транскордонні контакти). Природно, що при цьому регіон спирається на ті або інші конкурентні переваги. Роль же держави у цьому процесі полягає у створенні умов, заохоченні встановлення таких зв'язків, наділенні мікрорегіонів більшою автономією у міжнародній сфері.

Зручне географічне становище і висока транспортна освоєність території регіону набувають особливого значення у ситуаціях, коли: близько перебувають розвинені у господарському плані регіони, здатні формувати ринковий простір і товарні ресурси за мінімальних витрат виробництва та обміну; налагоджені зручні транспортно-економічні зв'язки із зарубіжними країнами; існує розвинена взаємопов'язана система залізничного, автомобільного, водного та авіаційного транспорту; прикордонних територіально-господарських комплексів (трансграничних кластерів), що формувалися історично.

Місцеві виконавчі органи прикордонних областей[112] мають проводити активну політику прикордонного співробітництва, що створює додаткові можливості ефективного використання виробничого, наукового та технічного потенціалу завдяки вигідному географічному становищу їх територій. Свої конкурентні переваги здатні також примножити і прикордонні території, що беруть участь у створенні та діяльності єврорегіонів[113]. Це дозволяє їм самостійно виходити на європейські структури для отримання технічної допомоги на регіональні проекти. Участь певних регіонів у реалізації Програми розвитку єврорегіонів дасть змогу вивести транскордонне співробітництво на якісно новий рівень, сприятиме інтеграції України до ЄС та роз-

[112] В Україні 19 регіонів із 27 є прикордонними. За їх участю на західному та південно-західному кордонах Україні діють чотири єврорегіони: «Карпатський», «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут» – єврорегіональною співпрацею охоплено 20% території України, на якій проживає кожний п'ятий українець (6 областей, 100 районів та 109 міст). Останнім часом активізується діяльність єврорегіону «Дністер» (Вінницька, Одеська області та прикордонні області Республіки Молдова).

[113] Див.: Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 587 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www. minregionbud.gov. ua/index.php?id=895

в'язанню нагальних соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних та інших проблем розвитку прикордонних регіонів.

Стратегічний потенціал і високий рівень конкурентних переваг фірми (виробництва), регіону або країни в цілому зберігається у тому випадку, якщо їх джерела постійно розширюються та удосконалюються. Однак збереження конкурентних переваг пов'язано з виявленням і знешкодженням численних загроз, що виникають у різних детермінантах. Тому при оцінці конкурентної позиції регіону[114] надзвичайно важливо врахувати відповідність *стратегій розвитку фірм (корпорацій, підприємств)* місії та цільовим орієнтирам стратегії регіонального розвитку. До основних причин втрати фірмою конкурентоспроможності можна віднести, зокрема: погіршення факторних параметрів (стану науково-технічної бази, зростання витрат виробництва, зниження кваліфікації кадрів тощо); технологічні зміни, що призводять до виникнення нездоланних перепон у спеціалізованих виробничих факторах, або потребу у нових підтримуючих галузях, які поки що відсутні (наприклад, пошук і використання нетрадиційних джерел енергії, потреба у конверсії виробництва тощо); втрату тиску передових місцевих споживачів-новаторів і суперноваторів; послаблення внутрішньої конкуренції через надання фірмам-конкурентам урядових субсидій і регіональних преференцій тощо.

Загалом *роль уряду* полягає в прямому чи опосередкованому впливі на конкурентні переваги агентів економічних відносин, без порушення основ їх економічної конкуренції, наприклад, через участь у реалізації програмних ініціатив стратегічного характеру, здійсненні інноваційної та соціально-економічної політики, надання різних заохочувальних (преференцій, трансфертів тощо) або обмежуючих, зокрема природозахисних та інших заходів. Прямий вплив уряду на діяльність регіональних суб'єктів господарювання полягає у державній підтримці тих з них, які мають стратегічне або загальнодержавне значення.

Зміцнення або дестабілізація конкурентних можливостей регіону залежать не тільки від загальнорегіональних умов і процесів, а й від наявності

[114] Стасюк О.М. Формування конкурентних позицій регіону / О.М. Стасюк // Україна: Схід-Захід – проблеми сталого розвитку : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (22–23 вер. 2011 р., Донецьк). – Донецьк : ДНУЕТ. – 2011. – С. 163–165.

конкурентних переваг (позицій) у кожного підприємства, галузі або міжгалузевого комплексу, кожне з яких має свій життєвий цикл – від зародження до припинення існування. Якщо виробництва, які є базовими для регіону (як нерентабельна вугільна галузь для Донецької і Луганської областей), чи районо-, містоутворюючі підприємства (негативний приклад депресивних монофункціональних міст), перебувають на останній стадії свого життєвого циклу, як наслідок, вони стають точками депресії на мапі регіону або країни. Масштаби депресії різні – від депресивних монофункціональних міст до «старопромислових» регіонів. У багатьох розвинених країнах уряди проводять відповідну регіональну політику, спрямовану на поліпшення економічного становища депресивних районів.

Можна констатувати, що конкурентна перевага того чи іншого регіону не може бути стабільною без постійних зусиль з удосконалення всіх детермінант національного та регіонального «ромбів». Чітке уявлення про можливості, що відкриваються детермінантами регіонального «ромба» і стратегічним потенціалом території – неодмінна умова досягнення лідерства у конкурентній боротьбі. З огляду на це найважливішим завданням місцевих органів виконавчої влади є здійснення комплексу різнопланових заходів (аналітичних, прогнозних, програмних, інституціональних тощо), спрямованих на постійній основі підтримувати й нарощувати стратегічний потенціал регіону, забезпечуючи тим самим його тривале процвітання. Йдеться про ухвалення *довгострокової програми забезпечення конкурентоспроможності регіонального господарського комплексу* як складової стратегії розвитку регіону, розроблення і реалізація якої має здійснюватися в умовах тісної та плідної співпраці всіх державних, місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад та бізнесових структур на засадах державно-приватного партнерства.

2.2. Удосконалення інформаційного простору управління регіональною конкурентоспроможністю

Поняття «конкурентоспроможність» є одним з базових у ринковій економіці. Визначення рівня конкурентоспроможності може стосуватися як товару чи послуги, що виробляються, так і домогосподарства, окремої фірми або галузі (підгалузі). Всі ці види конкурентоспроможності нарешті реалізуються у географічному просторі, тобто на певній території, і завдяки цьому ця територія сама по собі може бути конкурентоспроможною або неконкурентоспроможною. Таким чином поняття конкурентоспроможності може

використовуватися при економічному аналізі національних економік, господарських комплексів регіональних утворень субнаціонального рівня та поселень. Саме *індикатор міжрегіональної конкурентоспроможності* вважається найбільш об'єктивним комплексним показником, який органічно поєднує конкурентоспроможність товару, товаровиробника, галузеву конкурентоспроможність і характеризує становище регіону на національному і зовнішньому ринках, і, таким чином, становище самої країни на світовому ринку. При цьому, як зазначає Ю.Полунєєв, конкурентоспроможність нації (країни) відрізняється від інших агрегованих економічних показників тим, що завжди включає «свідомо керований» довгостроковий аспект територіального розвитку[115].

Загальноекономічний підхід до оцінки рівня міжрегіональної конкурентоспроможності може бути сформульований на основі поняття, запропонованого А.Селезньовим: «конкурентоспроможність регіону – це обумовлене економічними, соціальними, політичними й іншими факторами становище регіону та його окремих товаровиробників на внутрішньому й зовнішньому ринках, що відбивається через показники (індикатори), які адекватно характеризують сучасний стан та його динаміку»[116]. Зважаючи на це конкурентоспроможність регіону можна віднести до *складного (інтегрального) оціночного показника*, значення якого вимірюється системою певних кількісних та якісних показників територіального розвитку, динаміку яких відслідковують у достатньо тривалій (стратегічній) перспективі, із застосуванням експертних методів і оцінок.

Інформаційний простір управління територіальною конкурентоспроможністю формують чисельні наукові підходи і концепції, різноманітні методики її обчислення, складені орієнтовні переліки відповідних показників та індикаторів (наприклад, див. додаток 1) тощо. Результати аналізу вітчизняної та зарубіжної наукової літератури[117] з цієї проблематики свідчать про існування розбіжності у методичних підходах (концепціях) до проведення порівняльної оцінки конкурентоспроможності регіонів, пов'язані: *по-перше*, з різни-

[115] Полунеев Ю. Конкурентоспособность страны как национальная идея / Ю. Полунеев // Зеркало недели. – 2005. – 19 марта. – № 10. – С. 13.

[116] Селезнев А.З. Конкурентные позиции и инфраструктура рынка России / А.З. Селезнев. – М. : Юристъ. – 1999. – С. 30 (384 с.).

[117] Зандер Е.В. Интегральная оценка детерминант конкурентоспособности регионов / [Зандер Е.В., Ферова И.С., Инюхина Е.В. и др.] // ЭКО. – 2007. – № 11. – С. 44; Лазарєва Є.В. Методичний підхід до оцінки конкурентоспроможності регіону / Є.В. Лазарєва, Н.В. Яблонська // Регіональна економіка. – 2011. – № 1. – С. 28. – С. 23–31.

ми за формалізацією цілями і акцентами у відповідних розрахунках, які ставились розробниками методик; *по-друге*, зі структурою і переліком статистичних показників та їх агрегацією у індекси першого і другого порядку. Наприклад, за висновком Є.Лазарєвої та Н.Яблонської, сукупність взаємопов'язаних показників повинна задовольняти таким критеріям: забезпечувати регіональний рівень представлення даних, бути нескладною для сприйняття і обробки даних, відповідати системі національної статистики, бути репрезентативною для міжнародних зіставлень, забезпечувати проведення оцінки в динаміці[118]; *по-третє*, із умінням поєднувати використання як статистичних показників, так і експертних оцінок (або повне ігнорування необхідності застосовувати останні). Наприклад, для присвоєння вагових коефіцієнтів використовують метод експертних оцінок, що підвищує суб'єктивність інтегральних показників оцінки конкурентоспроможності; *почетверте*, добором регіонів, які будуть зіставлятися між собою. При здійсненні моніторингу міжрегіональної конкурентоспроможності необхідно дотримуватися принципу забезпечення однорідності об'єктів порівняння (наприклад, АР Крим має аналізуватися разом з м. Севастополь).

Серед методик, за якими здійснюються оцінки міжнародної конкурентоспроможності країн, найбільш авторитетними на сьогодні вважаються ті, що розроблені та використовуються міжнародними організаціями, зокрема, Світовим банком, Організацією Об'єднаних Націй, Міжнародним банком, Всесвітнім економічним форумом. Кожна з цих організацій при складанні повної картини конкурентоспроможності національних господарств користується власною методикою і, відповідно, структурою інформаційного простору (переліком показників та індикаторів, формулами їхніх розрахунків тощо). Саме з цим пов'язані певні розходження у розрахунках і висновках щодо міжнародної конкурентоспроможності окремих кран, отриманих при використанні зазначених методик.

Розрахунки порівняльної оцінки конкурентоспроможності країн світу, що проводяться раз на рік під егідою *Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ)*[119], базувалися спочатку на методиці «Індексу перспективної конку-

[118] Лазарєва Є.В. Методичний підхід до оцінки конкурентоспроможності регіону / Є.В. Лазарєва, Н.В. Яблонська // Регіональна економіка. – 2011. – № 1. – С. 28.

[119] Конкурентоспроможність України ВЕФ аналізує з 1997 р. Звіт про міжнародну конкурентоспроможність ВЕФ охоплює 133 країни з економіками розвиненими і тими, що розвиваються. Звіт використовується урядами, вченими і бізнес-лідерами в усьому світі як інструмент для кращого розуміння сильних і слабких сторін економік різних країн, а також для точного ви-

рентоспроможності» (Growth Competitiveness Indecs, GCI), що була запропонована Дж.Саксом[120], потім – «Індексу мікроекономічної конкурентоспроможності» (Micro-economic Competitiveness Indecs, MCI), уведеною М.Портером (передбачає детальні дослідження мікроекономічних аспектів у тій чи іншій країні), а з 2006 р. «Індексу глобальної конкурентоспроможності (Global Competitiveness Index, GCI), що розраховується за методикою професора Колумбійського університету Ксав'є Сала-і-Мартіна[121]. Розрахунок GCI базується на аналізі 12 складових конкурентоспроможності, таких як: державні та громадські заклади; інфраструктура; макроекономічна стабільність; охорона здоров'я та початкова освіта; вища освіта та професійна підготовка; ефективність ринку товарів та послуг; ефективність ринку праці; розвиненість фінансового ринку; оснащеність новими технологіями; розмір ринку; рівень розвитку бізнесу; інновації. Методика ВЕФ базується на зборі доступної статистики і досвіду менеджерів вищої ланки в регіональних «флагманах» індустрії[122], а результати проведених оцінок оприлюднюються у відповідних рейтингах конкурентоспроможності національних економік[123].

Оцінювання конкурентоспроможності низки країн світу Інститутом менеджменту та розвитку (*International Management Institute, MIM-Kyiv)*, яке проходить щорічно з 1979 р., передбачає визначення параметрів більш ніж за 321 критерієм і з використанням інформації, що надходить від 52 дослідни-

значення необхідних економічних реформ. Щорічні форуми ВЕФа проводяться в Давосі, Швейцарії.

[120] При розрахунку *Growth Competitiveness Index (GCI)* використовуються зведені індикатори: а) загального характеру (ефективність державного управління, інфраструктура, макроекономічна стабільність, охорона здоров'я та шкільна освіта), б) ефективності економіки країни (вища та післядипломна освіта, рівень розвитку інформаційно-комунікативних технологій, ринок товарів, ринок праці, фінансовий ринок, розмір ринку, ефективність ринку) та в) інноваційного потенціалу економіки країни (розвиненість бізнесу, інновацій, що визначають індекс зростання конкурентоспроможності). Більш детально див.: Шубіна О. Порівняльний аналіз методичних підходів до оцінки міжнародної конкурентоспроможності держави [Електронний ресурс] / О. Шубіна. – Доступний з : http://www.rusnauka.com/6_NITSB_2010/Economics /53746.doc.htm

[121] Там само.

[122] Базовими даними для оцінки є статистичні дані або дані, отримані в ході Глобального опитування. Див.: World Economic Forum. Global Competetitiveness Report [Електронний ресурс] / офіц. сайт ВЕФ. – Доступний з : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global Competitiveness Report_2010-11.pdf

[123] Див., наприклад: Отчет о конкурентоспособности Украины 2009. Навстречу экономическому росту и процветанию [Електронний ресурс] / фонд «Эффективное управление» (в сотрудничестве со Всемирным экономическим форумом). – 2009. – Доступний з : www.feg.org.ua/docs/Final_Rus_2009.pdf

цьких інститутів світу, які є його партнерами. Україна була включена до рейтингу в 1997 р. Інститут використовує понад 200 показників, які характеризують такі сфери: *ефективність бізнесу* (продуктивність, ринок праці, фінанси, менеджмент, масштабність тощо); *стан економіки* (міжнародна торгівля, іноземні інвестиції, відкритість ринку, рівень цін та ін.); *стан інфраструктури* (базова, технологічна та наукова інфраструктура, здоров'я, довкілля, освіта тощо); *ефективність уряду* (державна політика, податкова система, інституційна база, нормативна база підприємницької діяльності, соціальна база).

У шостому Звіті про конкурентоспроможність регіонів України за 2013 р., підготовленому Фондом «Ефективне управління», отримано такі дані щодо конкурентоспроможності країн та окремих регіонів[124]. Так, у 2013 р. істотно змінилася п'ятірка лідерів національного рейтингу конкурентоспроможності. Одеська область, обігнавши Донецьку і Дніпропетровську області, посіла третє місце. При цьому лідерські позиції втратила Київська область, і в першій п'ятірці рейтингу вона вже не присутня. Нова п'ятірка лідерів (м. Київ, Харківська область, Одеська, Донецька і Дніпропетровська області) – це великі регіони з добре розвиненими інфраструктурою (у тому числі для інновацій), бізнесом і системою вищої освіти, технологічно підготовлені. П'ятірка ж регіонів, котрі замикають рейтинг, у цілому залишилася колишньою: Чернігівська, Тернопільська, Житомирська, Херсонська та Кіровоградська області. Порівняно з країнами світу лідер українських регіонів м. Київ посідає 51-ше місце серед 148 країн і перебуває на рівні таких країн, як Латвія, Казахстан, Італія. Оцінка Кіровограда, що замикає національний рейтинг, відповідає 99-му місцю у світі (цю позицію займають Нікарагуа
і Сальвадор).

За окремими складовими індексу конкурентоспроможності *рівень розвитку інституцій* у регіонах України традиційно є стримуючим фактором для зростання конкурентоспроможності, особливо це актуально для лідерів

[124] Фонд «Ефективне управління» був створений за ініціативи Р.Ахметова в 2007 р. для розробки і реалізації проектів і програм, спрямованих на довгостроковий розвиток української економіки. В основу обчислення Індексу національної конкурентоспроможності покладена методологія розрахунку Індексу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму. Див.: http://www.feg.org.ua/news/ foundation_news/prezentaciya_shestogo_ izdaniya_otcheta_o_konkurentosposobnosti_regionov_ukrainy_2013.html

рейтингу[125]. За *складовою інфраструктури* у всіх регіонів країни високі оцінки якості залізничної інфраструктури і погані оцінки якості автодоріг, інфраструктури портів і повітряних перевезень[126]. За *рівнем розвитку бізнесу* середня оцінка регіонів України нижча за середню по світу – український бізнес не здатний успішно конкурувати на глобальному ринку[127] (стримує зростання позицій регіонів з цієї складової недостатньо широкий ланцюжок доданої вартості і низький рівень розвитку виробничих процесів). При тому, що український бізнес володіє відносно високою динамікою змін і потенціалом до розвитку в певних сферах, йому часто не вистачає знань, технологій і фінансових ресурсів, а іноді й просто «культури» ведення бізнесу. За рядом показників український бізнес програє не лише світовим лідерам, а й порівнянним країнам Східної Європи і СНД. З огляду на це зростання конкурентоспроможності і майбутній успіх України на глобальному ринку залежить не тільки від дій уряду, а й значною мірою від бізнесу – наскільки успішно він зуміє реалізувати свій потенціал, знівелювавши відставання від лідерів рейтингу в світі.

Дані, отримані в результаті подібних досліджень, є не тільки важливим інструментом порівняльного аналізу фактичних результатів і трендів минулих років, але також можуть служити основою для дискусій з метою формування економічної політики на перспективу. Звіти і рейтинги про глобальну конкурентоспроможність є важливим джерелом інформації в процесі розроблення довгострокових сценаріїв (стратегій, прогнозів) соціально-економічного розвитку України.

[125] Наприклад, м. Київ третій рік займає останнє місце за цією складовою і перебуває на 104-му місці в глобальному рейтингу 148 країн (рівень Кот д'Івуару). Кращу оцінку щодо інститутів отримала цього року Хмельницька область - 68-ме місце в глобальному рейтингу, що відповідає рівню Грузії. Концентрація великого та високоефективного бізнесу позитивно вплинула на результати Донецької області: за ефективністю корпоративного управління оцінка регіону вища, ніж у Швейцарії, Канаді та США, і відповідає 11-му місцю у рейтингу 148 країн світу.

[126] Наприклад, Харківська область за якістю залізничної інфраструктури займає 11-те місце в глобальному рейтингу, що відповідає рівню Нідерландів. Інфраструктура столиці залишається її конкурентною перевагою не тільки серед регіонів України, але й порівняно з 148 країнами світу – має оцінку значно вищу за середню по Україні, і займає 32-ге місце у світі. Гірша оцінка за цією складовою в Тернопільській області, що відповідає 101-му місцю у світовому рейтингу (рівень Румунії та Албанії).

[127] Безумовним лідером за рівнем розвитку бізнесу в Україні до 2014 р. була Донецька область, але вона перебувала на рівні 53-го місця у світі, що відповідає результатам Естонії, Чилі та Мексики.

У запропонованій нижче методиці оцінку конкурентоспроможності регіонів доцільно проводити відповідно до алгоритму, наведеному на рис. 2.3[128].

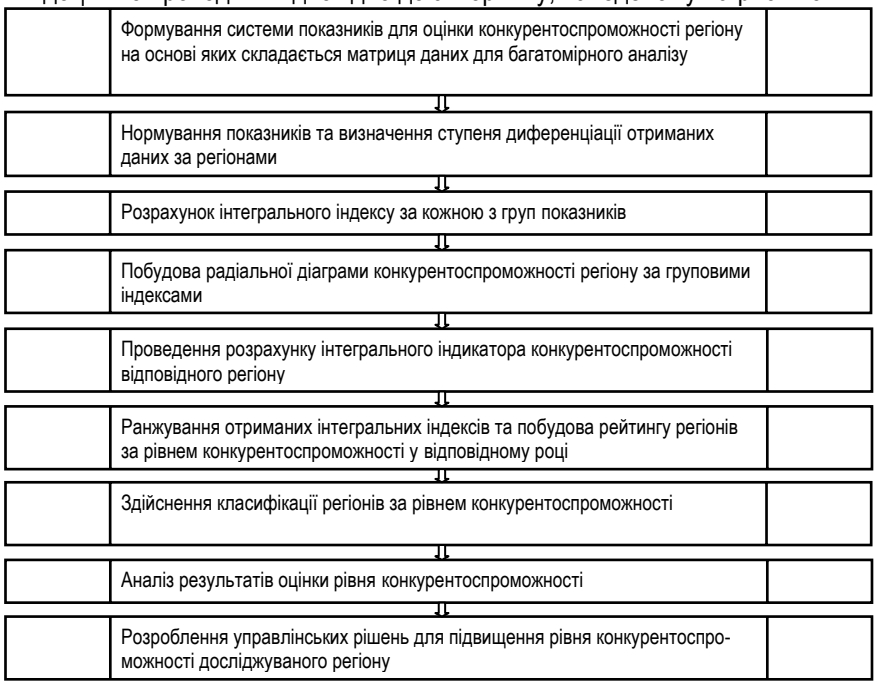


Рис. 2.3. Алгоритм оцінки конкурентоспроможності регіону

Джерело: складено О.М.Стасюк.

Так, першою ітерацією запропонованого алгоритму є *формування системи показників – матриця бази інформаційного простору для багатомірного аналізу конкурентоспроможності регіону*. Зважаючи на можливості та особливості української статистики, а також враховуючи європейський досвід мінімізації кількості показників для аналізу конкурентоспроможності регіонів України, нами сформовано відповідну систему з п'яти груп показників, яка нагадує собою дерево цілей[129] (див. рис. 2.4). З них поточну конкурентоспроможність відбивають макроекономічні (1 група), соціально-

[128] Детальніше див.: Стасюк О.М. Інтегральна оцінка конкурентоспроможності регіонів України / О.М. Стасюк, І.А. Бевз // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 1. – С. 75–86.

[129] Стасюк О.М. Система показників аналізу конкурентоспроможності регіону / О. М. Стасюк // Статистична оцінка соціально-економічного розвитку : зб. текстів доп. за матеріалами XI всеукр. наук.-практ. конф. (20 трав. 2011 р., Хмельницький). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – С. 187–189.

економічні (3 група) та демографічні (3 група) показники, а стратегічну, відповідно, – показники, що характеризують зовнішньоекономічну діяльність

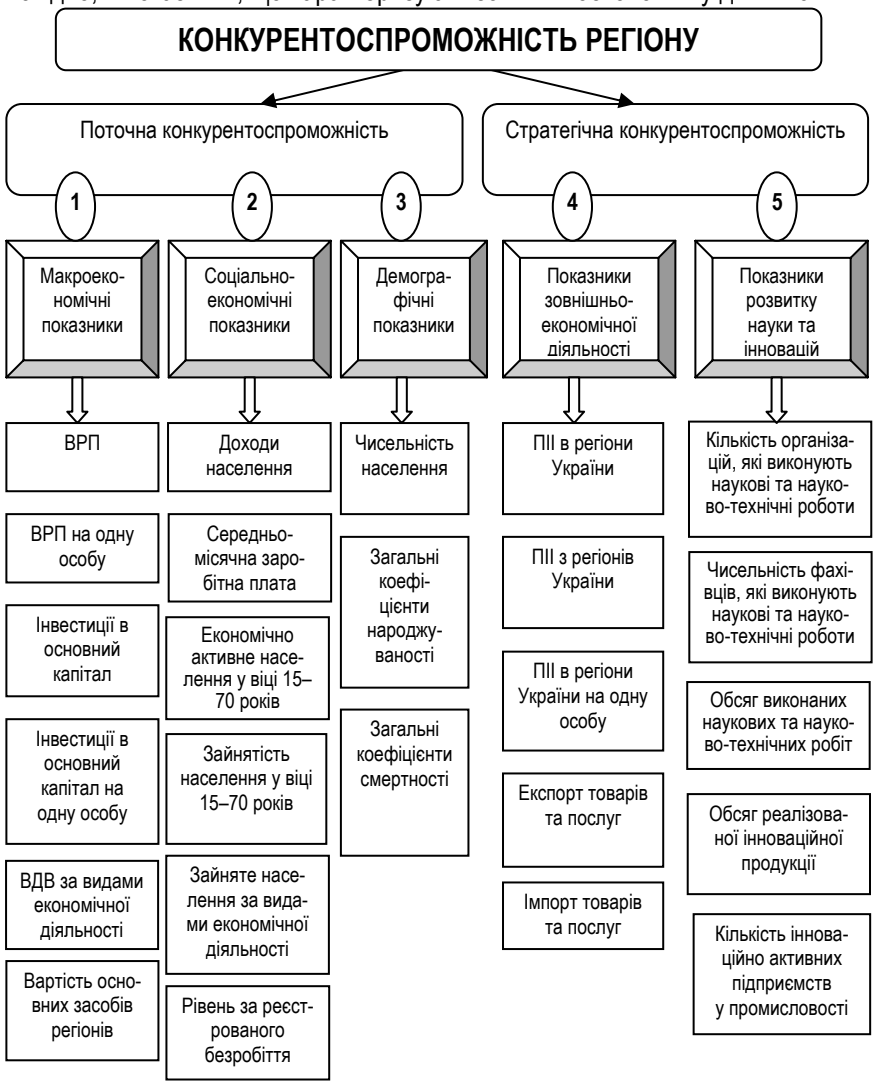


Рис. 2.4. Система показників первинного аналізу конкурентоспроможності регіону

Джерело: складено О.М.Стасюк.

(4 група) та розвиток науки та інновацій (5 група). З огляду на те, що всі показники мають різну розмірність, на другому етапі *здійснюється їх нормування та визначення ступеня диференціації отриманих даних за регіонами*.

Для цього визначаються часткові індекси (як відношення фактичного значення *j*-го показника для кожного регіону (X_{ij}) до кращого в певному регіоні), поділивши показники конкурентоспроможності на показники-стимулятори та показники-дестимулятори та розрахувавши за такими формулами:

$$k = \frac{X_{ij}}{X_{ij\max}} \text{ – для показників стимуляторів} \qquad (2.1)$$

$$k = \frac{X_{ij\min}}{X_{ij}} \text{ – для показників дестимуляторів,} \qquad (2.2)$$

де k – значення нормованого показника; X_{ij} – значення *i*-го показника *j*-го регіону; $X_{ij\max}$, $X_{ij\min}$ – максимальне і мінімальне значення показника за регіонами.

Для розрахунку інтегрального індексу за кожною групою з отриманих нормованих показників (третя ітерація) доцільно використати формулу для визначення середньої геометричної величини:

$$K_{част} = \sqrt[n]{k_1 \cdot k_2 \cdot \ldots \cdot k_n}. \qquad (2.3)$$

де $K_{част}$ – значення групового індикатора; k_i – значення нормованих показників; n – кількість показників у групі.

Наступним кроком алгоритму є побудова *радіальної діаграми (багатокутника) конкурентоспроможності* для кожного регіону за допомогою аналітично-графічного методу (він широко використовується для оцінки конкурентоспроможності підприємств[130]). Перевагою цього методу є простота, наочність щодо кожного групового індексу та можливість встановити значення інтегрального індикатора конкурентоспроможності відповідного регіону. Побудова багатокутників повинна здійснюватися таким чином: коло

[130] Гетьман О.О. Економічна діагностика : навчально-методичний посібник / О.О.Гетьман. – Дніпропетровськ : ДУЕП, 2006.– 90 с. – С. 24–25.

необхідно поділити радіальними оціночними шкалами на рівні сектори, кількість яких дорівнювала б кількості групових інтегральних індикаторів (у нашому випадку – 5); шкали на радіальних прямих градуювати так, щоб всі значення індексів перебували всередині оціночного кола; значення індексів збільшуватимуться у міру віддалення від центру кола; на кожній осі з використанням відповідного масштабу вимірювання необхідно позначити точки, що відповідали б значенням індексів; по точках відповідно для кожного з регіонів провести ламану лінію, яка і сформує багатокутник.

Згідно із запропонованим алгоритмом далі здійснюється розрахунок *інтегрального індикатора конкурентоспроможності* (п'ята ітерація) певного регіону. Для розрахунку інтегрального інтикатора можна скористатися методом тріангуляції – розбити неправильний многокутник на трикутники, сума площ яких визначатиме інтегральний індекс конкурентоспроможності регіону (формула 2.4).

$$I_i = \frac{1}{2}\sin\frac{360^\circ}{n}\sum_{i=1}^{n} K_{частij} \cdot K_{частij+1}, \qquad (2.4)$$

де I_i – інтегральний індекс конкурентоспроможності *i*-го регіону; $K_{част\,ji}$ – груповий індикатор *i*-тої групи *j*-го регіону; *n* – кількість груп показників.

У зв'язку з тим, що нами розглядаються п'ять груп (n=5) основних показників (рис. 2.2), то формула 2.4 набуває такого вигляду:

$$I_i = \frac{1}{2}\sin 72^\circ \sum_{i=1}^{5} K_{частij} \cdot K_{частij+1} \qquad (2.5)$$

Тому регіону, який має найвищий рівень конкурентоспроможності, відповідатиме багатокутник з максимальною площею S_{Ji} ,.

Шоста і сьома ітерації. Для ранжування розрахованих інтегральних індексів конкурентоспроможності регіонів, пропонується використовувати метод аналітичного групування, за допомогою якого визначається кількість регіональних груп, встановлюються величини інтервалу групування. На базі отриманих результатів складається таблиця, в якій регіони згрупуванні за рівнем їх конкурентоспроможності (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Групування регіонів за рівнем конкурентоспроможності у 2008–2011 рр.

Рівень конку-рентоспроможності	Регіон	I_i (інтегральний індекс конкурентоспроможності *i*-го регіону)				Зміна індексу 2008/2011 (+/-)	Зміна індексу 2008/2011, %
		2008	2009	2010	2011		
Максимальний	Київ	2,12	2,07	2,02	2,05	-0,07	-3,3
	Дніпропетровська	0,57	0,49	0,49	0,6	0,03	5,3
	Донецька	0,54	0,49	0,48	0,59	0,05	9,3
	Харківська	0,41	0,43	0,42	0,43	0,02	4,9
Високий	Київська	0,26	0,28	0,27	0,32	0,06	23,1
	Львівська	0,27	0,28	0,28	0,32	0,05	18,5
	Одеська	0,3	0,31	0,28	0,32	0,02	6,7
	АРК	0,22	0,22	0,22	0,27	0,05	22,7
	Запорізька	0,27	0,24	0,24	0,25	-0,02	-7,4
Помірний	Луганська	0,25	0,24	0,24	0,24	-0,01	-4,0
	Полтавська	0,18	0,18	0,18	0,21	0,03	16,7
	Івано-Франківська	0,16	0,16	0,16	0,17	0,01	6,3
	Миколаївська	0,15	0,17	0,17	0,17	0,02	13,3
	Закарпатська	0,16	0,16	0,16	0,17	0,01	6,3
	Вінницька	0,15	0,15	0,17	0,16	0,01	6,7
	Рівненська	0,13	0,14	0,13	0,15	0,02	15,4
	Хмельницька	0,13	0,13	0,13	0,15	0,02	15,4
Середній	Волинська	0,13	0,13	0,13	0,14	0,01	7,7
	Житомирська	0,12	0,12	0,12	0,14	0,02	16,7
	Херсонська	0,13	0,13	0,13	0,13	0,00	0,0
	Сумська	0,12	0,12	0,12	0,13	0,01	8,3
	Черкаська	0,13	0,12	0,12	0,13	0,00	0,0
	Кіровоградська	0,11	0,11	0,12	0,12	0,01	9,1
Низький	Чернівецька	0,11	0,11	0,11	0,12	0,01	9,1
	Чернігівська	0,1	0,1	0,1	0,12	0,02	20,0
	Тернопільська	0,1	0,11	0,1	0,11	0,01	10,0
	Севастополь	0,1	0,1	0,1	0,11	0,01	10,0

Джерело: складено на основі розрахунків І.А.Бевз.

Кількість груп (N) розраховується за формулою Стерджеса[131] (див. формулу 2.6), а величина інтервалу підгруп – за формулою 2.7[132]:

$$N = 1 + 3{,}322 \lg n, \qquad (2.6)$$

де n – кількість одиниць всієї сукупності.

$$h = \frac{I_{\max} - I_{\min}}{N}, \qquad (2.7)$$

де I_{max} – максимальне значення інтегрального індексу; I_{min} – мінімальне значення інтегрального індексу; N – кількість регіональних груп.

Запропоновані методичні рекомендації щодо розрахунку інтегральної оцінки конкурентоспроможності регіонів України, по-перше, повністю базуються на використанні економіко-математичних методів дослідження; по-друге, вибрані групи показників мають необхідну для проведення розрахунків статистичну базу, тобто адаптовані до офіційної державної статистики; по-третє, дозволяють самостійно здійснити оцінку рівня конкурентоспроможності регіону та отримати об'єктивне уявлення про рівень його конкурентоспроможності відповідно до визначених напрямів та пріоритетів розвитку. Власне цим обґрунтовується можливість та доцільність їх використання в практиці для оцінки рівня конкурентоспроможності та розроблення управлінських рішень для підвищення рівня конкурентоспроможності досліджуваного регіону (що є останнім етапом алгоритму запропонованої вище методики оцінки регіональної конкурентоспроможності).

Національне господарство країни як система реалізується через взаємозв'язок і взаємодію регіонів. Нівелювати відмінності між ними, не виходячи за межі допустимої диспропорційної і не перешкоджаючи прогресу економіки, зростанню її конкурентоспроможності в цілому, є найважливішим завданням управління. У загальному вигляді існують три типи регіональної диспропорційності: перший тип обумовлений розподілом ресурсів у регіоні, його географічним становищем, кліматичними умовами, культурним середовищем, історією; другий – формується ринковим механізмом; третій тип – це диспропорційності у рівні та якості життєдіяльності, що порушують соціальну справедливість.

[131] Див.: Доценко О.С. Практикум з загальної теорії статистики : навч. посібник / О.С. Доценко. – Севастополь : СевНТУ, 2010. – 204 с. – С. 19–23.

[132] Практичні заняття з теорії ймовірностей та математичної статистики: метод. вказівки / [І.М. Зелепугіна, О.А. Лагода, Н.Т. Сеннікова та ін.]. – К. : КНУТД, 2044. – 80 с. – С. 56.

У контексті цього розділу під поняттям «міжрегіональні диспропорції» ми розумітимемо ступінь незбалансованості регіонального розвитку в країні, що характеризується значними відхиленнями за сукупністю соціально-економічних показників та унеможливлює або ускладнює процес зближення рівнів економічного розвитку регіонів. Загалом проблема дотримання допустимої диспропорційності у рівнях територіального розвитку не може бути усунена ринком і вимагає державного спостереження, оцінки загроз і координації відповідних заходів з її нівелювання.

У цьому зв'язку важливе проведення оцінки та аналізу нерівномірного регіонального розвитку як орієнтира ефективності проведених заходів щодо зменшення державною регіональною політикою диспропорцій у розвитку регіонів. Окрім того, у контексті зменшення прояву міжрегіональної диспропорційності важливим є не лише окремий аналіз оцінки диспропорцій соціально-економічного розвитку між регіонами, а й зіставлення її з рівнем конкурентоспроможності регіонів як однією з пріоритетних цілей стратегії регіонального розвитку України. Поглиблення диспропорцій між регіонами є важливим свідченням того, що існують структурні недоліки у ключових факторах конкурентоспроможності. Тому проведення комплексного аналізу міжрегіональних диспропорцій водночас надає можливість оцінити ступінь впливу конкурентного середовища регіонів на ефективність їхнього соціально-економічного зростання.

Для здійснення зіставлення окремих країн за рівнем регіональної диспропорційності фахівцями широко використовується індекс Джині, оскільки значення цього оціночного індикатора дають коротку і містку інформацію про глибину нерівномірності соціально-економічного розвитку внутрікраїнових регіонів. Коефіцієнт Джині – це статистичний показник ступеня розшарування суспільства окремої країни або регіону по відношенню до якоїсь ознаки, що вивчається. Найчастіше в сучасних економічних розрахунках як ознака, що вивчається, береться рівень річного доходу або валового регіонального продукту (ВРП) на особу (як критерію ефективності функціонування національної економіки на регіональному рівні)[133]. Існують кілька формул

[133] Коефіцієнт Джині можна визначити як макроекономічний показник, що характеризує диференціацію грошових доходів населення у вигляді міри відхилення фактичного розподілу доходів від абсолютно рівного їх розподілу між жителями країни. Див.: Гальперин В.В. 50 лекций по микроэкономике [Електронний ресурс] / В.В. Гальперин, В.М. Гальперин. – Доступний з : http://www.twirpx.com/file/ 187010/

для розрахунку цього індексу, але найбільш адаптованою до регіональної економіки вважаємо (2.8)[134]:

$$G = \frac{2\sum_{i=1}^{n} i \cdot y_i}{n\sum_{i=1}^{n} y_i} - \frac{n+1}{n} \qquad (2.8)$$

де: G – індекс Джині; n – кількість спостережень; y_i – значення Y_i змінних\ отриманих при аналізі цих спостережень.

У цілому глибина міжрегіональної диспропорційності є важливою характеристикою дієвості і результативності державної регіональної політики, уміння влади реагувати на виклики світової глобалізації щодо адаптації регіональних економік до зміни зовнішніх умов. Результати проведеного за допомогою індексу Джині аналізу асиметрії регіонального розвитку окремих країн СНД і Євросоюзу (рис. 2.5) наочно показують, що відносно рівномірний регіональний розвиток притаманний таким країнам – членам ЄС, як Данія, Франція та Іспанія, а яскраво виражена диспропорційність характерна для Казахстану та Росії. Щодо України, то проведені розрахунки показали, що індекс Джині становить 0,23, це значно більше, ніж значення індексу в середньому у країнах Євросоюзу і навіть у таких країнах СНД, як Білорусь та Грузія.

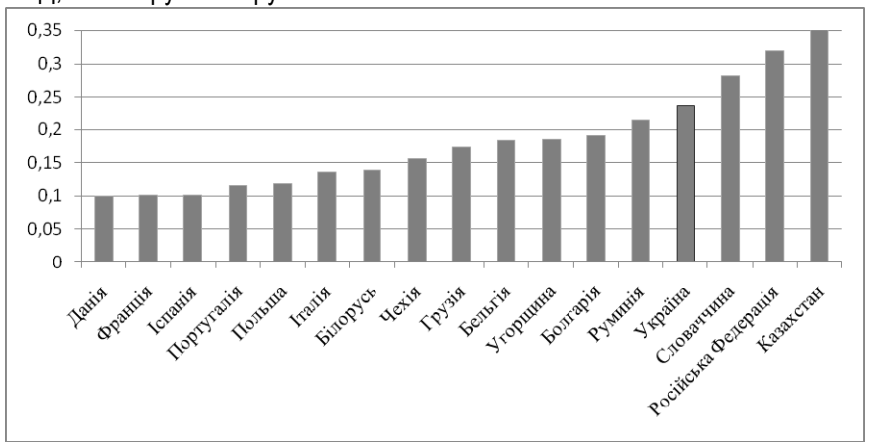


Рис. 2.5. Значення індексу Джині для окремих країн СНД та Євросоюзу
Джерело: складено на основі розрахунків І.А.Бевз.

[134] Villaverde J., Maza A. Regional disparities in the EU. – Stokholm : Swedish Institute for European Policy Studies, 2011.– 54 с. – С. 11.

Для дослідження нерівномірного соціально-економічного розвитку України в регіональному розрізі пропонується виокремити такі базові фактори, управлінський вплив на які в межах регіональної політики сприятиме нівелюванню нерівномірності регіонального розвитку: *економічний потенціал, розмір трудового ринку*, *рівень життя населення*, *демографічний рівень*, *зовнішньоекономічна діяльність*, *науковий та інноваційний потенціал*. Кожний із наведених факторів оцінюється притаманною йому системою статистичних показників.

Для здійснення оцінки впливу базових факторів на рівень міжрегіональної диспропорційності (інтегральний індикатор) у регіональному аналізі застосовуються різні статистичні методи. Зокрема, застосування *методу статистичних рівнянь залежностей* дозволяє визначити кількісну оцінку взаємозв'язків факторів, коефіцієнта стійкості зв'язку та, в результаті, провести оцінку частки впливу базових факторів на розмір диспропорційності за формулою (2.9)[135]:

$$R = \frac{\sum_{j=1}^{N}\left(1-\frac{x_j}{x_{\max}}\right)}{\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{N}\left(1-\frac{x_j}{x_{\max}}\right)}\cdot 100\%, \qquad (2.9)$$

де R – коефіцієнт оцінки впливу фактора X_j (значення коефіцієнта $R \in (0;1)$ – чим ближче значення до 1, тим більший вплив фактора на результуючу ознаку); N – кількість факторів; n – кількість регіонів.

У результаті здійснення відповідних розрахунків нами було отримано результати, які дозволили побудувати рейтинг впливу базових факторів на розмір міжрегіональної диспропорційності[136]. Отже, найвідчутніший вплив на поглиблення міжрегіональної диференціації чинять масштаб зовнішньоекономічної діяльності у регіонах та наявний у них науковий та інноваційний потенціал, а найменшу – фактори демографічного потенціалу та ринку праці (див. табл. 2.2).

Постає питання визначення методичних підходів проведення аналізу міжрегіональної диспропорційності соціально-економічного розвитку, оскільки для розробки ефективних інструментів регулювання міжрегіональної диспропорційності важливу роль відіграє оцінка її рівня. У контексті зменшення прояву міжрегіональної диспропорційності необхідним є удосконалення організаційного та методологічного забезпечення здійснення державної регіональної політики щодо консолідації економічного простору.

[135] Кулинич Р.О. Статистична оцінка чинників соціально-економічного розвитку / Р.О. Кулинич. – К. : Знання, 2007.– 311 с. – С. 48.

[136] Бевз І.А. Оцінка впливу базових факторів на диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів України / І.А. Бевз // Стратегія розвитку України. – 2012. – № 3. – С. 8–14.

Таблиця 2.2

Рейтинг впливу базових факторів на міжрегіональну диспропорційність

Фактор	Місце у рейтингу
Економічний потенціал	3
Ринок праці	5
Рівень життя населення	4
Демографічний потенціал	6
Зовнішньоекономічна діяльність	1
Науковий та інноваційний потенціал	2

Джерело: складено на основі розрахунків І.А.Бевз.

Результати аналізу наукових праць[137] надали можливість систематизувати існуючі методичні підходи до розрахунку оцінки міжрегіональної диспропорційності і виокремити три основні напрями.

1) Розмір міжрегіональної диспропорційності (R_j) за певним j показником соціально-економічного розвитку у розрахунку на одну особу визначається зіставленням його максимального значення ($P_{j\max}$) у регіоні-лідері із мінімальним ($P_{j\min}$) значенням у регіоні-аутсайдері: $R_j = \frac{P_{j\max}}{P_{j\min}}$, позитивною стороною цього підходу є те, що він простий у застосуванні і оперує даними державних органів статистики. Остання перевага одночасно є й вадою методу: не оперує з індикаторами (розрахунковими показниками)

[137] Шевцова В.И. К оценке эффективности современной региональной политики Украины [Електронний ресурс] / В.И. Шевцова, Я.А. Шевцова. – Доступний з : www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pips/2011 _2/tom2/762.pdf; Клебанова Т.С. Оценка и анализ неравномерности развития регионов Украины / [Клебанова Т.С. , Гурьянова Л.С. , Трунова Т.Н. , Смирнова А.Ю.] // Актуальные проблемы экономики. – 2009. – № 8. – С. 162–168; Сторонянська І. Оцінка асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України та обґрунтування пріоритетів державної регіональної політики / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 101–110.

і експертними оцінками. Також до формули розрахунку не беруть до уваги загальну кількість регіонів та проміжні значення показників.

2) Позитивною стороною методики оцінки асиметричності регіонального розвитку за інтегральним показником (що характеризує розвиток регіону за системою основних соціально-економічних показників) є можливість побачити цей процес у динаміці, а недоліком – наведена формула (2.10) не має практичного застосування до визначення коефіцієнта диспропорційності країни в цілому.

$$k_{ij} = \frac{I_{ij}}{\max\{I_{ij}\}}, \qquad (2.10)$$

де k_{ij} – коефіцієнт диспропорцій, I_{ij} – інтегральний показник розвитку i-го регіону в j-му періоді.

3) Використання індексу Тейла є зручним у проведенні розрахунків. Для розрахунку цього індексу підходить вузький перелік макропоказників (не враховано показники інновацій, ринку праці та зовнішньоекономічної діяльності), а отриманий результат важко інтерпретувати. Частіше за все використовуються: вироблений валовий регіональний продукт у регіоні Y_i, сукупний ВРП країни Y та чисельність населення регіону P_i та країни в цілому P [138] (2.11).

$$IT = \sum_{i=1}^{I} \frac{Y_i}{Y} \ln \frac{Y_i / P_i}{Y / P}, \qquad (2.11)$$

Отже, першочерговим завданням для проведення оцінки міжрегіональної диспропорційності є визначення системи показників, до складу якої мають увійти індикатори, що характеризують поточні та стратегічні зміни регіональної конкурентоспроможності – інтегральних індексів конкурентоспроможності регіонів (розрахунок яких описувався вище). Саме завдяки цим інтегральним індексам конкурентоспроможності регіонів можливо обґрунтувати взаємозалежність між рівнем конкурентоспроможності регіонів та розміром міжрегіональних диспропорцій у країні. Відмінності у значеннях інтег-

[138] Наприклад, див.: Сторонянська І. Оцінка асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України та обґрунтування пріоритетів державної регіональної політики / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 101–110.

ральних індексів конкурентоспроможності регіонів (див. табл. 2.1) слугують основою для розрахунку показника міжрегіональної диспропорційності: чим менше відрізняються величини інтегральних індексів конкурентоспроможності між регіонами, тим меншою є регіональна нерівномірність соціально-економічного розвитку. Цю характеристику можна описати формулою 2.12:

$$\lim \left(1 - \frac{\sum I_{i+1} / I_i}{n-1} \right) \to 0, \qquad (2.12)$$

де I_i $(1 \le i \le n-1)$ – значення інтегрального індексу конкурентоспроможності i-го регіону, причому $I_{i+1} \le I_i$ (тобто рейтинг регіонів будується за принципом від максимального значення до мінімального); n – кількість регіонів.

Користуючись відношенням (2.13), визначення показника нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів $V_{нерів}$ проводиться за формулою:

$$V_{нерів} = \left(1 - \frac{\sum I_{i+1} / I_i}{n-1} \right) \cdot 100\% \qquad (2.13)$$

З точки зору просторового підходу, ключовим питанням у визначенні коефіцієнта диспропорційності соціально-економічного розвитку є проведення не лише окремого аналізу показника нерівномірності регіонального розвитку, а й зіставлення його значень із рівнем конкурентоспроможності регіонів як передумови виникнення процесу конвергенції[139] в країні. Тому при визначенні коефіцієнта диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів важливими складовими (параметрами) є середнє значення регіональної конкурентоспроможності:

[139] У економічних дослідженнях під конвергенцією розуміється зближення з часом країн або регіонів усередині однієї країни за рівнем економічного розвитку, під яким зазвичай розуміється значення ВВП (ВРП) на душу населення. Відповідно процес дивергенції описує підвищення диференціації територій за рівнем життя їх населення. Найбільший внесок у розроблення цього питання – робіт Ксавье Сала-і-Мартіна (Xavier Sala-i-Martin) і Роберта Барро (Robert Barro). Ці автори розробили концепції σ- і β-конвергенцій. Див.: Barro R., Sala-i-Martin X. Convergence // The Journal of Political Economy. – 1992. – Apr. – Vol. 100, No. 2. – P. 223–251; Sala-i-Martin X. The Classical Approach to Convergence Analysis. Source // The Economic Journal. – 1996. – Jul. – Vol. 106, No. 437. – P. 1019–1036.

$$K_{дисп} = \frac{V_{нерів}}{l_{конк}}, \qquad (2.14)$$

де $K_{дисп}$ – коефіцієнт міжрегіональної диспропорційності соціально-економічного розвитку; $V_{нерів}$ – показник нерівномірності; $l_{конк}$ – середнє значення конкурентоспроможності регіонів.

Отже, у контексті просторово-економічного розвитку *оцінка міжрегіональної диспропорційності* визначається коефіцієнтом диспропорційності $K_{дисп}$, який прямо пропорційно залежить від величини показника нерівномірності соціально-економічного розвитку та обернено пропорційно – від середнього рівня конкурентоспроможності регіонів. Тобто відчутне зменшення рівня диспропорційності між регіонами відбувається лише при одночасному зменшенні показника нерівномірності та збільшенні середнього значення регіональної конкурентоспроможності.

Зазначений взаємозв'язок між параметрами коефіцієнта міжрегіональної диспропорційності виступає своєрідною характеристикою регіональних процесів (конвергенції чи дивергенції) у економічному просторі. Таке визначення коефіцієнта диспропорційності дає цілісне уявлення про перебіг зазначених регіональних процесів у країні лише при розгляді динаміки розвитку міжрегіональної диспропорційності протягом тривалого часу принаймні за п'ятирічний період.

Визначення особливостей диспропорційного розвитку економічного простору України насамперед передбачає проведення аналізу динаміки інтегральних оцінок конкурентоспроможності регіонів протягом зазначеного періоду (5 років), що стане підґрунтям для визначення характеру тенденцій конвергентно-дивергентних процесів в Україні. Отже, необхідними умовами просторового підходу при аналізі нерівномірного регіонального розвитку є врахування таких передумов: по-перше, регіони мають різну здатність та можливість використовувати власні конкурентні переваги; по-друге, відмінності у рівнях конкурентоспроможності регіонів характеризують регіональні диспропорції, посилення яких відбувається одночасно зі збільшенням розриву у значеннях інтегральних оцінок конкурентоспроможності регіонів.

Зазначений підхід дозволяє побудувати модель оцінки диспропорційності економічного розвитку регіонів (рис. 2.6).

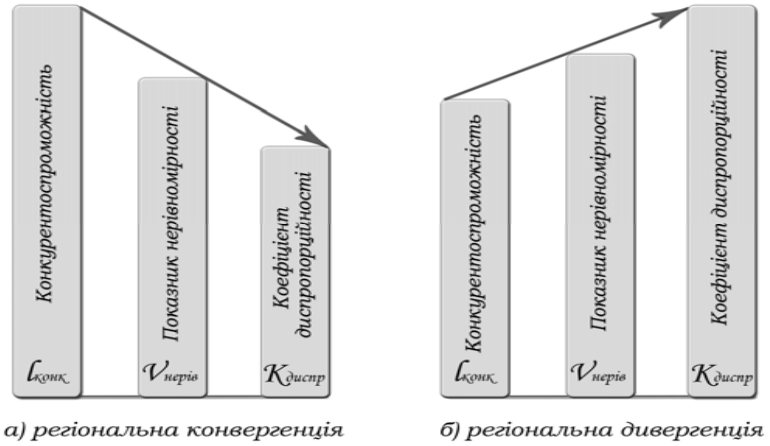


Рис. 2.6. Модель оцінки диспропорційності економічного розвитку регіонів

Джерело: складено І.А.Бевз.

Практичне використання цієї моделі ґрунтується на аналізі змін середнього рівня конкурентоспроможності регіонів разом з аналізом динаміки показника нерівномірності, результатом яких є визначення рівня міжрегіональної диспропорційності економічного розвитку в країні. Якщо протягом тривалого періоду має місце одночасне збільшення середнього рівня конкурентоспроможності регіонів і зменшення значень показника нерівномірності (тобто зменшення різниці у значеннях інтегральних оцінок конкурентоспроможності регіонів – графи 7, 8 у табл. 2.1), то можна говорити, що в країні рівень диспропорційного розвитку регіонів зменшується і спостерігається процес регіональної конвергенції (рис. 2.6 а). Якщо ж протягом тривалого часу має місце динаміка зменшення середнього значення конкурентоспроможності регіонів та/або збільшення показника нерівномірності, то відбувається збільшення рівня міжрегіональної диспропорційності, тобто регіональний розвиток характеризується періодом дивергенції (рис. 2.6 б). Наприклад, у регіональному розвитку України в період 2007–2011 рр. спостерігаються позитивні зміни щодо розмірів міжрегіональної диспропорційності (див. табл. 2.3).

На основі аналізу оцінки міжрегіональної диспропорційності соціально-економічного розвитку в Україні у період 2007–2011 рр. за удосконаленим методичним підходом було виділено три етапи відтворення регіональних процесів, зокрема:

1) етап слабкої конвергенції регіонів (2007–2009 рр.) із наявністю тенденцій незначного зниження середнього рівня конкурентоспроможності регіонів та відчутного покращення у значеннях показника нерівномірності;

2) етап дивергенції – збільшення розриву між регіонами з наявністю негативних змін у показнику нерівномірності водночас зі збереженням на стабільному рівні середнього значення регіональної конкурентоспроможності (2009–2010 рр.);

3) етап короткочасної конвергенції регіонів із наявністю відчутних позитивних змін одночасно як у показнику нерівномірності, так і у рівні регіональної конкурентоспроможності (2010–2011 рр.).

Таблиця 2.3

Оцінка міжрегіональної диспропорційності в Україні у 2007–2011 рр.

Роки	Коефіцієнт диспропорційності	Показник нерівномірності	Середнє значення рівня конкурентоспроможності регіонів
2007	29,40	8,88	0,302
2008	29,11	8,50	0,292
2009	27,45	8,18	0,298
2010	27,99	8,34	0,298
2011	20,94	7,12	0,340

Джерело: складено на основі розрахунків І.А.Бевз.

Незважаючи на позитивні зміни у розвитку міжрегіональної диспропорційності, наразі передчасно характеризувати регіональні процеси в Україні як конвергентні, оскільки період регіональної конвергенції має стати тривалим та відчутнішим. Отримання короткочасних або слабко виражених процесів зближення регіонів за соціально-економічним розвитком відбувається на тлі зменшення темпів зростання ВВП України у досліджуваний період (2008 р. – 102,3%; 2009 р. – 85,2; 2010 р. – 104,1; 2011 р. – 105,2; 2012 р. – 100,3%), порівняно з попередніми роками (2000 р. – 105,9%, 2001 – 109,2; 2002 – 105,2; 2003 – 109,6; 2004 – 112,1; 2005 – 102,7; 2006 р. – 107,3%)[140]. Тобто розвиток міжрегіональної диспропорційності є проциклічним процесом у короткостроковій перспективі, для якого характерні зміни у періоди прискорення чи зменшення темпів зростання національної економіки. Аналогічні висновки щодо зв'язку між темпами зростання ВВП країни та проявами диспропорційного розвитку регіонів підтверджено дослідженнями регіональних відмінностей у країнах ЄС[141]. Таким чином, конвергенція регіонів за соціально-економічним розвитком у країні безпосередньо пов'язана з рівнем конкурентоспроможності регіонів та опосередковано – з темпами економічного розвитку країни. Проте з метою відчутнішого зменшення регіональної диспропорційності державна регіональна політика має бути спрямована на підвищення конкурентоспроможності регіонів України.

[140] Подібна картина спостерігається у темпах зростання ВВП на одну особу: 2008 р. – 102,9%; 2009 р. – 85,6; 2010 р. – 104,6; 2011 р. – 105,6; 2012 р. – 100,6%, порівняно з попередніми роками (2000 р. – 106,7%, 2001 – 111,1; 2002 – 106,3; 2003 – 110,5; 2004 – 113,0; 2005 – 103,5; 2006 р. – 108,1%).

2.3. Концептуальні засади політики просторово-економічного розвитку

Ринкова організація відтворення господарського простору, що почала формуватися в Україні у пострадянську добу, завжди й усюди зумовлює нерівномірність перебігу цього процесу у його складових і, відповідно, нерівність у їхньому добробуті. Така властивість ринкової організації відтворення економічного простору є її «родимкою», яку на внутрікраїновому рівні неодноразово намагалися «видалити» шляхом реалізації державою того чи іншого варіанту політики вирівнювання розвитку територіально-господарських утворень субнаціонального рівня, зокрема регіонів. Для зазначеної політики характерні два вектори здійснення – *перерозподільчий* і *стимулюючий* соціально-економічний розвиток відповідних відстаючих регіонів. Перерозподіл державою наявних на підвідомчих їй територіях господарських ресурсів у рамках здійснюваної нею *політики вирівнювання розвитку регіональних складових* відповідного господарського простору завжди був і залишається важливим аспектом такої політики, хоча, з огляду на існуючий світовий досвід, вважається менш ефективним за ринковий, хіба що за винятком державних асигнувань, які спрямовуються на реалізацію інфраструктурних проектів. Домогтися вагомого вирівнюючого ефекту у відтворені регіональних економік за допомогою *реалізації стимулюючих заходів* також, як правило, не вдається, оскільки бізнес все одно обирає ті території (місця базування), що мають значні конкурентні переваги – ефект масштабу (агломерації), менші господарські відстані (вигідне місцезнаходження), кращі інститути, що знижують бар'єри для розвитку. Ця закономірність саме і є фундаментальним чинником нерівномірності відтворення

[141] Див.: Szorfi B. Development and regional disparities – testing the Williamson Curve Hypothesis in the European Union // Focus on European Economic Integration. – 2007. – № 2. – P. 100–121. – P. 102.

складових господарського простору і наявності контрастів у ньому, а сучасна політика просторово-економічного розвитку – основним інструментом управління конкурентоспроможністю території.

Упродовж XX ст. регіональна політика в розвинених країнах Заходу еволюціонувала від намагання центральних урядів забезпечувати рівномірний розвиток регіонів шляхом перерозподілу економічного потенціалу і надання локальної допомоги депресивним територіям до створення умов для саморозвитку внутрікраїнових регіонів через використання їхніх конкурентних переваг та максимальну децентралізацію регіонального управління. Починаючи з 1990-х років розвинені країни Заходу вдалися до чергової модернізації економічного простору, змінивши модель суспільного відтворення з індустріальної на постіндустріальну.

Однак перехід певних країн на інноваційну модель розвитку породжує ситуацію, за якої основна частка доданої вартості дістається центрам управління інноваційними процесами: найбільш прибуткова діяльність, фінансовий і людський капітал починають концентруватися в невеликій кількості місць – так званих «центрах розвитку», де скупчуються основні потужності інноваційного устрою – центри ухвалення рішень, інформаційні технології, бази знань. Решта ж інших територій (цілі країни та їх об'єднання) автоматично перетворюються на сировинну і технологічну периферію, постачальників необхідних ресурсів і в зони для скидання застарілих технологій, у виробничі цехи – фактичні центри затрат, які несуть на собі ще й екологічні та соціальні ризики. Вкрай негативний ефект від перебігу цього процесу полягає в тому, що зростаючу «прірву» між невеликою групою розвинених (заможних) країн і країнами, що розвиваються (збіднілими), до яких відноситься й Україна, дедалі важче здолати – сама глибина розриву між ними стає перепоною.

Шляхом до успіху у глобальній конкуренції стає організація на території країни глобальних «центрів розвитку», де скупчуються потужності інноваційного укладу (центри прийняття рішень, інформаційні технології, бази знань), які стають своєрідним «пропуском» у світ глобальних обмінів і управління їхніми потоками. Як відмічають Д.Шейман, П.Щедровицький, в умовах геоекономічної конкуренції на перший план виходить готовність держави та її регіонів до розвитку й інновацій. У цій ситуації регіональна політика центру перестає бути такою, що лише компенсує об'єктивні територіальні диспропорції (звідси її визначення як «компенсуючої регіональної політики»). Вона дедалі більше стає розвиваючою, тобто орієнтованою на освоєння перспективних господарсько-економічних укладів в економіці, за-

пуск нових видів діяльності, формування сучасних інфраструктур, зміну територіальної структури господарства і системи розселення[142]. Політика поляризованого розвитку, що приходить на зміну політиці вирівнювання рівнів регіонального розвитку, припускає спеціально організовану концентрацію фінансових, адміністративно-управлінських, людських та інших ресурсів в окремих центрах розвитку. Економічне піднесення, підприємницька активність, інноваційний процес у цих центрах відрізняються найбільшою інтенсивністю, впливаючи на периферійні до них території. Центри зростання, що виникають в економічному просторі країни (транснаціональні компанії і кластери, мегаполіси, вільні економічні зони) сприяють прискореному піднесенню всієї національної економіки, виводячи її, або її окремі галузеві, чи регіональні складові на рівень участі у глобальних господарських обмінах.

Розширення участі будь-якої країни в міжнародному поділі праці супроводжуватиметься інтенсивним розвитком міжрегіонального поділу праці і концентрацією дедалі більшого числа окремих ланок глобальних ланцюжків доданої вартості на підлеглій території, забезпечуючи її конкурентоспроможність у масштабах світової економіки. Новий геоекономічний вимір процесів регіонального розвитку змінює конфігурацію його інституційної структури та уявлення про пріоритети розвитку і взаємодію між внутрішньої і зовнішньої політикою, зумовлює створення нового інструментарію. Як відзначають науковці, основним конкурентним полем XXI ст. стануть глобальний і локальний рівні, на яких, обмежуючи вплив урядів на економічну ситуацію у регіоні, суттєво зросте роль наднаціональних інституцій, транснаціональних компаній та банків, які можуть перетворювати території окремих країн на гіперуспішні мегаполіси чи, навпаки, призводити до їх стрімкого занепаду. У цих умовах сучасна модель регіональної політики не може формуватися винятково під впливом урядів та місцевих громад без урахування впливу наднаціональних інституцій. З огляду на це В.Чужиков визначає регіональну політику як комплекс адміністративно-юридичних, соціальних, економічних та екологічних заходів, який на узгодженій основі реалізують місцеві та національні органи влади, а також наднаціональні структури з метою подолання диспропорційності розвитку

[142] Шейман Д. Институциональные механизмы пространственного развития / Д. Шейман, П. Щедровицкий [Електронний ресурс] // Формула развития : сб. статей. 1987–2005 – М. : Архитектура-С, 2005. – Доступний з : http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula /machinery/

між активними та депресивними регіонами через селективну систему механізмів та інструментів[143].

Тому саме чинник геоекономічної конкуренції, в яку об'єктивно включена сучасна Україна, висуває нові вимоги до державної регіональної політики. Умовою зростання добробуту населення України стає перехід від конкуренції між внутрішніми територіальними утвореннями країни до забезпечення їх кооперації і конкурентоспроможності в геоекономічному масштабі. Держава повинна визначити, в чому конкретно виражаються можливі позиції країни, її регіонів і корпорацій в світовій економіці, та відповідно – які стратегії підтримувати і у що саме інвестувати централізовані ресурси. Регіональна політика, у свою чергу, покликана забезпечити перехід на ці нові позиції. За висновком Д.Шеймана та П.Щедровицького, щоб забезпечити рух економічного поступу країни у заданому напрямі, регіональна політика має стимулювати або, навпаки, обмежувати розвиток тих або інших районів (ареалів). Для цього практично в усіх розвинених країнах розробляються «картини майбутнього», у вимальовуванні яких, окрім держави, беруть участь бізнес-структури, місцеві співтовариства і різні «професійні цехи». Ці картини описують, а багато в чому і визначають, яким чином повинен бути облаштований «підвідомчий» державі територіальний простір. Основним завданням регіональної політики стає практичне втілення цих «картин майбутнього» в життя[144].

Однак процеси глобалізації в Україні спричинили кризу керованості національним господарством та її регіональними складовими. Інструменти державно-адміністративного управління економікою, що продовжували використовуватися на регіональному рівні, зокрема політика бюджетного вирівнювання, значною мірою втратили свою ефективність з огляду довгострокової дії на економічне зростання. В регіональній соціально-економічній політиці держава, а також і місцева адміністративна влада вдаються в основному до традиційних технічних рішень (це управління податками, дозвільна система, бюджетні інвестиції, соціальний патронаж тощо). Однак нові механізми управління регіональним відтворенням українською державою фактично не використовуються – йдеться про механізми заохочення регіональних господарських ініціатив і стимулювання регіональної господарської самоорганізації.

[143] Тенденціями розвитку світової економіки є швидкий перехід країн до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства, в якому значно спрощуються умови руху і посилюється динаміка факторів виробництва, рух капіталу набуває інших якостей, переміщуючись у віртуальну сферу, де основними акторами стають нетократи (куратори мереж, етерналісти, нексиалісти), формуються локальні зони швидкого економічного зростання, прискорюються процеси злиття та поглинання транснаціональних компаній та банків (ТНК і ТНБ) тощо. Див.: Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В.І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.

[144] Шейман Д. Институциональные механизмы пространственного развития.

Порівняльний аналіз українських регіонів за рівнем їх конкурентоспроможності засвідчив, що вітчизняний господарський простір вже є поляризованим, оскільки в перехідний період в країні почали формуватися ареали зростання, де проявляється кумулятивний ефект поєднання сприятливих факторів поступу. В економічному просторі країни виокремлюються три типи ареалів зростання, що сформувалися під впливом глобалізації, агломерації та ресурсних факторів: великі міські агломерації і обласні центри, експортно-ресурсні регіони; портові, прикордонні зони на основних шляхах зовнішньої торгівлі. Переважна кількість українських регіонів на сьогоднішній день не змогли інтегруватися в систему глобальних обмінів і значно відстають за рівнем розвитку[145]. Крім того, на території кожного регіону виокремлюються різні за масштабами ареали депресії – монофункціональні міста, гірські і сільські райони тощо. Якщо наприкінці 1990-х років розрив за обсягами валового регіонального продукту на душу населення між різними регіонами становив 4 рази або 2,7 раза без урахування м. Києва, то у 2013 р., відповідно, – 6,7 (між м. Києвом та Чернівецькою областю) або 3,1 раза (між Дніпропетровською та Чернівецькою областями). Аби здолати цей розрив найбільш відстаючим регіонам знадобилося б упродовж десятків років демонструвати темпи зростання ВРП, вищі за середньоукраїнські[146]. Зростаючий розкид регіональних характеристик соціально-економічного розвитку породжує гострі дискусії про напрями і можливість регіональної політики, про використання різних інструментів вирівнювання та сприяння розвитку депресивних територіальних господарських утворень.

[145] Із формуванням ареалів глобальної й локальної регіоналізації виникла проблема паралельного існування старих «адміністративних» (регіонів – локальних ринків) і нових економічних регіонів (включених у глобальні обміни), що стало джерелом конкуренції між їх представниками за право управляти використанням ресурсів і активністю населення відповідних територій, суперництвом за право визначати напрями подальшого розвитку. Відповідно до цих тенденцій змінюється і характер взаємовідносин між державою та регіонами.

[146] У разі, якщо аутсайдери змогли б досягти темпів зростання ВРП на рівні 15%, а Україна обмежилася б показником 3–5% зростання ВВП у рік, відстаючі регіони змогли б наздогнати середняків за 10 років.

У цих умовах першочергове завдання уряду країни – це взяти під контроль поляризований розвиток на благо держави.

Згадані вище виклики просторово-економічного розвитку України давно привертають увагу як владних структур, так і кола вітчизняних науковців і експертів, чим забезпечується широкий спектр підходів до вирішення питання про зміну вектора регіональної політики. Результати їх досліджень свідчать про те, що державна влада в найближчі роки має чітко визначити параметри нової регіональної економічної політики в країні, інакше вже дуже швидко вона зіштовхнеться з тим, що через некероване державою економічне зростання поглибляться диспропорції в рівнях і темпах розвитку окремих територій України. Аби продовжити модернізацію України та її регіонів, доведеться поставити питання про *стратегічну зміну курсу державної політики просторово-економічного розвитку, її цілей і механізмів, статусу і міри участі в її реалізації різних агентів і суб'єктів управління (проектів).*

Парадигма нової політики просторово-економічного розвитку в Україні, крім соціальної орієнтованості та втілення принципу територіальної справедливості, має бути адекватною стратегічним цілям забезпечення самопідтримуючого типу економічного зростання країни та її регіонів – спрямованою на інноваційний режим відтворення їх економіки, формування економіки знань, інноваційних форм господарювання тощо, на досягнення яких слід зорієнтувати багатий арсенал державних механізмів (методів, інструментів). Ознакою її формування має стати реалізація принципу регіонального саморозвитку, перенесення відповідальності за розвиток територіально-господарських утворень та відтворення людського капіталу на місцеві влади, що дозволить повніше враховувати інтереси територіальних співтовариств у ході процесу координації діяльності центру і регіональних та місцевих влад. Для того щоб державна регіональна економічна політика стала важливою інституційною формою стійкого розвитку регіонів, керуючим параметром територіального відтворення, потрібно здійснити перехід від політики підтримки регіонів (при цьому не виключаючи саму практику підтримки), до політики, орієнтованої на забезпечення їх розширеного відтворення, яку слід проводити відповідно до цілей цього відтворення та наявних політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави і самих регіонів. Контури парадигми політики просторово-економічного розвитку наведено у табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Концептуальні ознаки нової парадигми (моделі) державної політики просторово-економічного розвитку

Класифікаційні ознаки елементів політики	Часовий горизонт		
	Поточний (регіональна політика компенсуючого типу)	Середньостроковий (політика просторово-економічного розвитку)	Довгостроковий (стратегія просторово-економічного розвитку)
Домінуючий принцип	Принцип компенсації	Принцип диференційованості регіональної політики; принцип комплементарної ефективності (синергії)	Принцип поляризованого розвитку; принцип субсидіарності в регіональній політиці
Тип регіональної політики	Політика вирівнювання	Політика розвитку. Врахування обмеження, пов'язаного з дилемою «рівність-ефективність»	Політика просторово-економічного розвитку
Місія	Вирівнювання диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів	Досягнення компромісу при вирішенні дилеми «рівність-ефективність»	Входження опорних регіонів і «точок» регіонального зростання в глобальну конкуренцію
Цілі та завдання	Забезпечення територіальної справедливості	Забезпечення комплексного і збалансованого розвитку	Забезпечення поляризованого розвитку
Регіональний господарський механізм *(адміністративні та економічні методи регулювання)*	Міжбюджетні взаємовідносини; бюджетне ресурсне забезпечення; регіональні плани соціально-економічного розвитку	Державні, регіональні цільові програми, ухвалені на реалізацію місцевих ініціатив	Державні капітальні вкладення та ін. ресурси *(прямі)*. Пільги, преференції тощо *(посередні)*. Цільові програми, метапроекти, макротехнології *(програмні)*
Агенти системи управління просторово- економічним розвитком	Органи державного і регіонального управління та місцевого самоврядування	Уряд, міністерства, агентства регіонального розвитку тощо	Уряд, міністерства, агентства регіонального розвитку, групи стратегічного впливу

Продовження табл. 2.4

Класифікаційні ознаки елементів політики	Часовий горизонт		
	Поточний (регіональна політика компенсуючого типу)	**Середньостроковий (політика просторово-економічного розвитку)**	**Довгостроковий (стратегія просторово-економічного розвитку)**
Характер партнерства між владою, бізнесом і громадою (суспільством)	Компроміс між тактичними і стратегічними завданнями політики. Регіональна ініціатива (проект)	Узгодження регіональної ініціативи (проекту) з державними інтересами, пріоритетами галузевої і секторальної політики	Узгодження державної ініціативи (проекту) з регіональними інтересами (стратегічною ініціативою/ проектом)
Правове забезпечення *(конституція, закони, нормативно-правові акти)*	Річні державні і місцеві бюджети, плани соціально-економічного розвитку	Оновлена концепція регіональної політики	Генеральна схема просторового розвитку країни
Наукове обґрунтування *(закони, закономірності, принципи)*	Аналіз і моніторинг розвитку регіонів та регіональних проблем (типологія регіонів)	Прогнози територіального розвитку України та її регіонів. Аналіз стратегічних регіональних проблем (стратегічна типологія регіонів)	Схеми систем розселення та генеральні плани міст. Стратегія просторового розвитку країни та регіонів. Перелік «точок» зростання і опорних регіонів, конкурентних у глобальному вимірі

Джерело: систематизовано Т.В.Голіковою.

Одними з критеріїв типологізації державної регіональної політики і виокремлення з неї політики різного типу є змістовний характер заходів і *часовий горизонт*, необхідний для їх здійснення. Зважаючи на те, що поточні завдання тісно пов'язані і виконуються в межах ухвалених річних державних і місцевих бюджетів, планів соціально-економічного розвитку, регіональна політика на короткостроковому часовому відрізку має бути компенсуючого (у тому числі вирівнюючого) типу.

Натомість політика просторово-економічного розвитку (або розвиваючого типу) має оперувати завданнями, виконання яких розраховані на середньостроковий часовий горизонт. Інструментом здійснення заходів щодо модернізації економічного простору країни, які вкладаються у довгострокові рамки, є стратегія просторово-економічного розвитку. Її розроблення є важливою умовою для обґрунтування регіональної політики розвиваючого типу, разом вони становлять два основоположні базові елементи системи регулювання просторово-економічного розвитку. При цьому середньострокова державна політика просторово-економічного розвитку є зв'язуючою ланкою між регіональною політикою компенсуючого типу і стратегією регіонального розвитку.

По-перше, *державна політика просторово-економічного розвитку – це компроміс регіональних політик різного типу*, прив'язаних до певного часового горизонту – поточної регіональної політики компенсуючого типу, середньострокової та довгострокової політики (стратегії) просторово-економічного розвитку, які мають реалізовуватися одночасно. Зокрема:

– ціллю та завданням регіональної політики компенсуючого типу є забезпечення територіальної справедливості. По суті ця політика є соціально орієнтованою, найбільш регламентованою і проводиться в рамках законодавчо встановлених правил формування державного та місцевих бюджетів, міжбюджетних взаємовідносин, прийнятих річних планів і програм соціально-економічного розвитку, рішень уряду щодо проведення спеціальних організаційно-господарських акцій гуманітарного характеру[147]. Проте дизайн цієї політики повинен створювати для будь-якої територій стимули до власного розвитку, що мають довгострокові ефекти на стороні пропозиції (наприклад, програми перенавчання або зміни спеціалізації регіонів), а не короткострокові ефекти на стороні попиту, отримані шляхом надання різного роду преференцій. Для проведення такої політики необхідні налагоджений механізм взаємодії центру і регіонів, чітко визначені пріоритети і ясні (формалізовані) критерії відбору інвестиційних проектів регіонального розвитку;

– середньострокова політика просторово-економічного розвитку, яка націлена на забезпечення комплексного і збалансованого розвитку, повинна будуватися на принципі солідарності й спрямовуватися, з одного боку, на створення умов для економічного розвитку регіональних «флагманів» наці-

[147] Наприклад, до гуманітарних заходів відносяться проведення спеціальних організаційно-господарських акцій, таких як централізоване завезення товарів у райони стихійних лих, та інших акцій соціального характеру (організація переселення людей із одних районів в інші), ліквідація наслідків надзвичайних екологічних та техногенних ситуацій (паводків, зсувів тощо), а також організаційно-економічна підтримка традицій і культури окремих народів тощо.

онального господарювання, їх входження у глобальну економіку, а, з іншого – на стимулювання використання об'єктивних конкурентних переваг найбільш відстаючих регіонів країни. Йдеться про досягнення компромісу при вирішенні дилеми «рівність-ефективність», інакше поглиблення розриву у добробуті між успішними регіонами і аутсайдерами провокуватиме зростання соціальної напруги і тим самими загальмує розвиток всієї країни. В цьому плані пріоритет надається економічному відтворенню, яке формує фінансово-економічну базу для вирішення інших завдань – соціальних, екологічних тощо;

– ціллю та завданням стратегії просторово-економічного розвитку є забезпечення поляризованого розвитку та входження опорних регіонів і «точок» регіонального зростання в глобальну конкуренцію. Стратегія повинна спрямовуватися на створення умов для розширеного відтворення регіональної господарської системи та формуванн, такої просторової організації країни, яка б підвищувала вартість активів, що перебувають у розпорядженні територіальних співтовариств, і в першу чергу – людського капіталу й середовища життя людей (нерухомості, природних і культурно значущих ландшафтів тощо), причому найцінніші з них повинні концентруватися в нових економічних центрах управління – «центрах розвитку». Звідси стратегічною метою просторово-економічного розвитку країни на сучасному етапі має стати підвищення капіталізації регіональних складових національної економіки, а сама стратегія має бути орієнтованою на пріоритети загальнонаціональних інтересів та забезпечення розширеного відтворення регіональної господарської системи на інноваційній основі.

Реалізація принципу диференційованості державної політики просторово-економічного розвитку пов'язана з тим, що подальша інтеграція України в глобальну економіку найближчим часом спричинить виділення на її території ряду зон, щодо яких повинні бути сформульовані як різні цілі соціально-економічного розвитку, так і різні заходи та інструменти щодо їх досягнення. Науково-правовим підгрунтям диференційованого підходу до розвитку господарських територій субнаціонального рівня повинна стати оновлена Концепція регіональної економічної політики[148], в якій має бути зафіксована проблемна типологія регіонів і локальних територій, що склалася в Україні – точки зростання і депресії, сировинні зони, зони безпеки,

[148] Аналог чинної Концепції державної регіональної політики. Див.: Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

прикордонні території, транспортно-логістичні центри, старопромислові і неоіндустріальні регіони тощо (йдеться про перелік різних груп територій, що мають особливу господарську, екологічну, наукову, естетичну цінність і розвиток яких потребує державної підтримки). А з метою посилення регулюючої і координуючої функції стосовно бізнес-стратегій на окремих територіях в оновленій Генеральній схемі планування територій України[149] доцільно зафіксувати стратегічну типологію – міста із статусом міжнародного значення, центри інноваційного розвитку[150], зони (території) технологічного трансферту, рекреаційні зони (території) міжнародного і загальнодержавного значення, зони техніко-впроваджувального типу тощо.

Реалізація принципу комплементарної ефективності (синергії) в регіональній політиці передбачає: а) синхронізацію у проведені основних реформ, які безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, зокрема, політичної, адміністративно-територіальної, муніципальної, бюджетної тощо; б) вибудовування державних пріоритетів у логіці кооперації регіонів; в) узгодженість дій та заходів державних органів влади у сфері підтримки та стимулювання розвитку регіонів і територіальних громад.

Дотримання принципу субсидіарності в регіональній політиці – це забезпечення умов для самостійного вирішення регіоном (територіальною громадою) проблем власного життєзабезпечення і розвитку, але у випадку неможливості їхнього вирішення власними силами відповідні повноваження делегуються відповідному органу влади й управління вищого рівня. Реалізація цього принципу припускає відповідну передачу цих повноважень на ті рівні управління, де вони можуть бути виконані найбільш ефективно.

По-друге, *фундаментальна проблема центральної влади полягає в тому, що доводиться враховувати протиріччя «рівність-ефективність» у його просторовій формі*. Суть його добре відома: випереджаючий розвиток найбільш сильних регіонів і міст сприятиме зростанню ефективності всієї економіки країни, але збільшуватиме територіальні диспропорції, а

[149] Аналог чинної Генеральної схеми планування території України. Див.: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059 "Про Генеральну схему планування територій України" [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14

[150] Прикладом інноваційно-інвестиційної стратегії регіонального розвитку є кластери, технопарки, технополіси, іннотеки. Всі вони у разі успіху застосування інвестицій, інновацій та людського капіталу швидко змінюють характер території, перетворюючи пустелю чи депресивну територію на гіперрозвинений мікрорегіон, вплив якого на світовий трансфер технологій може бути значно більшим, аніж багатьох держав світу разом узятих. Див.: Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія.

значне вирівнювання шляхом перерозподілу ресурсів від сильних до слабких уповільнює зростання і знижує ефективність економіки[151]. Пошук оптимальних пропорцій вирівнювання – складне завдання, оскільки вони змінюються залежно від конкретних умов розвитку. Продиктувати правильну відповідь зверху (з уряду чи з Мінфіну) неможливо – її потрібно шукати лише у взаємодії з регіонами, щоб забезпечити чіткий розподіл повноважень і фінансових ресурсів між центральним, регіональним і місцевим рівнями влади[152]. Якщо міжрегіональна диференціація за показниками соціально-економічного розвитку не є критичною, то пріоритет слід надавати ефективності, інакше штучне «заманювання» капіталу на відсталі території, де продуктивність нижча, призведе до погіршення макроекономічної діяльності. Сильна соціальна нерівність може стримувати зростання і розвиток регіонів, тому підтримка бідних територій також є важливим елементом регіональної політики. Коли територіальні диспропорції надто загострюються, то краще частково пожертвувати динамікою економічного зростання заради відволікання капіталу у депресивні регіони, аби уникнути політичних катаклізмів.

По-третє, *зміна пропорцій між функціями «вирівнювання» і «розвитку»* вимагає, з одного боку, оцінки необхідних інвестицій (або податкових доходів, що не вилучаються) в полюси зростання відповідно до галузевих і територіальних стратегій розвитку, а, з іншого боку, оцінки політичних і соціально-економічних ризиків для слаборозвинених регіонів. Це завжди політичне рішення, що приймається державною владою з врахуванням ситуації, що склалася, та її динаміки. Крайній варіант – допомога лише районам-локомотивам, як основний напрям регіональної політики, – це доля багатих

[151] Виникнення проблем соціально-економічних диспропорцій і нерівномірності розвитку регіонів, зайнятості та якості життя, як правило, викликають активізацію процесів просторово-територіального мислення про несправедливість розподілу ресурсів і благ у суспільстві. У цих умовах акцент уваги на слаборозвинені регіони, на елементи їх просторової структури представляється нам доцільним. Наявність у регіонах полюсів зростання і пропульсивних галузей сприяє створенню «поштовху» для розвитку економічних процесів: збільшення зайнятості трудових ресурсів, збалансованого функціонування взаємопов'язаних галузей господарства.

[152] Безсумнівно слід фінансувати проекти у проблемних регіонах, однак відповідно до пріоритетів ефективності та прибутковості, а не до місцевих потреб та вимог. Наприклад, за кошти державного бюджету неможливо створити університет високого рівня у кожному обласному центрі, однак можливо реалізувати програми дистанційного навчання або перепрофілювання спеціальної середньої освіти для того, щоб вона більше відповідала сучасним потребам місцевих підприємств та установ.

і гомогенних країн і то лише в певні періоди їх розвитку. Мінімізація ризиків, пов'язаних з проведенням політики поляризованого розвитку, лежить у площині проведення виваженої політики і реформ у економічній, соціальній, політичній, територіально-адміністративній сферах.

По-четверте, *формуючи державну регіональну політику, слід уникати категоричних тверджень про те, що вона повинна базуватися або на політиці вирівнювання, або на політиці поляризованого розвитку*. Якщо перша з них спрямовуватиметься на забезпечення рівного доступу населення до бюджетних послуг, що гарантують реалізацію конституційних прав громадян, зміцнення економічної й соціальної згуртованості України, то політика поляризованого розвитку націлюватиметься на інтенсифікацію підприємницької активності й інноваційних процесів у центрах розвитку («опорних регіонах»), і нарощування за рахунок цього суспільного ресурсу, залучення в процеси економічного зростання інших територій.

Таким чином, держава, зосередившись на розбудові опорного каркаса з «полюсів зростання», не повинна забувати про розвиток інших територій – останні, дотримуючись принципу субсидіарності в регіональній політиці, можуть і повинні самостійно виробляти й реалізовувати власні стратегії розвитку. Тобто державна політика просторово-економічного розвитку доповнюватиметься регіональною політикою компенсуючого характеру, яка виражатиметься у вирівнюванні бюджетної забезпеченості на душу населення. Реалізація принципу компенсації вимагає відшкодування жителям відстаючих у соціально-економічному розвитку регіонів частини наслідків, спричинених політикою поляризованого розвитку, зокрема, задіяння механізму стимулювання й підтримки місцевих ініціатив таких регіонів (останнє служить мобілізації ресурсів відстаючих регіонів з метою їх саморозвитку). Трансформується фінансова допомога регіонам – вона повинна підтримувати соціальними трансфертами відсталі території, а депресивні території орієнтувати на забезпечення економічного зростання й збільшення податкової бази. Так, уряд повинен здійснювати селективну бюджетну (грантову) підтримку проектів регіонального розвитку в рамках узгоджених стратегічних пріоритетів розвитку, на основі принципу «преференції за реформи», що на сьогодні певним чином врегульоване Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»[153].

[153] Про стимулювання розвитку регіонів. Затверджено Законом України від 08.09.2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15

По-п'яте, постіндустріальна модель відтворення (або «економіка знань») спирається передусім на людський капітал, і тому ставить перед регіональною політикою питання про формування середовища для відновлення і розвитку людських і природних ресурсів. Істотно зростає роль гуманітарного чинника в забезпеченні економічного зростання, що й стає джерелом виникнення суперечностей усередині вітчизняної системи державного регулювання просторово-економічного розвитку. У цій площині це насамперед суперечність між традиційними владними повноваженнями держави і новими методами управління економічною активністю. У цій ситуації керуючими стають інші процеси і чинники, ніж в епоху традиційної індустріальної економіки (у яку, власне кажучи, і сформувалися більшість українських регіонів). В умовах глобалізації саме спроможність місцевої влади залучати фінанси і ефективно користуватися ними стає інтегральною оціночною характеристикою успішності регіонів. Здатність регіонів перетворювати свої активи на мобільний капітал і використовувати його так, щоб їх вартість (або розмір капіталу) постійно зростала, – ключова риса сучасного регіонального управління.

По-шосте. Результати аналізу еволюції державної регіональної політики в Україні, здійсненого в рамках реалізації проекту програми Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» засвідчили, що наразі вона перебуває у стані, близькому до тих європейських унітарних країн, де зберігаються масштабні загальнонаціональні інвестиційні політики та програми (це переважно країни Центрально-Східної Європи[154] та Балтії). У більшості цих країнах ініціювання та розробка програм, а також їх фінансування й впровадження здійснюються з «центру», хоча при цьому можуть проводитися консультації або узгодження з децентралізованими державними органами чи органами самоврядування на нижчих рівнях. Окремі з цих країн додатково розробили та реалізовують регіональну політику, котра в цілому регулюється та принаймні частково фінансується «центром», і передбачає спільне здійснення або делегування повноважень з розроблення та реалізації програм, їхнього моніторингу та оцінки з залученням регіональних гравців. Для здійснення такої «функціональної» регіональної політики уряди створили відповідну інституційну та концептуальну базу, яка «встановлює чіткі правила гри», визначає завдання та обов'язки, готує ґрунт

[154] Більшість нових держав – членів ЄС, навіть Польща та Чеська Республіка, які здійснили адміністративну регіоналізацію (хоча й на різних рівнях) – запровадили описаний підхід та використовували фонди ЄС відповідним чином.

і заохочує залучення регіональних і місцевих гравців у процес розроблення та реалізації програм та проектів територіального розвитку (до них не відносяться галузеві інвестиційні програми). Ці проекти майже завжди ініціюються знизу – на регіональному або місцевому рівні. В окремих країнах, де адміністративно-територіальні одиниці не відповідали стандартам європейської «Номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей», створюються функціональні «планові» регіони[155].

Використовуючи досвід планування заходів державної політики просторово-економічного розвитку, що практикується у країнах ЄС, слід орієнтуватися на застосування двох підходів. Перший з них пов'язаний із плануванням заходів уряду у регіонах з метою згладжування соціально-економічних диспропорцій у розвитку окремих територій, посилення конкурентоспроможності економіки регіонів, підвищення рівня добробуту населення та сприяння інтегрованості простору держави. Інший підхід – це стратегічне територіальне планування, що дозволяє реалізувати потенціал розвитку кожного конкретного регіону країни і здійснюється через розроблення двох основних типів документів – середньострокових міжгалузевих стратегій (у тому числі по одній операційній програмі на кожну секторальну стратегію) та Державної стратегії регіонального розвитку (у тому числі плану її реалізації, який складатиметься з певної кількості взаємоузгоджених середньострокових операційних програм). На їх виконання кожним регіоном розробляється лише один комплексний стратегічний документ – стратегія розвитку регіону (у тому числі план її реалізації, знову ж таки з чітко визначеним фінансовим ресурсом на середньострокову перспективу). При цьому важливо зазначити, що складовими і галузевих операційних програм, і плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку є інвестиційні проекти, які повинні бути повністю забезпечені фінансуванням на весь середньостроковий період їх реалізації. Будь-які управлінські заходи, що є необхідною умовою реалізації цих інвестиційних заходів (включаючи механізм відповідальності за їх невиконання), виокремлюються у планах діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади і реалізовуються ними в межах своїх компетенцій та існуючого щорічного фінансування.

По-сьоме. Відповідно до реалій соціально-економічного розвитку держави пропонується сконцентрувати зусилля і кошти уряду на чотирьох пріоритетах:

[155] Ідеться про єдину систему класифікації територіальних одиниць – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes (NUTS).

– створенні оптимальних умов, які б надавали регіонам можливість розкрити свій потенціал і ефективно скористатися конкурентними перевагами регіональної економіки;

– недопущенні поглиблення регіональних диспропорцій і створення інфраструктури для співпраці різних регіонів України в рамках конкретних проектів з метою отримання ефекту синергії від окремих регіональних ініціатив на національному рівні;

– створенні бази для реалізації ефективної регіональної політики – механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу та проблемам, які стоять перед регіонами. Це передусім вимагає зміни процесів стратегічного планування та реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів горизонтальної та вертикальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів і завдань на різних рівнях та у різних галузях розвитку територій;

– інвестування у розвиток людського капіталу. Йдеться про серйозні інвестиції у навчальні програми та практичні програми вдосконалення кваліфікації спеціалістів центральних, регіональних і місцевих органів влади, які відповідають за розроблення, впровадження та контроль за виконанням політики регіонального розвитку. Крім того, предметом майже усіх підходів до регіонального розвитку – особливо на територіях, де спостерігається суттєвий економічний занепад, стагнація та суспільна зневіра, – стають розвиток навичок, мотивації та моделей поведінки, необхідних для розвитку регіону, через залучення усіх суб'єктів розвитку регіону, які повинні працювати разом (так званий «низхідний» підхід до розвитку регіону).

По-восьме. Важливою характеристикою регіональної політики завжди вважався її централізм, що передбачає наявність штабного центру, де ухвалюються основні рішення та забезпечується координація різних інститутів, залучених у процес реалізації регіональної політики. Необхідність ухвалення рішень на загальнодержавному рівні пов'язана з можливістю оцінити ситуацію, зважити проблеми і зрозуміти перспективи регіонів. Проте це зовсім не означає, що регіональна політика має й реалізовуватися «зверху». Крім штабного центру, функції якого на державному рівні виконує *спеціалізоване міністерство*, що ухвалює основні рішення у сфері просторового розвитку, організовує їх реалізацію, фінансування, координацію і контроль, існують і *комітети з просторового планування*, що, як правило, охоплюють своєю діяльністю декілька адміністративно-територіальних

одиниць і забезпечують публічно-правовий характер і нормативну структуру регіональної політики (ліцензування, стандартизацію, уніфікацію, оцінку тощо), а також *агентства регіонального розвитку*, що переважно є екстериторіальними утвореннями і виступають операторами ринкового типу, тобто інтегрують ініціативу бізнесу, територіальних і професійних співтовариств. У рамках прийнятих штабним центром рішень часто саме регіони щонайкраще використають наявні у них можливості. Внаслідок цього роль центрального уряду зміщується до розроблення і координації політики, а не її проведення.

За формальними характеристиками структурно-функціональна організація регулювання просторово-економічного розвитку України (див. рис. 2.7) у цілому наближена до світових стандартів, але вона поступається провідним практикам у цій сфері, насамперед за якістю самих інститутів, змістовним наповненням та збалансованістю їх функцій, низьким рівнем координації діяльності усіх зацікавлених агентів і суб'єктів тощо. Натепер Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ)[156] залишилося головним органом центральної влади, який відповідає за розроблення і реалізацію регіональної політики (ця функція була повернена йому у 2011 р.), хоча термін «регіональний розвиток» досі залишається у назві іншого міністерства – Міністерства регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства. Останнє продовжує відповідати за державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, формування та реалізацію політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства[157].

Завданням створеної у 2012 р. Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, яка має статус тимчасового консультативно-дорадчого органу уряду України[158], є: координація і узгодженість діяльності урядових структур і місцевих органів влади під час формування та реаліза-

[156] Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[157] Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[158] Див.: Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 872 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

ції державної регіональної політики; підготовка пропозицій щодо визначення основних пріоритетів, стратегічних цілей та завдань державної регіональної політики на відповідний період; використання позитивного досвіду європейських та інших країн під час підготовки і прийняття урядових рішень з питань державної регіональної політики. Однак діяльність Комісії поки що не впливає на процес координації регіональної політики.

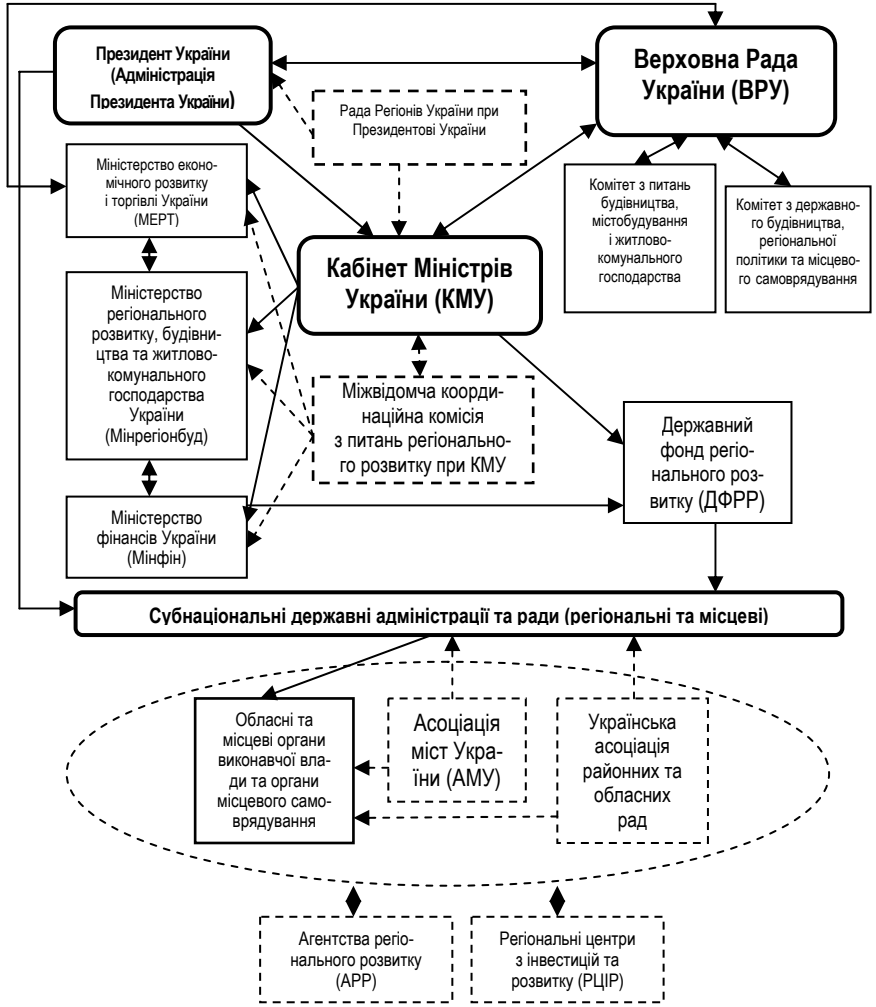


Рис. 2.7. Структурно-функціональна організація основних інституційних партнерів у сфері регіональної політики України

Джерело: складено О.Б.Піріашвілі.

Місія всеукраїнської спілки громадських організацій «Асоціація агенцій регіонального розвитку України» (створена 09.07.2001 р.)[159] як важливого складника інфраструктури підтримки регіонального розвитку, полягає у системному забезпеченні виконання своїми зусиллями та скоординованими діями своїх членів функцій ефективного провідника взаємоузгодженої державної регіональної політики та власної політики розвитку регіонів з метою динамічного і збалансованого поступу України до інтегрування в європейські структури. Зазначена Асоціація з 2006 р. об'єднала 43 агентства регіонального розвитку з усієї України. Однак діяльність останніх має низьку ефективність через фрагментарний характер, недостатню співпрацю між державою та бізнесом, майже невідчутний їх вплив на регіональний розвиток, інвестиційну привабливість територій та залучення інвесторів, слабку поінформованість широкої громадськості щодо їх діяльності. Тому їх не можна вважати повноцінним дієвим інструментом регіонального розвитку, на відміну, наприклад, від агентств регіонального розвитку в країнах ЄС[160]). Європейський досвід свідчить, що вихід за чітко встановлені адміністративні межі дає змогу агентствам регіонального розвитку стати засобом досягнення синергії та мультиплікативного ефекту в розвитку регіонів, адже дозволяє комплексно врахувати потреби та можливості територій, які можуть бути розділені кордонами внутрішнього адміністративно-територіального устрою держави.

По-дев'яте. У процесі підготовки на сучасних засадах та європейських принципах і реалізації державної політики просторового розвитку виникає необхідність визначення *ключових партнерів – інституцій та індивідуумів, груп інтересів* (стейкхолдерів[161]) – які будуть підтримувати цей процес або протидіяти йому. Дотримання принципу гласності вимагає проведення цілеспрямованої, послідовної та інклюзивної інформаційної кампанії та роз'яснювальної роботи серед ключових партнерів щодо важливості регіональної політики та її ролі у підвищення загальнонаціональної і регіональної конкурентоспроможності та добробуту населення. При проведені регіональної

[159] Асоціація агенцій регіонального розвитку України [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.narda.org.ua

[160] Для регулювання регіонального розвитку з метою зниження диспропорцій Естонія широко використовує зазначений інструмент. Естонські агентства регіонального розвитку здійснюють керівництво проведення програм регіонального розвитку, які охоплюють усі регіони країни.

[161] Під терміном «стейкхолдери» розуміються групи впливу, існуючі усередині або поза компанією, які потрібно враховувати при здійсненні діяльності. Стейкхолдерів можна розглядати як єдине суперечливе ціле, рівнодійна інтересів частин якого визначатиме траєкторію еволюції організації.

політики влада повинна враховувати інтереси сильних регіональних гравців і спиратися на існуючі активні групи спеціальних інтересів. Узгодження та обговорення основних позицій з головними стейкхолдерами на місцях, аналіз інституційних альтернатив і стимулів для залучених суб'єктів господарювання, формування систем компенсацій сторонам, що програють, – невід'ємні елементи розроблення регіональної політики в розвинених і в деяких середньорозвинених країнах.

Часто ці процедури формалізовані в рамках некомерційних організацій і недержавних асоціацій (зокрема агенцій регіонального розвитку), а також інших структур громадянського суспільства. Наявність цих механізмів пояснюється неповнотою інформації, якою володіє центр, неможливістю здійснення ефективного контролю за всіма діями різних груп і гравців на місцях, можливостями блокування заходів економічної політики групами спеціальних інтересів. Тому важливими елементами структурної політики ЄС є: докладний аналіз тенденцій розвитку регіону, консультації з місцевими групами спеціальних інтересів і настроювання тонких механізмів підтримки тих елементів розвитку, які вже існують на цій території. Як правило, фінансова підтримка – лише невелика частина таких проектів, яка направляється переважно на освіту, перенавчання і розвиток інфраструктури. При конкурсному відборі проектів підтримка надається передусім тим з них, що були вибрані приватним бізнесом, який реалізує їх ефективніше, ніж держава. Більше того, в умовах жорсткої конкуренції «обдурити ринок» неможливо: якщо проект реалізується з політичних міркувань, то ймовірність його провалу в довгостроковій перспективі вельми велика.

Якщо коротко підсумувати сказане, то можна зробити висновок про те, що нинішня криза відтворення української економіки та її регіональних складових, з одного боку, виявила вади і провали у здійснюваній урядом державній економічній (у тому числі регіональній) політиці, зокрема невміння держави спиратися на конкурентні переваги «іншої природи», з іншого боку, стала природною межею другого етапу ринкових реформ в Україні і відповідним стартовим майданчиком для розгортання модернізації економіки країни та її територіальних складових. Отримання відповіді на питання про особливості і напрями такої модернізації регіональних складових національної економіки перебуває у площині зміни практики стратегування в Україні, що є предметом розгляду наступного розділу, присвяченого регулюванню просторово-економічного розвитку в системі стратегічного управління.

РОЗДІЛ 3

РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В СИСТЕМІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Напрями забезпечення стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку

В умовах глобалізації і загострення конкуренції між провідними країнами світу в політичній, економічній, військовій та інших сферах, а також зважаючи на перспективу політичної асоціації та економічної інтеграції України з Європейським Союзом, перед нашою країною зростають виклики і загрози опинитися серед неконкурентоспроможних країн із залежною економікою й обмеженим суверенітетом. Тому необхідно глибоко переосмислити ситуацію, яка склалася в економіці країни та її регіональних складових, і приступити до реалізації стратегічної мети підвищення конкурентоспроможності країни, сформульованої Президентом України у звернені до Парламенту та конкретизованої в положеннях Коаліційної угоди, підписаної у 2014 р. фракціями політичних партій Верховної Ради України VIII-го скликання, якими окреслено стратегічне бачення напрямів і шляхів реформування усіх сторін суспільного життя.

Такий перебіг подій зумовлює потребу підняти систему стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку на якісно новий рівень, оскільки ринковий процес самоорганізації й саморегулювання господарських відносин за короткий період часу не в змозі забезпечити розв'язання триєдиного завдання – виживання країни, її трансформації та розвитку. При цьому слід констатувати, що впродовж останніх двадцяти років Україна в організації власного поступу практично спиралася лише на *ресурсні фактори конкурентоспроможності*, причому в основному пов'язані з природою – корисними копалинами, чорноземами, лісами, рекреаційною територією. Навіть відносно *операційних факторів*, пов'язаних із ефективністю використання наявних ресурсів, країна серйозно відстає не тільки від основних конкурентів – країн Європейської співдружності, а й від багатьох інших держав. Що ж стосується *стратегічних факторів* – наявності і слідування певній стратегії розвитку, то, незважаючи на окремі позитивні здобутки у цій сфері, у цілому істотних змін в організації стратегічного планування як на державному, так і на субрегіональному рівнях не відбулося. До того

ж в Україні набагато пізніше (на 30–40 років), ніж у розвинених країнах почали впроваджуватися в управлінську практику здобутки стратегічного планування. Останнє було запроваджено у 2000 р. Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»[162], а першим кроком у легітимізації стратегічних ініціатив було ухвалення Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 роки, низки галузево-секторальних стратегій[163] та Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року[164]. На виконання вимог Закону України від 08.09.2005 р. № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів» упродовж 2007–2011 рр. стратегії регіонального розвитку були розроблені в усіх регіонах країни.

Для розуміння сутності, завдань і ролі стратегічного регулювання просторового розвитку в системі державного управління економічним піднесенням країни необхідно розглянути деякі історичні моменти, за яких відбувалося його становлення. Так, проблема стратегічного управління стає предметом систематичних дискусій у 1960-х роках і розглядається в контексті розробки нових управлінських моделей і підходів, зокрема переходу від кризового управління до корпоративного. У цей час концепції стратегічного управління активно розробляються американською школою менеджменту (зокрема, І.Ансоффом, Д.Колінзом[165]). У широкому розумінні функція стратегічного планування трактувалася американською владою як пошук нових рішень для досягнення успішної конкуренції, розвитку всебічного співробітництва, максимального сприяння продуктивності економічної політики, заснованої на повній довірі й фінансовій підтримці урядів штатів і місцевої влади. У Франції ідея стратегічного планування вперше була втілена в десятому

[162] Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14

[163] Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки. Указ Президента України від 28.04.2004 р. № 493; Енергетична стратегія України на період до 2030 року». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145 та Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 р. № 1051 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua /laws/show/3059-14

[164] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[165] Ансофф И. Стратегическое управление : монография / И. Ансофф ; сокр. пер. с англ., научн. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.; Collis D.J., Montgomery C.A. Corporate Strategy. – Chicago, IL : Richard D. Irwin, 1997. – 358 p.

індикативному плані (1989–1992 рр.), її суть полягала у виборі головних пріоритетів розвитку національної економіки, провідну роль у реалізації яких покликана брати на себе держава.

Нового стимулу розвитку уявлень про стратегічне управління надав процес економічної глобалізації, який глибоко вплинув на держави, регіони й населені пункти, оскільки показники їх функціонування дедалі більшою мірою стали підпадати під вплив процесів і сил, які перебувають за межами географічних кордонів. Як зазначає І.Тургель, стратегічне управління починає складатися в просторі рефлексії управлінських технологій, що найбільш успішно зарекомендували себе в післявоєнний період, як відповідь на виклик часу, сформульований у концепції стійкого керованого розвитку[166].

Принаймні І.Ансофф звертає увагу на ряд відмінностей стратегічного планування від вибору стратегічних позицій, притаманного довгостроковому плануванню[167]. Так, при виборі стратегічної позиції домінує правило: нові стратегії як у традиційних для суб'єкта господарювання галузях, так і в нових сферах бізнесу повинні відповідати накопиченому потенціалу фірми (корпорації). Тому одним з перших кроків у їх розробленні є аналіз потенціалу господарської системи, її сильних і слабких сторін із застосуванням методів SWOT-аналізу. Проте, спираючись на набутий досвід, стає очевидним, що така прив'язка «майбутнього» до накопиченого фірмами потенціалу обмежувало можливості їхніх стратегічних дій. Як наслідок, їм часто не вдавалося знайти для себе нових перспективних сфер діяльності, де можна було б застосувати накопичений досвід. Навіть при оновленні конкурентних стратегій у межах традиційної діяльності накопичений досвід фірми нерідко обертався слабкістю і заважав засвоєнню новацій.

Далі, на думку І.Ансоффа, головна різниця першого явища від другого полягає у трактовці «майбутнього». Так, у системі довгострокового планування з самого початку передбачається, що майбутнє (як деякий бажаний стан будь-якої економічної системи) може бути передбачене шляхом екстраполяції тенденції, що історично склалася. Базуючись на цьому положенні, керівництво фірми (корпорації) насамперед виходить з того, що в майбутньому підсумки її діяльності мають покращитися порівняно з минулим, і, природно, у програмно-

[166] Тургель И.Д. Стратегическое управление как технология государственного воздействия на территориальное развитие [Електронний ресурс] / И.Д. Тургель, С.В. Придвижкин / Уральская академия государственной службы. – Екатеринбург, Россия. – Доступний з : http://www.auditorium.ru/v/ index.php?a=vconf&c=getForm&r=thesisDesc&

[167] Ансофф И. Стратегическое управление.

планових документах закладає більш високі значення всіх показників, якими описується її розвиток. На відміну від довгострокового планування, орієнтованого на забезпечення позитивної економічної динаміки, *метою стратегічного управління є не сам факт зростання, а цілеспрямований розвиток господарської системи, забезпечення якого прямо пов'язане із необхідністю формування для неї комплексного бачення майбутнього.*

Як відомо з сучасної практики у сфері державного управління, типовим результатом екстраполяції тенденцій, що склалися, на бачення майбутнього країни є постановка оптимістичних цілей, з якими потім не сходяться реальні підсумки. У цьому випадку, за висловом С.Голобокова, діє формула, якою встановлюється такий порядок речей: «проектне бачення ближче до минулого, ніж до майбутнього». ...Майбутнє формується простим переносом у нього (з незначними змінами) учорашнього й сьогоднішнього: ті ж самі інструменти й методи, та ж сама структура галузей, ті ж самі ресурси, та ж сама якість життя тощо. Внесення змін відбувається ривками, несистемно, викликає зростання хаосу... Все це є характеристиками «інтуїтивного просування»[168]. Натомість усвідомлено обраний вектор бачення майбутнього точно вказує напрям трансформації країни (регіону, міста). Передусім – на яких цінностях, методах, відносинах, стандартах тощо будуватиметься її майбутнє країни: на цінностях минулого або майбутнього? Конкретизація відповіді на це запитання припускає формулювання цінностей і розроблення відповідного їм бачення майбутнього територіального розвитку країни та її територіальних утворень. Тим самим ставиться друге запитання про те, на якій стратегічній платформі розроблятиметься стратегія – на старій чи новій (зокрема індустріальній чи постіндустріальній)?

Відповіддю на ці запитання може слугувати думка Ю.Полунєєва, що сьогодні конкурентоспроможність країни є однією із найвпливовіших концепцій в економіці розвитку й практичній політиці, оскільки охоплює не тільки суто економічні наслідки, а ще й важливі для стабільного зростання неекономічні явища – політичні процеси в управлінні суспільством, рівень освіти, дотримання принципу верховенства закону, культуру та систему цінностей, наявну наукову базу й інформаційну інфраструктуру тощо[169]. З огляду на це ключовою метою стратегування і головним завданням державної та місце-

[168] Голобоков С. Яке бачення майбутнього країни, такий і результат / С. Голобоков // Дзеркало тижня. – 2006. – № 33 (612). – 2–8 вересня.

[169] Полунеев Ю. Конкурентоспособность страны как национальная идея / Ю. Полунеев // Зеркало недели. – 2005. – 19 марта. – № 10. – С. 13.

вих влад, якщо вони позиціонують себе як Стратега (а не тільки як функціональне місце в адміністративній ієрархії), полягає в забезпеченні конкурентоспроможності території, яка перебуває під їх юрисдикцією. На думку Є.Смирнова, для успішної реалізації функції «ефективного стратега» влада повинна усвідомити, що конкуренція між країнами і регіонами відбувається в основному не в матеріальній сфері, а у *сфері ідей, стратегій, проектів, впровадження власних стандартів, впливу на суспільну свідомість*[170]. Тому сам процес стратегування – робота з розумовими конструкціями, проектами і програмами – стає головним стратегічним механізмом забезпечення конкурентоспроможності країни та її регіонів, а завоювання лідерства у цій сфері здатне забезпечити їм прорив у господарській і соціальної сферах.

Звідси стратегічне планування це не тільки і не просто заздалегідь складений план, – це ще й тип (модель) управлінської поведінки, сутність якої відбивається у поняттях, притаманних саме стратегічному управлінню: *образ майбутнього і місія країни (регіону)*, *стратегічний розрив і стратегічна платформа тощо*. Основними складовими технології формування стратегії просторового розвитку є: а) формалізація бачення майбутнього країни (регіону), визначення місії, цілей і пріоритетів її просторово-економічного розвитку; б) оцінка стратегічного розриву – тієї «прірви», що пролягла між операційним планом поточного стану країни та баченням того, якою вона має стати в майбутньому; в) визначення тієї стратегічної платформи (індустріальної чи постіндустріальної) та цінностей (методів, відносин, стандартів), на яких відбуватиметься розроблення стратегії; г) якісна та кількісна конкретизація місії, цілей і пріоритетів просторово-економічного розвитку, уточнення прогнозних розрахунків регіональної динаміки і структурних зрушень у розвитку економічного простору; встановлення послідовності втілення стратегічних ініціатив; д) планування бюджетних ресурсів у рамках середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат; оцінка можливих бюджетних обмежень і ризиків; е) програмно-проектне оформлення стратегічних ініціатив (розроблення та ухвалення цільових програм, макропроектів і технологій тощо); є) моніторинг реалізації та коригування стратегії просторового розвитку.

Спираючись на викладене вище, головною вадою методологічного характеру Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року та ухвалених стратегій розвитку вітчизняних регіонів є те, що вони

[170] Смирнов Е.П. Стратегия развития регионов: теория, практика и новые подходы [Електронний ресурс] / Е.П. Смирнов. – Доступний з : http://bre.ru/risk/30532.html

розроблялися на старій індустріальній платформі шляхом екстраполяції тенденцій, котрі склалися в країні та її регіонах, про що свідчить певна аморфність формулювання в них бачення майбутнього та визначення місії і стратегічних цілей їх просторово-економічного розвитку[171] (табл. 3.1). Аргументуємо цей висновок з огляду на те, що економічний простір України у наступних роках розвиватиметься в досить вузькому «коридорі можливостей», обумовленому об'єктивними чинниками і бар'єрами розвитку, які його диференціюють. Сильними сторонами національної економіки є: висока забезпеченість природними ресурсами (мінеральними, земельними тощо), які затребувані глобальним ринком, їхня локалізація у відносно невеликому числі регіонів; вигідне географічне становище, що знижує транспортні витрати (економічна відстань); численність прикордонних регіонів, розташованих на глобальних торговельних шляхах; людський капітал (освіта, здоров'я, трудові мотивації, мобільність і адаптивність населення). До слабких сторін віднесемо: нерозвинену інфраструктуру (транспортну, виробничу, соціальну), особливо на периферійних територіях; нечисленність великих агломерацій, котрі сприяють розвитку за рахунок ефекту масштабу, що уповільнює поширення інновацій в просторі; концентрацію вищого людського капіталу в найбільших містах і кращих центрах вищої школи; низьку мобільність домогосподарств через бар'єри низьких доходів, нерозвиненого ринку житла і кредитів; переважання тимчасової трудової міграції членів домогосподарств «на заробітки» і міграцій молоді на навчання; неякісні інститути і несприятливий підприємницький клімат (незахищеність прав власності, корупція тощо). За таких жорстких обмежень у регулюванні просторово-економічного розвитку України найважливішим інституційним завданням стає стимулювання використання об'єктивних конкурентних переваг регіонів.

Осмислений вибір державою стратегічних пріоритетів здатний посилювати дію позитивних чинників і пом'якшувати вплив бар'єрів розвитку. Саме від цього вибору залежатиме швидкість модернізації або деградації соціально-економічного простору країни. Однак різноманітність виборів сценаріїв розвитку має системно-цільовий характер, а вибір певного з них на одному з рівнів управління вимагатиме самовизначення на інших. При цьому від-

[171] Федяй Н.О. Стратегічне планування економічного розвитку регіонів України: науково-методичний аспект / Н.О. Федяй // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 11. – С. 235–241. – Доступний з : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/frvu_2012_11_49.pdf

мовитися від відповіді на виклики глобалізації неможливо – це означатиме, що вибір майбутнього для України буде зроблено за межами країни. У цих умовах об'єктивно відбувається боротьба за майбутнє України, яку можна уявити як певну систему виборів (сценаріїв розвитку) для країни (її окремих регіонів, корпорацій і груп осіб, відповідальних за ухвалення рішень між:

Таблиця 3.1

Порівняння системного підходу та екстраполяції щодо бачення майбутнього й місії управління просторовим розвитком України

Екстраполяція	Системне бачення майбутнього
БАЧЕННЯ МАЙБУТНЬОГО:	
Конкурентоспроможні регіони з диверсифікованою структурою економіки, де створені робочі місця, що відповідають рівню кваліфікації фахівців, розбудована інфраструктура, що стимулює ведення бізнесу і залученню інвестицій в регіони, а інтеграційні зв'язки сприяють скороченню рівня диференціації у динаміці їх розвитку, що підвищує добробут населення і наближує його рівень життя до середньоєвропейських стандартів	Конкурентні у глобальній економіці регіони. Конкурентоспроможні кластери національного і міжнародного значення. Мережна організація економіки регіонів. Формування національної інноваційної системи країни та її регіональних модулів. Новий опорний каркас країни (мережа найбільш динамічних міст, мегаполісів та опорних регіонів).
МІСІЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ	
Сильні регіони – багата країна – щаслива людина	Високий конкурентний статус країни та її регіонів як високоорганізованого і привабливого для життя і життєдіяльності середовища
СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ДРУГОГО ПОРЯДКУ	
№ 1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу	№ 1. Забезпечення глобальної конкурентоспроможності країни та її регіонів
№ 2. Розвиток міжрегіонального співробітництва	№ 2. Стимулювання процесу нової «регіоналізації»
№ 3. Забезпечення розвитку людських ресурсів у контексті економіки знань	№ 3. Розвиток людського капіталу, підвищення просторової та кваліфікаційної мобільності населення
№ 4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку	№ 4. Покращення екологічної ситуації в регіонах України для збалансованості економічного розвитку
	№ 5. Підвищення якості управління у сфері регіонального розвитку і використання суспільних фінансів на субнаціональному рівні

Джерело: складено Т.В.Голіковою.

– стихійно-природним вектором еволюції у напрямі остаточного «скочування» у третій світ і свідомим вибором стратегії розвитку, що забезпечує можливість повноправної участі в постановці і вирішенні світових проблем;

– пасивним прийняттям стандартів поведінки, що рекомендовані транснаціональними і загальноєвропейськими інститутами, і самостійним вектором розвитку України в контексті багатополярного світу;

– індустріально-сировинним і неоіндустріальним розвитком на базі інноваційних технологій, що породжують нові ресурси в різних сферах господарювання і державно-суспільного життя;

– автономним вибором свого шляху для кожного з адміністративно-територіальних суб'єктів і переходом на узгоджені і взаємодоповнюючі «коридори розвитку», які супроводжуються об'єднанням зусиль на пріоритетних напрямах;

– проектами так званого «територіального вирівнювання» і каркасними проектами, що забезпечують «збирання» країни на принципах розвитку і використання сильних сторін кожного регіону;

– лобіюванням ресурсномістких локальних проектів і реалізацією наскрізних міжрегіональних (навіть транстериторіальних) макропроектів, що забезпечують синергетичний та інфраструктурний ефект для регіонального господарства і країни в цілому.

Стара економічна платформа сповна адекватно відбивалася старою регіональною (адміністративно-територіальною і економіко-фіскальною) організацією. Але «стара економіка», як і «стара територіальна організація» України, не забезпечує ефективної капіталізації країни та її регіональних складових. Тому *базою для нової територіальної організації країни повинна стати так звана «нова економіка»*, що включає не тільки інноваційну індустрію (промисловість високих технологій), але й нові торговельні системи та інтенсивні культурні об'єкти. Наприклад, на території країни мають бути розгорнуті торговельні системи, що працюють з найбільш інноваційно містким сектором економіки – кінцевим споживанням. Крім того, вони повинні стати логістичними центрами для потоків товарів, фінансів та інформації. Інноваційне лідерство також повинне проявлятися в управлінських і соціальних інноваціях. Наразі дифузія соціальних інновацій, зокрема модернізація способу життя населення, дійшла до великих регіональних центрів. Але цим великим містам потрібне «підживлення», щоб у країні склався стійкий каркас центрів модернізації замість системи координат «м. Київ і решта України».

Зважаючи на це, у стратегічному вимірі Україні потрібні не просто конкурентоспроможні регіони із диверсифікованою структурою економіки тощо, як це сформульовано у рубриці «Бачення майбутнього» в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (табл. 3.1). Переформатування вітчизняних регіональних господарств повинно задумуватися в геоекономічних координатах – шляхом створення у територіальній структурі національної економіки глобалізованих центрів розвитку – своєрідних «перехідних містків» у світ глобальних обмінів, які концентрують на своїй території економічну активність країни й виступають як джерела змін і підвищення капіталізації території (причому капіталізація регіонів – єдиний шлях до капіталізації країни).

Спираючись на викладене вище, під *стратегічним регулюванням просторово-економічного розвитку нами розуміється така організація всієї безлічі управлінських робіт, що мають на меті перетворювання території (регіону, міста) в об'єкт капіталізації за рахунок посилення її привабливості й конкурентоспроможності*. Місією просторового розвитку і, відповідно, стратегією її досягнення стає забезпечення високого конкурентного статусу країни та її окремих регіонів як високоорганізованого і привабливого для життя і життєдіяльності середовища. У формалізованому вигляді стратегія – це програмно-плановий інструмент управлінської діяльності державних та місцевих органів виконавчої влади стратегічного характеру, спрямований на досягнення стратегічних цілей та вирішення завдань щодо соціально-економічного поступу і збалансованості просторової організації економіки.

Якщо ставити за мету підвищення капіталізації регіонів (розуміючи під нею зростання вартості активів, розміщених на його території), то зрозуміло, що найцінніше в країні і найцінніше у світі буде концентруватися в певних нових центрах управління[172] (інакше кажучи – нових економічних співтовариствах). Тому для України вирішення проблеми реструктуризації активів регіонів передбачає відповідь на два взаємопов'язані питання: 1) залучення яких саме активів у глобальні обміни найістотніше підвищить капіталізацію українських регіонів і 2) де в українському просторі мають ло-

[172] Уже зараз менш цінні активи (зокрема, застарілі виробничі потужності) починають скидатися на периферію, а найцінніші – стягуватися у нових центрах управління. Виникають спеціальні майданчики, куди виносяться промислові підприємства, а земля, що звільняється, отримує статус нового активу, цінність якого значно перевищує цінність того виробництва, яке на ній раніше було розміщено. У зв'язку з цим зрозуміла логіка влади м. Києва та інших великих міст щодо виведення промислових підприємств за межі міст.

калізуватися нові регіональні центри, які замикатимуть на себе потоки активів, оформлюючи й дооцінюючи їх як капітал, тим самим підвищуючи їхню сукупну значущість на глобальному ринку? Очевидно, що одними адміністративними методами капіталізації регіонів досягти не вдасться[173]. Проте основним методом державного управління зростанням капіталізації регіонів мають стати переговори і організація стратегічного партнерства між державою і бізнесом, державою і громадянським суспільством.

Промислова політика на сучасному етапі розвитку суспільства носить не галузевий, а регіональний характер – конкурентоспроможність території тримається на сильних позиціях окремих генерацій бізнесу, у тому числі й кластерів. Україна успадкувала економічні регіони, що створювалися в ході індустріалізації і розраховані на розвиток масштабного масового виробництва, а тому мають централізовану організацію. До того ж в пострадянський період крупні вертикально-інтегровані компанії поглинули велику частину цього виробництва, що також вплинуло на виробничо-територіальну організацію регіонів. Зараз, якщо судити за структурою українського експорту, виробничих кластерів, конкурентоспроможних у глобальному масштабі, практично немає. При цьому їх поява виступає умовою отримання країною довгострокової конкурентоспроможності, а, отже, стимулювання виникнення економічних кластерів має належати до пріоритетів державної політики регіонального розвитку[174]. Очевидно, що і надалі в економіці країни відбуватиметься переструктуризація і виокремлення тих генерацій бізнесу, які здатні стати ядром формування нових економічних співтовариств (наприклад, індустріальні кластери, що трансформуються із промислово-виробничих протокластерів у пріоритетних виробництвах ІТ-індустрії, машинобудування, авіаційної промисловості, ракетно-космічного

[173] Вочевидь, що капіталізацію українських регіонів не удасться істотно підвищити за рахунок залучення до обороту нових природних ресурсів. Мінімальний вплив на капіталізацію регіонів зчинить і укрупнення її суб'єктів. Усе це автоматично не перетворить адміністративні центри на штаб-квартири управління глобальними обмінами. У світовій практиці досить прикладів, коли столиці наймогутніших держав так і не змогли стати центрами повноцінних глобалізованих регіонів.

[174] Кластерна політика характеризується тим, що увага приділяється зміцненню мереж взаємозв'язків між економічними суб'єктами – учасниками кластера з метою спрощення доступу до нових технологій, розподілу ризиків у різних формах спільної діяльності (виходу на зовнішні ринки, організації НІОКР, використання знань і основних фондів, прискорення процесів навчання за рахунок концентрації і фізичних контактів фахівців світового рівня), зниження транзакційних витрат за рахунок довіри між учасниками кластера.

комплексу, ВПК, гірничо-видобувної та нафтогазової промисловості, фармацевтики, медичного устаткування).

Мережева модель просторової організації території є характерною для нового господарського укладу – так званої «нової економіки». В умовах глобалізації господарювання для України вкрай важливо мати не лише конкурентоспроможні промислові виробництва, а й території, здатні їх прийняти[175]. У глобальній конкуренції регіони з мережево організованим промисловим виробництвом почали вигравати у інтегровано організованих регіонів за найголовніший ресурс розвитку – людей, які володіють ключовими кваліфікаціями сучасності, передусім – ентузіазмом розвитку. На противагу інтегровано організованим регіонам, що практикують зовнішню промислову експансію й великі індустріальні будівництва, у мережево організованих територіях символами регіонального розвитку стають зосередження офісів, шкіл і високотехнологічних малих і середніх підприємств, що не порушують культурну самобутність територій.

Ключовим чинником розвитку інноваційних систем у просторі країни стає доступність ринків інформації і фінансів, а як наслідок – щільність контактів, комунікаційна близькість центрів ухвалення рішень. Для розбудови Національної інноваційної системи (НІС) України необхідне формування на території країни зон інноваційного розвитку, в яких концентруватимуться мобільні висококваліфіковані кадри та створюватиметься комфортне середовище для їх нормальної життєдіяльності. Розвиток НІС повинно здійснюватися на базі регіональних модулів, що вимагає державного втручання в регіональний розвиток, у тому числі необхідна програмна підтримка: розвитку інноваційно-технологічних центрів, технопарків, центрів трансферту технологій, наукоградів, бізнес-інкубаторів, їхньої ефективної інтеграції в економічне і соціальне життя територій, в яких вони розташовані; розміщенню в окремих регіонах вищих навчальних закладів,

[175] Промисловість країни має збиратися з регіонів як особливих виробничо-територіальних утворень, а у промислової політики мають з'явитися функції просторового розвитку. Тому галузева логіка, яка поки що домінує у вітчизняній промисловій політиці, має бути якщо не змінена, то, принаймні, скоригована територіальною логікою, суть якої полягає в тому, що територіальна організація промислового виробництва у країні має бути адекватною його сучасній корпоративній організації, адаптованою до останньої. Див.: Княгинин В. Территориальная проекция промышленной политики в России: кто оплатит издержки глобализации [Електронний ресурс] / В. Княгинин, П. Щедровицкий // Формула развития : сб. статей. – М. : Архитектура–С, 2005. – Доступний з : http://www.archipelag.ru/agenda/povestka /evolution /formula/projection/

що виконують функцію дослідницьких університетів, провідних фундаментальних досліджень на пріоритетних для держави напрямах розвитку науки та технологій і забезпечують інтеграцію наукової та освітньої діяльності[176]; створенню особливих економічних зон техніко-впроваджувального і промислово-виробничого типів та їх інфраструктурному облаштуванню.

Створення умов для прискореного зростання окремих регіонів (а цим шляхом ішли практично всі країни, що пережили соціально-економічне піднесення) вимагає термінового переходу від політики вирівнювання соціально-економічного розвитку територій до політики поляризованого розвитку, до визначення і підтримки регіонів – «локомотивів зростання», правильний вибір яких з часом забезпечить піднесення оточуючих територій. «Каркасом» для локалізації на території України центрів нових економічних співтовариств повинна стати мережа найбільш динамічних міст або мегаполісів та два-три опорні регіони, на які покладатимуться функції національних «перехідних містків» у глобальний ринок і забудовників щодо решти території країни[177]. Принцип поляризованого розвитку ефективний лише тоді, коли на території країни з'являється мережа полюсів зростання різного рівня (міжнародного – допоки на цю роль претендує лише Київ). Наприклад, реалізація метапроектів «Мегаполіс Київ» (формування мегаполісу міжнародного масштабу) та «Мегаполіси мм. Харків, Львів, Одеса, Донецьк, Дніпропетровськ і Запоріжжя» передбачає сприяння прискореному розвитку цих міст як інноваційно-активних територій, що дають імпульси розвитку (дифузії інновацій) прилеглим територіям.

Розглянемо напрями (цілі другого порядку) стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку більш детально.

По-перше, досягнення *мети забезпечення глобальної конкурентоспроможності України та її регіонів, їх входження у світ глобальних обмінів* лежить у площині розбудови якісно нової просторової організації країни,

[176] Ці освітні установи повинні розміщуватися насамперед у регіонах, що виконують функцію опорних або «локомотивів зростання» для України і чинять найбільший мультиплікативний вплив на інші регіони. Природно, що при відборі цих регіонів повинен враховуватися освітній і інноваційний потенціал територій.

[177] Піріашвілі О.Б. Розвиток єврорегіонів на території України / О.Б. Піріашвілі, О.П. Амбросенко, Н.О. Федяй // Економіка і прогнозування. – 2011. – № 3. – С. 61–79.

ознаками якої є: найбільш ефективна з точки зору капіталізації інтеграція економіки країни та її територіальних складових у світовий ринок (ідеться про зосередження на підлеглій території центрів управління потоками товарів, фінансів, інформації й людей, центрів розробки й обігу інновацій); прискорення соціально-економічному розвитку країни за рахунок правильного (відповідно до логіки дії ринкових сил) розподілу продуктивних сил за територією країни, розвиток системи розселення і підвищення зв'язаності країни, що відкриватиме доступ територіям та їх населенню до джерел соціально-економічного зростання; спрямованість на розвиток інфраструктурної бази соціально-економічного зростання в регіонах; формування конкурентоспроможних у глобальному масштабі територіальних виробничих кластерів, у тому числі в інноваційно містких секторах економіки; перехід до поляризованого розвитку та формування нового просторового каркасу країни, який складається з «опорних регіонів», «точок і полюсів зростання», інноваційних мереж та кластерів; гарантування втримання території країни як «соборного простору».

По-друге, внаслідок структурних змін у механізмі відтворення національної економіки у пострадянську добу реалізувалася тенденція до *формування в Україні нового типу регіоналізації її господарського, політичного і соціокультурного простору*[178], а тому держава повинна бути готова змінити власну політику регіонального розвитку, освоїти нову практику управління цим процесом. Зокрема, має прийти розуміння «комплексності регіонального розвитку» як формування господарської самодостатності відповідних територіальних громад; здійснюватися проектування регіонального розвитку, коли співадресатами відповідних дій виступають територіальні спільноти; формуватися уявлення про територію країни як про безумовну господарську цінність, точніше, про просторову організацію господарювання як охоплення нею кожного кутка цієї території.

Досягнення такої стратегічної мети, як стимулювання процесу нової «регіоналізації», пов'язане з консолідацією ресурсів українських регіонів для прискореного економічного зростання і зміни структури економіки. Цьому сприятиме: забезпечення згуртованості територій і єдності економічного

[178] Ідеться, з одного боку, про тенденцію становлення власне нових економічних співтовариств, які відтворюються за законами ринкової організації господарювання (м. Київ та інші міста-мільйонники), а з іншого – становлення нових «трансадміністративних» регіонів, господарства яких включені в інтенсивні глобальні обміни (Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Запорізька, Полтавська області).

простору країни при збереженні самостійності регіональної та місцевої влади в прийнятті рішень у рамках своєї компетенції; усунення бар'єрів на вільне переміщення робочої сили, товарів і послуг, капіталів, відкриття регіональних ринків; усунення адміністративних бар'єрів та інших перешкод на шляху реалізації інвестиційних проектів, розвитку малого бізнесу на регіональному і місцевому рівнях тощо. Для цього необхідно заохочувати появу нових суб'єктів господарювання – представників нових генерацій бізнесу, які візьмуть на себе виконання функції регіональних забудовників і переформатують український простір для розвитку. Наприклад, першим кроком у цьому напрямі є використання переваг укрупненого районування.

По-третє, постіндустріальна модель відтворення (або «економіка знань») спирається передусім на людський капітал і тому ставить питання про формування середовища для відновлення і розвитку людських і природних ресурсів. Тому *капіталізація людських ресурсів і їх розподіл по території країни стають однією з головних складових просторової модернізації країни в довгостроковій перспективі*. Прагнучи до стратегічного лідерства в країні та у світі, українські нові економічні співтовариства (опорні регіони) будуть змушені вирішувати проблему утримання на своїй території найбільш активного та інноваційного людського капіталу. Тому в новій економіці, що є базою для нового збирання країни, необхідно виокремити ще один інноваційний сегмент – культурно-середовищний. Для менеджменту і найкваліфікованої частки персоналу інноваційних генерацій бізнесу вкрай важливим є соціально-культурне середовище території, а для членів їх сімей – можливість вибору престижної роботи і місця навчання. Всі ці характеристики разом становлять «інноваційний клімат» території (який дуже наближений до інвестиційного).

Крім того, в Україні в умовах неминучого природного зростання мобільності населення має бути сформована нова система управління людськими ресурсами як один з головних інструментів регулювання регіонального поступу. Розвиток людського капіталу, підвищення кваліфікаційної та просторової мобільності населення здійснюватиметься шляхом: забезпечення відтворення населення і стабілізації його чисельності як у країні, так і на окремих територіях за рахунок підтримки молодих родин і молоді для стимулювання піднесення компенсаторної народжуваності, формування соціально-економічних передумов для подальшого демографічного зростання; створення системи освітніх проектів, спрямованих на розвиток кадрового потенціалу територій, забезпечення відтворення населення і стабілізації

його чисельності як у країні, так і на окремих територіях; сприяння вільному переміщенню робочої сили та ефективному розміщенню трудових ресурсів як відповідь на виклики нових економічних умов; реалізація міграційних програм, які забезпечуватимуть формування в українських регіонах ефективних балансів демографічних і трудових ресурсів; підвищення продуктивності етнокультурного потенціалу українського суспільства.

По-четверте, *покращення екологічної ситуації в регіонах України* як стратегічна мета збалансованості просторово-економічного розвитку пов'язана із: стабілізацією екологічної ситуації в регіонах України; докорінним покращенням стану навколишнього середовища за рахунок екологізації економічної діяльності в рамках інституціональних і структурних перетворень, що дозволяють забезпечити становлення нової моделі господарювання і поширення екологічно орієнтованих методів управління; веденням господарської діяльності в межах місткості екосистем на основі масового впровадження енерго- і ресурсозберігаючих технологій, цілеспрямованих змін структури економіки регіонів.

По-п'яте, *підвищення якості управління у сфері регіонального розвитку і використання суспільних фінансів на субнаціональному рівні* пов'язане зі сприянням проведенню соціально-економічних реформ (зокрема у бюджетній та адміністративно-територіальній сферах) на регіональному та місцевому рівнях. Ідеться про активне застосування на державному рівні: стимулів для впровадження інструментів стратегічного планування, програмно-цільового бюджетування та бюджетування, орієнтованого на результат; нових механізмів адміністративного регулювання та управління, взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, приватно-державного партнерства; механізму державної підтримки і координації пріоритетних з точки зору міжрегіональної інтеграції регіональних і місцевих стратегічних ініціатив (проектів) та розбудови відповідних інфраструктурних об'єктів (ринкових, інженерно-комунікаційних, соціальних тощо), що ініціюються декількома регіонами або крупними групами поселень у рамках погоджених стратегічних пріоритетів регіонального розвитку; сприяння реалізації пілотних проектів соціально-економічних реформ на регіональному і місцевому рівнях (проведення експериментів із впровадження нових інструментів соціально-економічної політики в окремих регіонах і територіальних утвореннях); механізму фінансового заохочення регіональних утворень і територіальних громад, орієнтованих на проведення пріоритетних

реформ (виявлення і поширення кращої регіональної і муніципальної практики у сфері проведення соціально-економічних реформ).

Особливої уваги заслуговує розгляд ролі пріоритетних національних проектів. Найважливішим недоліком цих проектів є те, що вони не є проектами у прямому значенні цього слова: вони не репрезентують онтології того майбутнього, яке ними формується, а також не пояснюють логіку реалізації цієї онтології майбутнього, а тому уявляються всього лише як один із ситуативних засобів стимуляції функціонуючих механізмів. Тому одна з головних проблем підвищення ефективності національних проектів полягає в тому, що при їх втіленні не змінюються середовище, в якому вони реалізуються (тобто на старому, непідготовленому грунті), а також галузевий, несистемний характер підходу до їх реалізації. Вирішення цієї проблеми, як нам видається, лежить у площині одночасного здійснення цілісного комплексу заходів, тобто реалізації міжрегіональних метапроектів і макротехнологій, які забезпечують пріоритетне бюджетне фінансування інвестицій у людський капітал, технічні, технологічні та інституційні інновації, конкурентоспроможність регіональних складових національної економіки, прискорену реалізацію їх порівняльних переваг.

У новій регіональній розбудові господарського простору країни виокремлюються три групи акторів і три групи стратегій, які держава може або підтримувати, або їм протидіяти, але у будь-якому разі має впливати на ситуацію, управляти нею:

стратегії економічних гравців (коаліцій за участю зацікавлених представників державних структур, бізнес-кіл і груп підприємців і населення), які спільними зусиллями створюють простір нових економічних регіонів. Насамперед це стратегії гуманітарного проектування, майново-корпоративні та фінансові, оскільки саме вони несуть образ майбутнього і визначають напрями подальшого розвитку. Регіональна політика держави у цьому випадку має базуватися на інтелектуальних технологіях колективного стратегічного планування (тобто предмет під назвою «регіональний розвиток» має бути розкладений на персональні зони відповідальності та функції учасників);

стратегії населених пунктів, територій щодо включення їх у нові економічні регіони. Перш за все це стратегії міст (великих міських конгломератів та обласних центрів, приморських портових міст). У тривалій перспективі саме вони залишатимуться основними точками зростання в Україні, хоча нинішня державна регіональна політика не стимулює розвиток таких

міст (їхні економічні ресурси перерозподіляються, а права місцевого самоврядування обмежуються);

стратегії населення – стратегії адаптації до соціально-економічних змін, освоєння нових зразків господарської поведінки. Стратегія розвитку економічної культури з метою її перетворення на соціальний механізм, який забезпечував би суспільні потреби, пов'язана з цілеспрямованим створенням умов для «включення в роботу» всіх підмеханізмів культури, відповідальних насамперед за виконання селекційної функції (заснованої на принципі взаємодії різних зразків поведінки) та інноваційної функції (залучення нових цінностей, норм і зразків поведінки, які відгукуються на актуальні потреби розвитку суспільства).

Ефективність стратегічного управління визначається потужністю інструментарію, яким володіє і користується суб'єкт стратегування (стратег), зокрема, потужністю схеми його самоорганізації (тобто наскільки потужну позицію влада змогла сконструювати з тих центрів впливу, які є провідними гравцями на плацдармі їхньої спільної діяльності). Крім того, як було показано вище, для ефективної стратегічної роботи з таким складним об'єктом, як регіон, що має властивості гетерогенності, гетерохронності і гетерархірованості[179], потрібний потужніший інструмент, ніж сценарний підхід, а саме – заснований на синтезі методологічного, наукового і проектного підходів. Завдання такого синтезу полягає в покроковому формуванні складної неоднорідної конструкції, що складається із взаємозв'язаних схем діяльності, знаннєвих та інформаційних моделей.

Розглянутий інтелектуальний інструментарій стає методичною основою проекту інноваційного розвитку регіонів – конкурентоспроможний регіон як точка зростання конкурентоспроможності країни, який слід розгорнути за такими напрямами забезпечення:

– конкурентоспроможності регіональної влади шляхом впровадження ефективних механізмів адміністративного управління і здійснення модерні-

[179] *Гетерогенність* – це неоднорідність, різнорідність, змішаність, тобто «особливість» за походженням, а тому за структурою та іншими якісними характеристиками. *Гетерохронність* – різночасність, асинхронність, неспівпадання у часі фаз розвитку окремих структур і функцій. Наприклад, розвиток регіону пов'язаний з асинхронністю, тобто з нерівномірністю розвитку окремих його структур (інститутів, «правил гри», галузей і сфер господарювання тощо) – окремі структурні елементи розвиваються з випередженням загальної фази, інші – із спізнюванням. Гетерархірованість часто згадується в парі з гетерохронністю і пов'язана з принципом одночасності мислення, тобто можливістю «перескоків» з одного часового модусу на інший. Елементами цієї схеми є три модуси часовості – «минуле», «сьогодення», «майбутнє».

зації владних структур, формування базових мобілізаційних ідей для розвитку території;

– ініціації процесів самоорганізації співтовариства і розвитку людського потенціалу шляхом покращення економічної і соціальної привабливості регіону та підвищення рівня життя, реформування соціальної сфери, освіти і охорони здоров'я;

– виявлення максимально конкурентоспроможних сфер бізнесу і сфер інноваційного розвитку, проведення політики щодо просування цього бізнесу в інші регіони і на міжнародний ринок шляхом включення зазначених регіональних бізнес-структур у реалізацію пріоритетних національних проектів;

– формування механізму міжрегіональної координації і взаємодії між регіональними адміністраціями і державними органами влади при реалізації значущих проектів розвитку регіонів країни;

– удосконалення механізму оцінки ефективності, результативності та дієвості формування, реалізації та коригування стратегій просторового розвитку шляхом запровадження системи наскрізного моніторингу за ходом їхньої реалізації за відповідною системою соціально-економічних показників.

Таким чином, якщо Україна як держава та її територіальні утворення матимуть у своєму розпорядженні *зрілий менеджмент і стратегії, орієнтовані на відповідний вектор розвитку,* вона може вийти на рівень розвинених країн. Навіть якщо держава не зробить більш зрілий вибір, щоб грамотно управляти своїм майбутнім, то вона все ж таки зробить його, приєднавшись до тих країн світу, якими керуватиме майбутнє. Дією, що знімає цю проблему, є перехід країни на стратегічне управління – це дає можливість замінити дрейф країни на осмислений рух до певного бажаного стану, і здійснити пов'язані з цим кардинальні зміни у її менеджменті.

3.2. Структура механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку

У країнах Європейського Союзу стратегічне планування виступає дієвим інструментом політики просторового розвитку, або так званої «spatial development policy». У доповіді Світового банку про світовий розвиток, оприлюдненій у 2009 р. під назвою «Новий погляд на економічну географію»[180],

[180] Доклад о мировом развитии – 2009. Новый взгляд на экономическую географию [Електронний ресурс] / [Т. Кузнецова, Л. Клюкин, Е. Нескоромная и др.] ; пер. с англ. – М. : Изд-во «Весь Мир», 2009. – 404 с. – Доступний з : http://www.biblioclub.ru/ index.php?page=book&id=114382

зроблено фундаментальний висновок про те, що у XXI ст. успіх країн і, відповідно, їхнє місце у світовій ієрархії визначатиметься шляхом конкуренції ідей у сфері їх просторово-економічного розвитку, тобто конкуренції обраних ними стратегій цього розвитку. Інший, не менш вагомий, висновок полягав у тому, що найбільш результативними виявляться ті стратегії, які максимально орієнтуватимуть на широку участь країни в інтегративних процесах і враховуватимуть усі необхідні для цього важливі інтеграційні засоби – територіально нейтральні інститути, територіально-єднальну інфраструктуру і територіально-адресні заходи. На думку авторів доповіді, ті, хто сьогодні управляє процесом розвитку, зможуть перетворити географію господарства (а ширше економічний простір) своїх країн, лише точно вивіривши поєднання цих засобів. І якщо їм це вдасться, то хоча економічне зростання їхніх країн і залишиться нерівномірним, проте наслідки розвитку відповідатимуть інтересам усіх верств населення.

Крім зазначеного вище, актуалізація питання про вдосконалення механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку в Україні насамперед пов'язана з тим, що вітчизняна практика у цій сфері сильно відстає від розвинених країн світу, зокрема країн – членів ЄС, у співдружність яких наша країна має наміри інтегруватися. До того ж перехід країни на інноваційну парадигму регіонального розвитку пред'являє високі вимоги до якості інтелектуальних технологій колективного стратегічного управління.

Саме з недосконалістю механізму стратегічного управління пов'язані системні прорахунки, які були допущені в процесі формування і реалізації першого стратегічного документу у сфері просторового розвитку, ухваленого у 2006 р., – Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року (ДСРРУ–2015)[181]. Ідеться про слабку ідеологічну платформу, наукове підґрунтя (зокрема, застарілу Генеральну схему планування території України, Концепцію державної регіональної політики[182] тощо) і слабку орієнтацію на інтегративні процеси, зокрема з країнами – членами ЄС, відсутність «живого циклу» стратегічних документів, коли їх коригування здійснюється як реакція на нові виклики і практичні потреби, відсутність щоріч-

[181] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/.

[182] Про Генеральну схему планування територій України. Закон України від 07.02.2002 р. № 3059 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/; Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/.

них операційних планів реалізації стратегічних завдань та процедур їх узгодження із заходами політики, що має просторовий аспект, – промислової, інноваційної, інфраструктурної тощо. Крім того, ДСРРУ–2015 розроблялася з недотриманням базових принципів стратегічного управління[183], задекларованих Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»[184]: цілісності, гласності, системності, консолідації суспільства і влади навколо бачення майбутнього країни, гнучкого підходу до розроблення та коригування стратегій, принципу підконтрольності і підзвітності.

Системні вади, що мали місце при розробленні ДСРРУ–2015, були мультиплікативно перенесені на регіональний рівень стратегування (див. додатки 2, 3)[185]. За висновком аналітиків, зробленим за підсумками експертизи ухвалених регіональних стратегій розвитку, привертає увагу непрактичність цих документів, які є набором бажань різних політичних суб'єктів та лобістів, а не чіткою комбінацією потреб, котрі слід задовольнити для відкриття можливостей регіону реалізувати свій внутрішній потенціал[186]. До вад методичного і організаційного характеру, що були допущені при розробленні стратегій регіонального розвитку, можна віднести: їх «різнокаліберність» і «несхожість» як за структурою, так і за функціональністю та масштабністю заходів, що унеможливлює якісну уніфікацію пріоритетів та процесу впровадження; невміння розробників стратегій формулювати місію, мету та стратегічні цілі/пріоритети просторового розвитку, їх низький кваліфікаційний рівень та недотримання вимог методичних рекомендації з роз-

[183] Федяй Н.О. Система принципів стратегічного управління просторово-економічним розвитком економіки України / Н.О. Федяй // Економіка Криму. – 2011. – № 2 (35). – С. 170–174.

[184] Див. Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14

[185] Федяй Н.О. Правове поле стратегічного управління регіональним розвитком в Україні: становлення, проблеми, перспективи / Н.О. Федяй // Економіка та прогнозування. – 2012. – № 4. – С. 54–62; Пириашвили А.Б. Проблемы стратегического управления экономическим развитием регионов Украины / А. Б. Пириашвили, Н.А. Федяй // Инновации, технологии, экономика (ИНТЕК–2011) : материалы междунар. науч.-практ. конфер. (17-18 марта 2011 г., Иваново). – Иваново : Иван. гос. энергет. ун-т., 2011 – С. 284–289.

[186] Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт [Електронний ресурс] / Проект ЄС "Підтримка політики регіонального розвитку в Україні". – Доступний з : http://surdp.eu/analytical-report/

роблення стратегічних документів[187]; неефективний механізм контрольно-наглядової діяльності за станом виконання стратегічних заходів, його інформаційного забезпечення (організації моніторингу за ходом реалізації і популяризації стратегій у бізнесових колах і громадськості) тощо.

Результати аналізу вітчизняної практики стратегування підтверджують висновок російських регіоналістів П.Мінакира і О.Дем'яненка про те, що прагнення «втягнути» простір в орбіту економічного адміністрування і якимось чином впливати на територіальну організацію суспільного господарства вже в новітній економічній історії пострадянських країн породило «рух за стратегізацію» і, як наслідок, – появу безлічі найрізноманітніших регіональних і муніципальних «стратегій». Але навіть у самих просунутих з цих стратегій простір фактично відсутній, причому як географічний, так і економічний[188].

Вади вітчизняної практики стратегування у сфері просторового розвитку є наслідком існування багатьох невирішених у теоретико-методологічному і методичному плані питань стратегічного управління (планування). Зокрема, потребує уточнення поняття стратегічного механізму просторово-економічного розвитку, а уявлення про його структуру окреслюватиме можливі напрями його вдосконалення.

Наприклад, стратегічний механізм просторово-економічного розвитку можна уявити як сукупність економічних і адміністративних ресурсів, способів їх взаємодії (методів, засобів, інструментів і важелів дії), за допомогою яких державні і місцеві органи влади можуть цілеспрямовано і комплексно впливати на економічний простір з метою його модернізації і розвитку. Якщо запропоновану В.Лексиним і А.Швецовим декомпозицію системи державного регулювання територіального розвитку на чотири структурних блоки[189] застосувати до аналізу структури механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку, то останню становитимуть чотири структурні елементи, що перебувають між собою у тісному взаємозв'язку і взаємообумовлені, а саме (див. рис. 3.1): механізм формування стратегічних рішень (блок формування стратегії); механізм ресурсного забезпечення

[187] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[188] Минакир П.А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко // Пространственная экономика. – 2010. – № 2. – С. 6–32.

[189] Див.: Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития : монография / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : УРСС. – 1997. – С. 51–58.

стратегічного регулювання (ресурсний блок); механізм реалізації стратегічних рішень (блок реалізації); контрольно-інформаційний механізм стратегічного регулювання (блок контролю).

Важливим завданням ***блоку формування стратегії (механізму формування стратегічних рішень)*** є вироблення *ідеологічної платформи державного стратегування у сфері просторово-економічного розвитку з дотриманням принципів системності і цілісності*. Наприклад, для країн – членів Європейського Союзу роль такої ідеологічної платформи та методології обґрунтування розроблення національних стратегій просторового розвитку відіграють:

1) Концепція сталого людського розвитку (так званий Порядок денний на XXI століття, прийнятий у 1992 р.). Це історичним рішенням про зміну курсу розвитку усього світового співтовариства[190]. У Концепції звертається увага на проблеми розвитку людських поселень, регіональних утворень і осередків та просторовий аспект здійснення суб'єктами господарювання економічної діяльності;

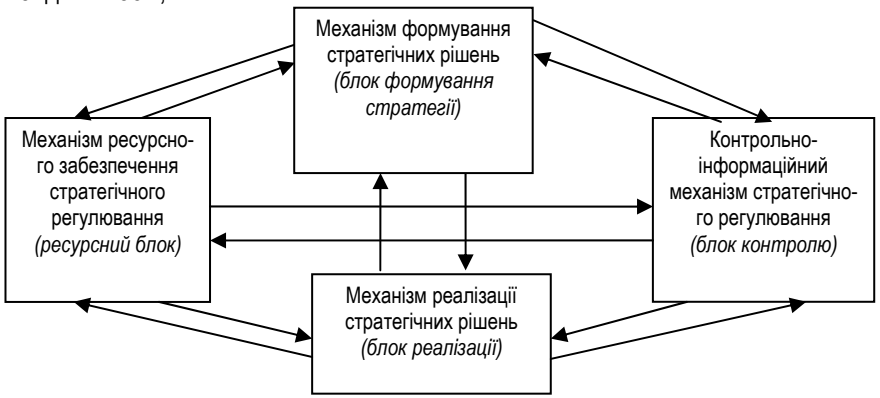


Рис. 3.1. Взаємодія елементів механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку

Джерело: складено О.Б.Піріашвілі.

[190] Ухвалення Порядку денного на XXI ст. є реакцією на песимістичні прогнози щодо майбутнього людства. Це порядок містить нову парадигму безпеки життя людей, яка переконує у тому, що глобальні проблеми людства (голод, зубожіння, безробіття, хвороби, різного роду війни, інфекційні захворювання та інше) можна вирішити лише шляхом організованої взаємодії населення всієї планети та урядів усіх держав. Див.: Сталий розвиток як парадигма суспільного зростання XXI ст. [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://hghltd.yandex.net/yandbtm?Fmode=inject&url =http%3A%2F%2F

2) Європейська перспектива просторового розвитку: до збалансованого та сталого розвитку території ЄС (European Spatial Development Perspective, 1997–1999) – рамковий стратегічний документ, спрямований на забезпечення сталого поступу країн – членів ЄС та їх внутрікраїнових територій;

3) Лісабонська стратегія Європейського Союзу (Lisbon Strategy, прийнята у 2000 р. на Лісабонській сесії Європейської ради) – стратегія перетворення ЄС до 2010 р. у найбільш конкурентоспроможну і динамічну в світі економічну зону, в простір економіки, заснованої на знаннях. Стратегією намічалося досягнення п'яти груп ключових цілей: підвищення конкурентоспроможності; створення динамічної економіки, заснованої на знаннях; збільшення зайнятості; забезпечення соціальної згуртованості; поліпшення стану довкілля[191];

4) «Європа 2020. Стратегія розумного, стійкого та інклюзивного зростання» (Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth) є третьою версією Лісабонської стратегії. Це стратегія десятирічного зростання ЄС, яка враховує основні положення Концепції сталого людського розвитку й орієнтує на реалізацію п'яти амбітних цілей у сфері зайнятості, інновацій, освіти, боротьби з бідністю, клімату та енергії. Крім того, країнам – членам ЄС рекомендовано здійснювати узгодження стратегічних пріоритетів і заходів з їхньої реалізації між агентами державного і регіонального управління, суб'єктами господарювання та громадськістю шляхом укладання відповідних територіальних контрактів.

Упродовж 1990-х років, після підписання в 1992 р. Маастрихтського договору, відомого як договір про утворення Європейського Союзу, були остаточно сформовані відповідні фінансові інструменти для здійснення країнами – членами ЄС спільних заходів політики просторового розвитку, зокрема структурні фонди і спеціалізовані програми (ISPA, SAPARD, PHARE та ін.).

Кожна країна ЄС і близького зарубіжжя (якщо вона прагне інтегруватися в європейську співдружність), ґрунтуючись на положеннях зазначених вище стратегічних документів і відповідно до принципу субсидіарності самостійно визначаються, на якій концептуальній основі вони розроблятимуть власні стратегії розвитку національних економік. Наприклад, такі країни, як Австрія, Швейцарія, Швеція, Норвегія, Іспанія, Чорногорія та ін. при розробленні національних стратегій спиралися на концепцію сталого розвитку, акцентуючи увагу на пошук шляхів розвитку соціальних, фінансових і природних

[191] Див.: Зубченко Л. Лиссабонская стратегия Евросоюза: разочарования и надежды [Електронний ресурс] / Л. Зубченко. – Доступний з : http://www.perspektivy.info/print.php?ID=36173

ресурсів, щодо задоволення потреб нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. Натомість Ірландія, Німеччина, Польща, Словенія, Румунія базувалися на концепції просторового розвитку, яка орієнтує на визначення регулюючих заходів щодо здійснення модернізації підлеглого економічного простору і спирається на використання інструментів і методів просторового планування (землекористування, зонування, міські/обласні схеми розселення, транспортне та екологічне планування), прогнозні розрахунки, моделі економічного зростання та структурних зрушень тощо. В основу національних стратегій таких країн, як Республіка Болгарія, Словенія, Чеська Республіка, Польща, Республіка Хорватія, Словацька Республіка, Грузія, Україна, покладено концепції регіонального розвитку. Їхні стратегічні пріоритети націлені на досягнення збалансованого та сталого поступу внутрікраїнових регіонів, нівелювання внутрішніх міжрегіональних диспропорцій у контексті загальноєвропейської політики згуртування і досягнення розумного, стійкого і всеосяжного зростання.

В Україні *ідеологічна платформа, на якій розроблялася перша в країні стратегія у сфері просторового розвитку* – Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 року, формувалася на основі положень, задекларованих у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України, чергових програмах дій уряду України; затверджених концепціях про особливості регіональної та національної економічної політики; ухвалених стратегій економічного та соціального розвитку України; низки секторальних (галузевих) і інфраструктурних стратегій у сферах енергетики, промисловості, агропромислового комплексу тощо; Генеральної схеми планування території України, державних регіональних програм розвитку малих міст, транскордонного співробітництва, а також Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу (Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615)[192].

Відповідно українські регіони при розробленні стратегій свого поступу спиралися на положення Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року. Крім того, їм було рекомендовано брати до уваги документи конференції Організації Об'єднаних Націй з питань навколишнього середовища і розвитку, зокрема, «Порядок денний XXI століття», інші

[192] Детальніше див.: Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

міжнародні нормативні акти. Регіональні стратегії розроблялися відповідно до затверджених профільним міністерством методичних рекомендацій щодо порядку їх формування[193] як самостійно, так і за підтримки зовнішніх консультантів і вітчизняних інститутів.

Новим ідеологічним підґрунтям для доопрацювання проекту Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року[194] (далі – ДСРРУ–2020) мають стати, з одного боку, стратегії розвитку ЄС, зокрема, зазначені вище Європа–2020, та відповідні європейські стандарти (на період, що синхронізується із плановими та бюджетними циклами ЄС), а з іншого – положення задекларованої Президентом України стратегії розвитку країни «Україна 2020»[195] та підписаної Коаліційної угоди фракцій політичних партій у Верховній Раді України VIII-го скликання, якими окреслено стратегічне бачення напрямів і шляхів реформування усіх сторін суспільного життя.

Умовою *підняття на якісно новий рівень і досягнення структурного збалансування системи нормативно-правового та наукового забезпечення процесу регулювання просторово-економічного розвитку* є оновлення Концепції регіональної економічної політики та Генеральної схеми планування території України із фіксацією в них проблемної і стратегічної типології регіонів і локальних територіальних утворень, а також вплив глобальних світових тенденцій просторового розвитку, яких Україні не уникнути, – урбанізації, депопуляції села, зміни системи розселення; загальної відкритості світу щодо руху робочої сили, що вимиває як найбільш інтелектуальні, так і найменш кваліфіковані робочі кадри; фінансово-економічної кризи, обмеженості ресурсів (насамперед водних), зростання світової потреби у продовольстві, орієнтації на території, які продукують продовольство. Крім того, дотримання процесного підходу при формуванні стратегій просторового розвитку вимагає встановлення порядку і регламентації відповідних процедур і правил на всіх етапах цього процесу – розроблення, ухвалення та реалізації стратегічних рішень. Легітимізація цього порядку лежить у площині ухвалення закону «Про державне стратегічне планування» та ухвалення урядом відповідних методичних рекомендацій.

[193] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку. Наказ Мінекономіки та з питань Європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[194] Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf

[195] Див.: Проект Стратегії національної модернізації «Україна 2020». – Доступний з : http://old.radakmu.org.ua/file/Strategy%202020.doc

У широкому розумінні кінцева мета стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку полягає у *формуванні бачення майбутнього країни (регіону) та формалізації адекватних йому місії, цілей і пріоритетів просторового розвитку*. Бачення майбутнього є відображенням найбільш загальних і тривалих уявлень про сценарії майбутнього розвитку країни та її регіонів і перспективи життєдіяльності населення. Усвідомлено обраний вектор такого бачення конкретизує напрям руху трансформації країкраїни та її територіальних складових і дає відповідь на запитання: на яких цінностях, методах, відносинах, стандартах тощо має будуватися її майбутнє – на цінностях минулого або майбутнього? Грамотну відповідь на це запитання можна отримати у разі, якщо авторам стратегічних ініціатив вдасться консолідувати суспільство і владу у процес формування такого бачення.

При здійснені *інформаційно-аналітичної оцінки пріоритетів і можливостей держави у сфері просторово-економічного розвитку* широко застосовуються такі методи, як: стратегічного аналізу (зокрема, SWOT-, SNW- і PEST-аналізи[196]), прогнозних розрахунків динаміки і структурних зрушень в економічному просторі, моделювання сценаріїв просторового розвитку та вибір з них оптимального, визначення «точок зростання» (найбільш пріоритетних видів економічної діяльності, територіальних «локомотивів» зростання економіки), картографічного відображення стану і динаміки явищ, які досліджуються, експертних оцінок (зокрема метод Дельфі) (табл. 3.2). Методи стратегічного аналізу (SWOT і SNW) надають уявлення про характеристику конкурентних переваг та обмежень просторового розвитку, що сприяє ухваленню обґрунтованих рішень і широко застосовується у сфері розроблення стратегій регіонального розвитку в країнах ЄС, зокрема, в Болгарії, Словенії, Чехії, Фінляндії, Швеції та Норвегії, а в Хорватії SWOT-аналіз був проведений для макрорегіонів.

Важливу роль у механізмі формування стратегічних рішень відіграють *спеціально створені колегіальні структури (комісії, комітети)*. Наприклад, активну участь у формуванні політики просторового розвитку в рамках ЄС бере спеціально створений орган – Комітет регіонів (COR), куди входять представники всіх регіонів Євросоюзу. Також використовуються стратегічні

[196] SWOT- і SNW-аналіз конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку економіки (абревіатура: **S**trengths – сильна; **N**eutral – нейтральна; **W**eaknesses – слабка сторони; **O**pportunities – можливості; **T**hreats – загрози), PEST-аналіз стратегічних умов господарювання, створюваних зовнішнім середовищем (**P**olitical – політичних; **E**conomic – економічних; **S**ocial – соціальних; **T**echnological – технологічних) тощо.

Таблиця 3.2

Методи розроблення і формування стратегій просторово-економічного розвитку України та її регіонів

ФОРМАЛІЗОВАНІ МЕТОДИ	
Прямі методи	
Метод визначення «точок зростання»	Дає можливість визначити найбільш пріоритетні види економічної діяльності – «локомотиви» зростання економіки регіону або країни в цілому
Методи моделювання	Використовуються в процесі укладання та виявлення найбільш прийнятного сценарію соціально-економічного розвитку
Статистичні методи	Застосовуються в процесі виявлення основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіону
Непрямі методи	
Картографічний метод	Дає можливість наочно побачити особливості географічної локалізації об'єктів, розміщення продуктивних сил та рівень економічного розвитку регіону, його питому вагу за окремими економічними показниками та динаміку цих показників
Графічний метод	Дає можливість порівняння груп показників один з одним або одного показника та порівняння динаміки цих показників
ЕКСПЕРТНІ МЕТОДИ	
Метод експертних оцінок (метод Дельфі)	Опитування, інтерв'ю, мозковий штурм – дозволяють домогтися максимального консенсусу при визначенні ефективнішого рішення
Методи стратегічного аналізу	
SWOT-аналіз	Сприяє прийняттю рішень стосовно пріоритетності дій для досягнення сталого комплексного розвитку регіонів
SNW-аналіз	Удосконалений аналіз слабких і сильних сторін
PEST-аналіз	Дозволяє провести діагностику стратегічних умов, створюваних зовнішнім середовищем

Джерело: складено О.Б.Піріашвілі, Н.О.Федяй.

рекомендації (програми), які розробляються консультативною структурою ESDP (Європейська перспектива просторового розвитку)[197]. Її діяльність орієнтована на поліпшення співпраці на різних рівнях: між окремими політиками регіональних співтовариств, між державами – членами ЄС та їх областями, регіонами і містами. В рамках цілісного бачення перспектив розвитку євро-

[197] За відсутності юридичних повноважень, ESDP як консультаційна структура надає допомогу у сфері планування і освоєння великомасштабних інвестицій приватними і суспільними суб'єктами, що приймають рішення на місцях. При цьому дотримується принцип субсидіарності, що виключає утиск відповідних повноважень останніх.

пейської території, виробленого державами – членами ЄС і Європейською комісією, ESDP ставить цілі і визначає вибір таких напрямів регіональних політик, які зроблять внесок у досягнення стійкого розвитку ЄС.

Структури з подібними функціями утворюються урядами країн – членів ЄС. Так, ще у 1971 р. в Австрії (м. Відень) був заснований відповідний дорадчий орган – Австрійська конференція просторового планування (OROK), який відіграє важливу роль у координації заходів у сфері просторового розвитку країни із відповідною політикою, що проводиться в рамках регіонального розвитку ЄС. Його очолює федеральний канцлер, а до складу входять федеральні міністри, губернатори (голови земельних урядів), президенти Асоціації австрійських міст та Австрійського союзу громад, експерти – соціологи та економісти.

В Україні аналогічні аналітичні та координуючі функції виконують Рада регіонів (консультативно-дорадчий орган при Президентові України) та утворена у 2012 р. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку – консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів, України до складу якого входять представники державних і місцевих органів виконавчої влади, провідних науково-дослідних інститутів та профільних громадських об'єднань (асоціацій). Але ця Комісія ще не реалізувалася як дієвий інститут узгодження інтересів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади у вирішенні стратегічних питань просторово-економічного розвитку. В її діяльності має бути посилено здійснення низки функцій, зокрема: інформаційно-контрольної (оцінка реалізації стратегії та державних цільових програм); коригуючої (перегляд і узгодження пропозицій щодо визначення основних пріоритетів, стратегічних цілей та завдань на відповідний період, подальшого коригування стратегії); синхронізуючої та інтегруючої (узгодження галузевих і секторальних програм розвитку регіонів, у контексті їх відповідності стратегічним завданням державної регіональної політики); регулюючої та оптимізуючої (обговорення територіальних аспектів економічних і соціальних реформ, що проводяться з метою запобігання негативним наслідкам їх проведення для регіонів, міст, селищ); інституційної (підготовка проектів і внесення змін до нормативних правових актів, що регулюють соціально-економічний розвиток регіонів) функцій.

Загальними проблемами більшості стратегічних документів є або вихід за реальні повноваження та можливості регіональної влади у плануванні розвитку, або планування розвитку без оцінки реальних ресурсів, які можуть бути залученими під ці заходи. Недоліком практики стратегічного

управління є нестратегічний характер більшості програмно-планових документів[198] як на центральному, так і регіональному рівні, їх ситуативність і неузгодженість із пріоритетами інших стратегічних документів (вищого рівня чи у суміжних сферах). Крім того, система їх реалізації та фінансування ще вимагає суттєвого вдосконалення відповідно до кращих світових практик. Наявна відсутність чітко зафіксованої фінансової бази, необов'язковість виділення узгоджених коштів і відсутність відповідальності органів влади за недофінансування. З метою виправлення ситуації необхідно: обмежити кількість пріоритетів і привести їх у відповідність з наявними фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами; запровадити «живий цикл» стратегічних документів, що передбачає можливість постійного перегляду завдань та інструментів, внесення змін до чинних стратегічних документів у результаті виникнення нових практичних потреб або проблем/викликів у конкретних регіонах або секторах/галузях; розробляти плани дій / операційних програм на реалізацію стратегій і затвердження бюджетів на фінансування пріоритетів та завдань стратегії.

У зв'язку з цим сукупність *стратегічних заходів (проектів) і поетапних планів дій* їх реалізації повинні формалізуватися із детальним описом заходів, джерел їхнього фінансування, термінів виконання, з прив'язкою до конкретних відповідальних виконавців (державних і місцевих органів влади та управління).

До наступного (другого) блоку механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку нами віднесено ***механізм ресурсного забезпечення стратегічного регулювання (ресурсний блок)***. Завданням реалізації цього механізму є консолідація для реалізації стратегії сукупності ресурсів усіх видів (фінансових, майнових, природних та інших) – як тих, які може виділити на цільове вирішення відповідних стратегічних завдань державна (чи місцева) влада, так і сукупність недержавних ресурсів (коштів приватних осіб, зовнішніх позичань, муніципальних земель тощо), які можуть бути спрямовані на зазначені цілі на законних підставах.

---

[198] До *інструментів довгострокового планування просторово-економічного розвитку країни (регіону)* відносяться: Генеральна схема планування територій країни, Державна та регіональні стратегії просторово-економічного розвитку, секторальні та галузеві стратегії розвитку (часовий горизонт якої охоплює 15–20 років). Їх розроблення (коригування) повинно проходити в тісному взаємозв'язку з підготовкою передбачених Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III документів територіального планування усіх рівнів, включаючи схеми територіального розвитку України, регіонів (і районів), генеральних планів поселень і міських округів.

Розмежування стратегічних, поточних і форс-мажорних завдань розвитку України є тією важливою методологічною основою, на якій базується розподіл державних фінансів на бюджети розвитку, преференцій та резервного фонду Кабінету Міністрів України. Якщо йдеться про внесення принципових змін у просторову конфігурацію української економіки, пов'язаних з її модернізацією, переводом на інноваційний режим відтворення, ці завдання є загальнонаціональним пріоритетом, і на їх вирішення мають мобілізовуватися ресурси всіх регіонів, у той час як інші проблеми розвитку, більш локального характеру, слід розв'язувати переважно на базі регіональних ресурсів за певної підтримки держави.

Певна частка державних фінансових ресурсів цільовим призначенням акумулюється у Державному фонді регіонального розвитку та інших фондів, програм тощо. Наприклад, Державний фонд регіонального розвитку – новостворений спеціалізований фінансовий інститут у структурі державного бюджету, який є головним джерелом державної підтримки розвитку регіонів та фінансування масштабних проектів загальнонаціонального значення. Проте наразі проблему способу організації та порядку фінансування *Державного Фонду регіонального розвитку* не вирішено, що негативно впливає на його ефективність як інструменту реалізації державної регіональної політики безпосередньо у регіоні та не вирішує пріоритетного завдання розвитку держави – посилення соціально-економічної єдності регіонів. Щоб цей інструмент вписався в систему стратегічного управління, доцільно відійти від суто «будівельно-ремонтної» спрямованості Фонду шляхом внесення зміни до порядку його розподілу з акцентом на фінансування пріоритетних програмних заходів міжрегіонального характеру.

Третім блоком механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку є ***механізм реалізації стратегічних рішень (блок реалізації)***. За складом і структурою цей блок є найбільш різноманітним, структурно неоднорідним – до нього відносяться десятки конкретних дій, механізмів і процедур, що санкціоновані блоком «формування» та тією чи іншою мірою забезпечених «ресурсним» блоком. Концептуальна схема формування стратегії просторово-економічного розвитку країни на різних ієрархічних рівнях наведена на рис. 3.2.

Важливим інструментом просторово-економічного розвитку є *пріоритетні національні проекти і державні цільові програми*. Наприклад, Стратегія просторового розвитку Німеччини (ухвалена у 2006 р.) є комплексним документом з регулювання розвитку міст та регіонів країни, який складається з трьох концеп-

цій: забезпечення економічного зростання та впровадження інновації; забезпечення населення послугами загального інтересу (зокрема, попиту на будівництво вартісних інфраструктурних об'єктів тощо); збереження ресурсів і формування культурних ландшафтів. Національна стратегія регіонального розвитку Республіки Польща на 2010–2020 рр. є рамковим документом для дев'яти територіально орієнтованих стратегій і програм: стратегій національної безпеки, розвитку транспорту, соціального капіталу і людських ресурсів, інноваційної діяльності та економічної ефективності, сталого розвитку сільських районів і сільського господарства, програм «Енергетична безпека та навколишнє середовище» та «Ефективна держава». Стратегія сталого розвитку Австрії (оприлюднена у жовтні 2011 р.) служить основою для розроблення проектів і проведення аналітичних досліджень у сфері політики просторового розвитку країни і має переглядатися кожні десять років.

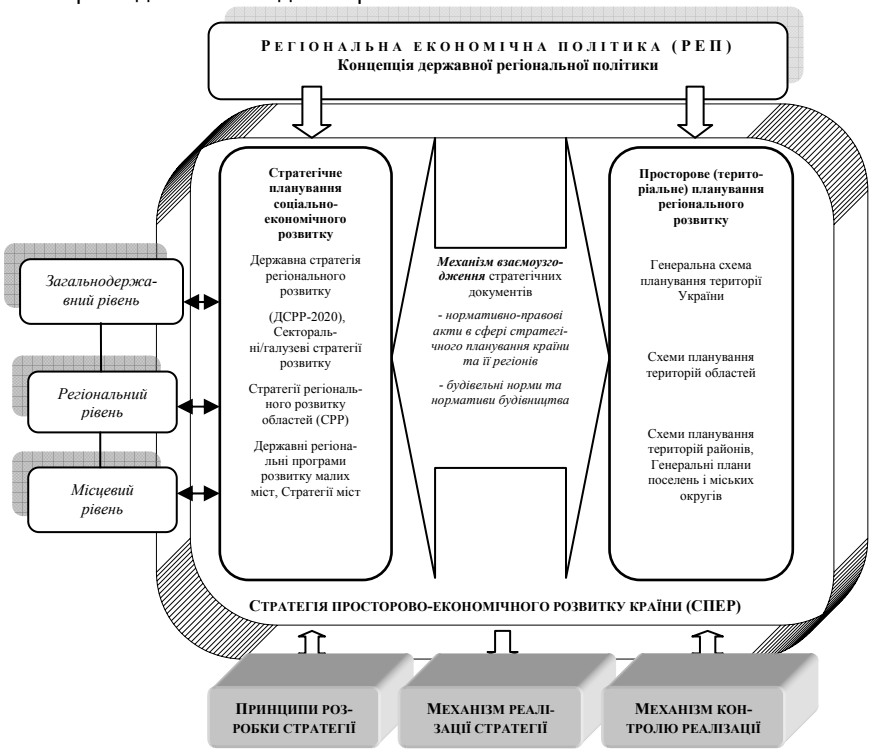


Рис. 3.2. Концептуальна схема формування стратегії просторово-економічного розвитку

Джерело: складено О.Б.Піріашвілі.

Зважаючи на світовий досвід, державні цільові програми регіонального розвитку мають бути двох видів: 1) спрямовані на вирішення завдання стимулювання соціально-економічного розвитку (наприклад, забезпечення прискореного економічного зростання в геостратегічно важливих регіонах країни) і 2) спрямовані на вирішення завдання забезпечення відтворення ресурсів розвитку (у тому числі на вирішення проблем кризових територій). Відносно двох видів програм мають бути вироблені вимоги ефективності відповідно до типології регіонів і специфіки вирішуваних завдань. При цьому необхідно забезпечити перехід від підтримки конкретних регіонів до вирішення системних проблем.

Державні цільові програми регіонального розвитку мають бути побудовані на таких принципах: взаємозв'язку і спадковості програм (програми і проекти на кожному етапі реалізації мають бути взаємозв'язані щодо вирішуваних завдань і посилювати один одного); нарощування зусиль (у векторі забезпечення відтворення ресурсів у ході реалізації стратегії, тобто можливість на подальших етапах використати ресурси, що утворилися на попередніх); економії ресурсів (при розробленні програм важливо, щоб ефект від їх реалізації був ширший, ніж безпосереднє вирішення програмних завдань, ідеться про створення загальних сприятливих соціальних, технологічних, інституціональних і організаційних умов, що підвищують загальну ефективність економіки, соціальної сфери); «середової дії» (програми мають бути спрямовані на формування умов для вирішення певного роду проблем, наприклад, міграції за рахунок створення найбільш сприятливих умов життєдіяльності і формування нових робочих місць, а не на пряме усунення проблеми); інфраструктурного забезпечення (ефективність програм визначається змінами в організаційній та інституціональній сферах).

Вадою вітчизняної практики у сфері стратегування просторового розвитку є відсутність прямого і чіткого *зв'язку між Державною стратегією просторового (регіонального) розвитку, стратегіями розвитку областей* та їх відповідними бюджетами (через операційні програми та багаторічні кошториси). Як вважають європейські та українські експерти, на виправлення цього доцільно розробляти плани реалізації / операційні програми стратегій, затверджувати бюджети на впровадження пріоритетів та завдань стратегії, створювати механізми контролю та моніторингу, брати відповідальність за їх реалізацію в усіх регіонах України[199]. Крім того, слід організувати

[199] Див.: Піріашвілі О.Б. Формування системи регіонального стратегічного управління: теоретико-методичний аспект / О Б. Піріашвілі // Формування ринкових відносин в Україні – 2012. – № 8 (135). – С. 155–162. – Доступний з : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/frvu_2012_11_49.pdf

перехід від «паралельних» систем стратегічного планування та поточного (ситуативно-аврального) планування/реалізації політики до інтегрованої системи стратегічного планування та управління, де плани реалізацій стратегій і бюджети чітко корелюються із визначеними стратегічними пріоритетами та завданнями[200].

З метою підвищення дієвості програмно-планового механізму реалізації державної і регіональних стратегій просторового розвитку у практику стратегування необхідно впровадити чотири важливі процедури, а саме:

– горизонтальну координацію стратегічних цілей та заходів просторового розвитку, артикульованих у відповідних стратегіях регіонального розвитку, із пріоритетами і заходами різноманітних секторальних політик. Зокрема, це стосується таких сфер, як: транспорт та інфраструктура, економічний розвиток та інвестиції, підприємництво і регуляторне середовище, ринок праці, освіта і наука, інноваційна діяльність, промисловість, сільське господарство;

– вертикальну координацію (а не вертикальне підпорядкування) регіональних (місцевих) стратегій просторового розвитку із пріоритетами і заходами Державної стратегії просторового розвитку;

– прозорий відбір і оцінку проектів регіонального розвитку, що потребують державної підтримки, та формалізацію сучасних інституційних інструментів такої підтримки;

– розроблення щорічних оперативних планів, прийнятих на реалізацію ухвалених стратегічних ініціатив, які рознесені за великою кількістю програм, проектів, оперативних управлінських рішень; укладання угод (контрактів) регіонального розвитку між центром і регіонами.

В Україні фінансові ресурси регіонів де-факто обмежені і не дають змоги забезпечити навіть дворічне планування. Так само не передбачені гарантії фінансування заходів за угодою на середньострокову перспективу. Адже ні закон про стимулювання розвитку регіонів, ні Бюджетний кодекс не встановлюють окремого порядку фінансування заходів згідно зі згаданими угодами[201]. Наприклад, у Франції угода між урядом та регіоном має характер

[200] Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт [Електронний ресурс] / Проект ЄС “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”. – Доступний з : http://surdp.eu/analytical-report/

[201] Див.: Піріашвілі О.Б. Територіальна диференціація інвестиційної діяльності в Україні в контексті стратегічного розвитку / О.Б. Піріашвілі // Формування ринкових відносин в Україні. – 2014. – № 6 (157) – С.72–78. – Доступний з : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/frvu_2014_11_49.pdf

планового документу, який погоджується та підписується двома сторонами і відтак виконує роль «регіональної стратегії розвитку» в українському сенсі. Крім того, за французьким регіональним рівнем закріплені суттєві самостійні джерела доходів, які дають змогу формувати свої видатки розвитку та планувати виконання спільних заходів розвитку разом із державою.

Ефективність процедур розроблення і реалізації стратегічних, тактичних і оперативних планових документів (стратегій, програм, бюджетів) тісно пов'язана із запровадженням дієвих механізмів ***моніторингу та оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів і контролю за виконанням управлінських рішень (блок контролю)***, підвищенням відповідальності за їх невиконання.

Відсутність ефективного контрольно-інформаційного механізму в системі стратегічного управління навіть найкращу стратегію може зробити невдалою та неуспішною Наприклад, у багатьох критичних роботах, присвячених підсумкам перших п'яти років реалізації Лісабонської стратегії, головною причиною її фактичного провалу називалося те, що на рівні як союзних органів, так і країн – членів ЄС ніхто не брав на себе відповідальність за її виконання. За словами Ж.М.Баррозу, в ЄС по відношенню до Лісабонської стратегії панує «настрій скептицизму, а інколи й цинізму». Щоб змінити це, в Євросоюзі намагаються удосконалити механізм стеження за реалізацією національних програм реформ, пов'язаних із Лісабонською стратегією, та посилювати відповідальність і компетенцію різних економічних і соціальних органів на інтеграційному, національному і регіональному рівнях. Зокрема, введено трирічний цикл управління і звітності про хід реалізації Стратегії, а країни – члени ЄС зобов'язані щороку (до початку осені) надавати звіти про результати реалізації відповідних національних програм.

В Україні процедури контрольно-інформаційного механізму в системі стратегічного управління пов'язані зі всебічним і постійним відслідковуванням перебігу реалізації ухвалених заходів, виявленням причин їх невиконання за змістом і строками, прийняттям коригуючих і адміністративно-дисциплінарних рішень, певним чином унормовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку»[202]. Незважаючи на це, в управлінській практиці контрольно-інформаційний механізм залишається неефективним, про що свідчить низький рівень виконавської дисципліни, формальне звітування без оцінки кінцевого результату та ефекту, який він мав на розвиток конкретного регіону та незадіяність інструментів контролю за відповідальністю щодо невиконання ухвалених управлінських рішень.

[202] Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1186-2011-п [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

Організація моніторингу за ходом реалізації ухвалених стратегічних рішень і періодичного звітування виконавцями про фактичний перебіг процесу їх втілення на місцях (отримані позитивні та негативні результати, проблеми, що заважають подальшій роботі, форс-мажорні обставини тощо) є науково-організаційним підгрунтям вдосконалення механізму стратегічного управління просторово-економічним розвитком. Удосконалення контрольно-інформаційного механізму в системі стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку передбачає:

– посилення виконавської дисципліни та відповідальності за результативність і своєчасність виконання ухвалених заходів і завдань стратегій шляхом запровадження дієвих інструментів контролю та моніторингу за їх реалізацією. Зазначена норма має здійснюватися на всіх стадіях процесу стратегування: формування (за прийняттям рішень), реалізації (за їх виконанням) та коригування стратегічних документів;

– запровадження нових стандартів для виконавців ухвалених стратегічних рішень (цільових програм, проектів тощо) із чітким визначенням відповідальності за їх невиконання;

– диверсифікацію джерел інформаційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності, зокрема, включивши до них звітну інформацію про стан виконання укладених угод щодо регіонального розвитку, інших контрактів між державою і регіонами, між органами виконавчої влади та стратегічними бізнес-партнерами, громадськими організаціями;

– удосконалення системи базових та оціночних показників, які всебічно характеризують результативність досягнення встановлених цілей або виконання певного завдання;

– підвищення рівня прозорості контрольно-наглядової діяльності та поінформованості всіх учасників процесу реалізації стратегічних рішень (владних структур, стратегічних бізнес-партнерів, громадськості) про результати і форс-мажорні обставини, що заважають реалізації стратегічних і поточних проектів.

Система контролю за процесом стратегування має органічно вписатися у діючу систему державного контролю, причому внести в неї певні елементи реформування і вдосконалення (у плані покращення організаційного, інформаційного, правового, ресурсного та іншого забезпечення). Через ви-

ключну важливість стратегування доцільно покласти функцію контролю на віце-прем'єр-міністра або на міністра Кабінету Міністрів (наприклад, як це було з адміністративною реформою).

Щоб механізм стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку запрацював ефективно, необхідно вдосконалювати інституційне середовище, наповнюючи його ефективними сучасними і якісними інститутами. Інститути мають сприяти широкій участі України в інтегративних процесах (входження до ЄС та інтеграція у глобальну економіку) і залучати всі необхідні для цього важливі інтеграційні засоби – територіально нейтральні інститути, територіально-єднальну інфраструктуру і територіально-адресні заходи. Цій проблемі буде присвячений наступний підрозділ.

3.3. Формування сучасного інституціонального середовища регулювання просторово-економічного розвитку

Держава має активно втручатися в процеси просторово-економічного розвитку, використовуючи для цього як виконавчу, так і представницьку влади різних рівнів, підключаючи ринкові механізми та інтегруючи у загальний процес бізнес, суспільно-політичні інститути, локальні ініціативи населення. У сучасному динамічному світі, як свідчить досвід розвинених демократичних країн, регулювання просторово-економічного розвитку дедалі більше перетворюється на постійний пошук нових ідей, конструювання схем управління регіональними процесами, узгодження процедур постановки проблем і виокремлення пріоритетів, технологій розроблення регіональних проектів, програм і стратегій, механізмів контролю та моніторингу. Кожен крок у соціально-економічному поступі країни має супроводжуватися переглядом практики регіональної політики, що склалася, визначенням нових механізмів, інститутів і пріоритетів.

Згідно з принципом інститутоцентризму будь-які соціальні дії, в тому числі й економічна поведінка держави та інших агентів регулювання просторово-економічного розвитку, є інституціонально унормованими. У зв'язку з цим *ефективність, результативність і дієвість регулювання просторово-економічного розвитку як специфічного виду державного управління залежить від параметрів інституціонального середовища, характерного для певного суспільства*. Інституційне середовище життєдіяльності суспільства на різних рівнях його організації – це сукупність цінностей, неформальних і формальних норм людської поведінки, які впливають на співвідношення стимулів (корисності, моралі, афектів, примусу) в діяльності й зумовлюють досягнення мінімальної згоди у людських взаємодіях. Самі

ж інститути проявляються у вигляді сукупності форм і методів управління, які утворюють організаційні, правові, економічні, духовні, соціальні обмеження, правила, механізми, важелі управління, за допомогою яких агенти регулювання просторово-економічного розвитку, вирішуючи власні завдання, підвищують рівень цілісності системи управління вищого рангу – національної економіки, органічною частиною якої є самі. *Врахування ж цими агентами (політичними і суспільними інститутами) характеристик інституціонального середовища, в якому реалізується їхня діяльність, має принципове значення як для вироблення стратегії розвитку самої системи, так і для формування умов, що забезпечують реалізацію обраних ними стратегій просторово-економічного розвитку.*

Значення інституціонального аналізу в системі регулювання просторово-економічного розвитку посилюється тим, що інституціональні перетворення, що відбуваються у будь-якій за масштабами цілісній системі управління – від світового господарства до рівня регіонів, міст, галузей, підприємств, – супроводжуються створенням інститутів різнохарактерного змісту. Структуризація інституціонального середовища життєдіяльності суспільства за рівнями організації дозволяє вибудувати ієрархію вкладених одних в інші і взаємодіючих поміж собою інституціональних просторів, в яких розгортається діяльність агентів і суб'єктів регулювання просторово-економічного розвитку. Так, у межах *макроінституціонального середовища* засновуються і розвиваються глобальні політичні (інститути місцевого самоврядування; адміністративно-територіальні одиниці та їх статуси; центральні і місцеві органи влади, державний і громадський контроль тощо) та економічні інститути (комунальна власність та її статус, публічні фінанси, міжбюджетні відносини тощо), встановлюються і переглядаються «правила гри» та системи контрактації, що в сукупності характеризують суспільно-політичний лад, моделі державного та адміністративно-територіального устроїв, особливості організації владної управлінської вертикалі та адекватні їм інструменти і методи регулювання просторовим розвитком, які практикуються в країні.

До рівня *мезоінституціонального середовища* пропонується віднести політичні і соціально-економічні інститути та «правила гри», сукупність яких формує ту чи іншу інституціональну модель регулювання просторово-економічного розвитку. Як відзначають Д.Шейман, П.Щедровицький, аналіз сучасних інституційних моделей у цій сфері показав, що вони, в кінцевому рахунку, є інституційним переплетенням трьох різних технологій – політичної, управлінської, інтелектуальної. Використання *політичної технології* (включаючи й ідеологію «просторового розвитку») необхідне для врахуван-

ня різних чинників цього розвитку, узгодження інтересів, цілей і пріоритетів різного рівня, формування консенсусу учасників, контролю за дотриманням встановлених «правил гри». Роль управлінської або *технології територіального планування й правозастосування* полягає в забезпеченні реалізації поставлених цілей просторового розвитку з урахуванням реальних часових, фінансових, організаційних, людських та інших видів ресурсів. Інтелектуальна, або *технологія стратегічного територіального управління,* відповідає за розроблення картин майбутнього, формулювання проблем (викликів і загроз) і пошук найбільш ефективних рішень. Ця технологія дедалі більше набуває характеру колективної розумової діяльності і знаходить нові інституційні форми за рамками традиційних наукових установ і вищих навчальних закладів[203].

Інститути і правила гри *мікроінституціонального середовища* регулюють діяльність агентів і суб'єктів системи регулювання просторового розвитку, їхню взаємодію та коопераційні зв'язки на субнаціональному рівні, а *наноінституціонального середовища* – регламентують ухвалення власних рішень окремими владними структурами, територіальними колективами. Сюди можна віднести практику формування місцевими органами влади і управління інституціональних умов ведення бізнесу та їх орієнтацію на ефективне досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку, зокрема, наявність у місцевої (регіональної) влади стратегічного бачення перспектив і напрямів розвитку підлеглої території, сприятливої регуляторної політики, ефективної системи місцевих податків і пільг, відповідних координаційно-дорадчих структур, які допомагають владі та суб'єктам господарювання в реалізації інвестиційних проектів.

На думку О.Амоші, в умовах глобалізації не було би перебільшенням увести *мегарівень інституціонального середовища*, котрий охоплює світову економіку, суспільство і породжує наднаціональні інститути, такі, наприклад, як інститут сталого розвитку[204]. Сьогодні світовий розвиток позначений неймовірно швидкими змінами, а людство повністю поглинули процеси глобалізації, інтеграції, регіоналізації, у зв'язку з чим економіка, культура,

[203] Див.: Шейман Д. Институциональные механизмы пространственного развития [Електронний ресурс] / Д. Шейман, П. Щедровицкий // Формула развития : сб. статей. 1987–2005. – М. : Архитектура-С, 2005. – Доступний з : http://www.archipelag.ru/ agenda/povestka/evolution/ formula /machinery/

[204] Амоша О. Щодо сучасних поглядів на інституціональне середовище організацій [Електронний ресурс] / О.Амоша // Экономика и менеджмент. – 2013. – Т. 1. – Доступний з : http://www.confcontact.com /2014_04_25_ekonomika_i_ menedgment/tom1/1_Amosha.htm

наука, політика різних держав перетинаються й навіть зливаються, що, врешті, наближає людство до єдності. Отже, держави стають більш залежними від міжнародних відносин і міжнародного публічного права, від тих міжнародних правових стандартів, які закладено в його різних галузях з метою уніфікації людських знань і прогресивних практик.

Виокремлення в інституціональній структурі зазначених типів середовищ дає можливість визначити ті організаційні рівні, де система регулювання просторово-економічного розвитку має певні правові підстави безпосередньо або опосередковано впливати на зміну зовнішніх і внутрішніх характеристик інституціонального середовища. Зрозуміло, що мега-, макро- і мезорівень інституціонального середовища задають цій системі *зовнішні обмеження*, причому лише останній з них піддається опосередкованому впливу самої системи. Формування ж мікро- і наноінституціонального середовища, або *внутрішніх обмежень*, навпаки, є прерогативою менеджменту самої системи регулювання просторово-економічного розвитку і практикується на кожному управлінському рівні.

У світовій практиці спостерігаються два принципово різні підходи щодо формування та модернізації інституціональної системи держави, а саме: шляхом природного розвитку інститутів (облагороджування) та шляхом запозичення або штучного розвитку інститутів (культивування). Вважається, що схема культивування інституціонального середовища у сучасних умовах часто зустрічається в перехідних економіках – у країнах, які відстають в економічному розвитку або наздоганяють провідні країни світу[205]. В Україні ж розбудова інституційного середовища регулювання просторово-економічного розвитку здійснювалася шляхом поєднання обох цих схем: з одного боку, модернізувалися інститути, що дісталися у спадок від радянської доби (зокрема, планування і бюджетування на регіональному рівні, міжбюджетні і міжрегіональні взаємовідносини, державна підтримка територій), а з іншого – вони фрагментарно запозичувалися з передового досвіду та практики більш успішних країн Європи, Америки та Азії (зокрема, механізми заохочення регіональних господарських ініціатив і стимулювання регіональної господарської самоорганізації, укладання угод щодо регіонального розвитку, створення вільних економічних зон, кластерів тощо).

Тому не дивно, що у підготовленому групою іноземних і українських фахівців Аналітичному звіті «Регіональний розвиток та державна регіональна

[205] Кузьминов Я. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) / Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. // Вопросы экономки. – 2005. – № 5. – С. 5–27.

політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики» зверталася увага на те, що в Україні так і не вдалося створити повноцінну правову систему формування та реалізації державної регіональної політики, яка б могла поступово, але невідворотно забезпечувати реалізацію конституційних норм щодо збалансованого розвитку українських регіонів, на основі притаманних їм особливостей. Чинні на сьогодні закони та нормативно-правові акти уряду і глави держави у сфері просторового розвитку (див. додаток 4) охарактеризовані як не гармонізовані між собою, тому що розроблялися на різних концептуальних засадах, унаслідок чого мають різні пріоритети та способи правового регулювання взаємовідносин[206].

Як зазначалося вище, інституціональне середовище найближчого оточення системи регулювання просторово-економічного розвитку випробовує вплив зовнішніх обмежень – глобальних формальних і неформальних інститутів, які формуються на мега- і макроорганізаційних рівнях. Однак еволюція і розвиток цих глобальних інститутів є предметом аналізу в рамках теорії суспільного вибору, а у практичному плані – предметом суспільно значимих реформ. При цьому реалізація принципу комплементарної ефективності (синергії) при впровадженні основних реформ, що здійснюються в країні, вимагає їхньої синхронізації у просторі і часі, а також за легітимізованою у відповідних програмних документах цільовою функцією суспільного розвитку. Так, у задекларованій Президентом України Стратегії розвитку країни «Україна 2020», підписаній Коаліційній угоді фракцій політичних партій у Верховній Раді України VIII-го скликання та Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом окреслені нові обриси макроінституціонального середовища та сформульована цільова установка його реформування – *націленість на досягнення європейської якості життя, розвиток громадянського суспільства, розбудова конкурентоспроможної економіки, сприятливого бізнес-середовища, розвиток освіти і науки, культури та духовності тощо*[207]. Правила та інститути, що встановлюватимуться в процесі зазначених реформ при заданій цільовій установці сформують той

[206] Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт [Електронний ресурс] / Проект ЄС "Підтримка політики регіонального розвитку в Україні". – Доступний з : http://surdp.eu/analytical-report/.

[207] Див. Коаліційна угода фракцій політичних партій у Верховній Раді України VIII-го скликання [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf

зовнішній контур, у межах якого вдосконалюватиметься інституціональне середовище системи регулювання просторово-економічного розвитку.

Зважаючи на те, що телеологічні домінанти регіональної політики та регіонального розвитку ЄС узгоджуються з об'єктивними завданнями регіонального розвитку країни, та з метою реалізації обраного стратегічного курсу Україна здійснила низку вважливих кроків щодо інтеграції у європейський політичний, економічний і правовий простір[208]. Проте проведений системний аналіз взаємовідношення європейської регіональної політики, регіоналізму та європейських стандартів регіонального самоврядування з національним конституційним законодавством України показує, що більшість положень державної регіональної політики України декларативні, – це пояснюється її неналежним конституційно-правовим та нормативним забезпеченням, тривалою відсутністю реальних політико-правових реформ (конституційної, адміністративно-територіальної, фінансово-бюджетної, податкової, судової, економіко-регуляторної). Серйозні претензії до України має Рада Європи в особі представників у Конгресі місцевих і регіональних рад щодо недостатньої імплементації у національне законодавство положень ратифікованих Україною міжнародних правових договорів і стандартів та відсутності «політичної волі» керівництва держави щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, реалізації принципу субсидіарності, ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад. Тому умовою підняття на якісно новий рівень інституціонального середовища регулювання просторово-економічного розвитку є його подальша гармонізація з відповідним законодавством ЄС – підписання інших міжнародних правових угод, зокрема, Декларації про регіоналізм, Європейської хартії регіонального самоврядування, Єдиної системи класифікації NUTS[209]. Найважливішим кроком у цій сфері є здійснення реальних цілеспрямованих організаційно-правових та інституційних заходів, спрямованих на реалізацію країною прийнятих на себе міжнародно-правових зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи.

[208] У 1995 р. Україна увійшла до Ради Європи, у 1997 р. була підписана і ратифікована Європейська хартія про місцеве самоврядування, у 1998 р. – ухвалена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, а у 2014 р. – підписана Угода про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, яка дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції.

[209] Детальніше див. у підрозділі 4.1.

Розбудова української держави як зрілої політичної системи із притаманними їй демократичним управлінням і самоврядністю не може відбутися за наявності ослаблених структурних компонентів (регіонів, міст, поселень), непродуманих і неефективних зв'язків між соціально-політичними елементами і системою, периферією і центром. За усталеною концепцією регіонального саморозвитку, синергічний ефект взаємодії основних факторів суспільного відтворення може виникнути лише тоді, коли інституціональні перетворення у системі державного управління територіальним розвитком створять умови для функціонування територіальних господарських комплексів (регіональних, міських) у режимі самовідтворення, самоуправління та самоорганізації. Просуватися до демократичного режиму і правової держави можливо лише у тому випадку, коли всі елементи, котрі становлять політичну систему, досягнуть високої міри зрілості (цілісності), тобто отримають розпорядчо-владні функції в найважливіших сферах свого життєзабезпечення. Враховуючи сприятливість регіональних економічних систем до самоорганізації, можна *перейти на якісно новий рівень формування розвиткових стратегій: управляти не регіональними економічними системами, а їх здатністю до самоорганізації*.

У філософському сенсі децентралізація державної влади передбачає набуття всіма територіальними утвореннями (регіонами, територіальними громадами) та їх представницькими органами якостей політичних суб'єктів. А це вимагає при розбудові інститутів місцевого та регіонального самоврядування найповніше врахувати притаманний територіальним колективам муніципальний корпоративізм, змістовна сутність якого наповнюється тими функціями, які він виконує, – йдеться про самоврядну, автономну, територіальну, інтегративну, інтелектуальну, майнову, фіскальну, репрезентативну функції, легітимізація яких має системно і збалансовано пронизати все інституціональне середовище життєдіяльності суспільства. Модернізація нормативно-правового законодавства у цій сфері пов'язана з ухваленням законів «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні», «Про адміністративно-територіальний устрій» і похідних від них нормативно-правових актів з одночасним внесенням змін у Конституцію України, закони про власність, центральні органи виконавчої влади, бюджетний, податковий, земельний та інші кодекси і нормативно-правові акти у частині: розширення економічної бази регіонального розвитку за рахунок зміцнення демократичних засад місцевого і регіонального самоврядування і автономного (незалежного від держави) статусу територіальної громади; територіальної самоорганізації і участі населення в управлінні місцевими справами, контролі за діяльністю представницьких та виконавчих органів; розширення прав регіонів і територіальних громад на реалізацію репрезентативної функції на внутрішньому та зовнішньому рівнях; розширення майнової і фінансової самостійності, децентралізації бюджетних ресурсів та стимулюючої податкової політики; культивування інноваційних форм господарювання, розбудову економіки знань. Докорінна зміна статусу і ролі місцевого самоврядування, перерозподіл на користь його органів повноважень і ресурсів під їх виконання, дозволить останнім діяти з державою на рівних, отримати важелі впливу на модернізацію економічного простору підлеглої території, самостійно визначати напрями свого просторового розвитку шляхом здійснення функції стратегування та маркетингу території, а отже, змінити свою роль у взаємовідносинах у системі координат «держава–регіон–бізнес–населення».

Загалом регулювання просторово-економічного розвитку не зводиться до якоїсь специфічної функції, що має реалізовуватися адміністративними органами, а є складною колективною дією, в якій беруть участь як представники державних структур, так і цільові групи та окремі господарюючі особи. Трудовий менталітет, культурне середовище, господарські традиції, усвідомлення національної гідності та суспільної відповідальності спонукають до створення *ініціативно-громадських інститутів і організацій*, включених у процес формування та реалізації державної регіональної політики, охоплюючи всю систему взаємовідносин між владою, бізнесом і громадськістю. Посиленню впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію політики просторово-економічного розвитку сприятиме ухвалення Закону України «Про громадські організації», в якому слід унормувати: спрощену процедуру реєстрації громадських організацій; забезпечення широкої участі громадян та громадських організацій при визначенні бюджетних пріоритетів та вирішенні важливих питань місцевого значення; введення в практику державних і місцевих органів влади прийняття управлінських рішень обов'язкове обговорення пріоритетів з представниками громадських організацій.

Важливою проблемою у сфері регулювання просторово-економічним розвитком є налагодження конструктивного партнерства державних та місцевих органів влади з приватними бізнес-структурами та громадськими об'єднаннями щодо визначення перспектив розвитку країни у цілому та її окремих територій. Зміцнення *інституту державно-приватного партнерства* (цей інструмент реалізується на основі Закон України «Про державно-

приватне партнерство»[210]) сприятиме консолідації суспільства і влади навколо бачення майбутнього країни, інструментом розбудови якого є реалізація відповідних стратегій розвитку. Це дозволить повніше використовувати можливості співфінансування пріоритетних проектів (програм) просторового розвитку коштом приватного сектора.

На думку В.Дементьєва, використання зазначеного механізму вкрай важливе для проведення регіональної політики, оскільки активні групи або підтримуватимуть різні цілі й інструменти, або виступатимуть проти них. Врахування чинників розвитку і груп інтересів дозволяє кожному типові регіонів формулювати завдання розвитку, адекватні місцевим ресурсам і пріоритетам. Це, безумовно, передбачає високу якість загальнодержавного законодавства, передбачуваність правил гри і виключає спроби «умертвити» або штучно (зверху) зафіксувати ту чи іншу просторову структуру поза активністю самих громадян, бізнесу, місцевих властей і локального цивільного суспільства[211]. Удосконалення нормативно-правової бази, що регулює механізм державно-приватного партнерства, повинно відбуватися в напрямах забезпечення: прозорості процесу прийняття рішень (запровадження тендерів, конкурсних механізмів); системи комунікації із зацікавленими неурядовими партнерами (бізнес-структурами, експертами, громадськістю, міжнародними донорськими організаціями); дерегулювання та зменшення тиску контрольно-ревізійних органів, які заважають реалізації спільних проектів; надання бюджетних гарантій неурядовим партнерам за некомерційними ризиками; підтримки розвитку підприємництва (створення револьверних фондів кредитування, бізнес-інкубаторів, розвитку культурно-просвітницької сфери, інноваційної інфраструктури, покращення якості навколишнього середовища.

Зі зміною ролі держави у регулюванні економічного розвитку змінюється і роль її структур (центральних органів виконавчої влади) у напрямі виконання функцій координації, стратегування, нормативно-правового і наукового обґрунтування відповідної політики. Тому для забезпечення руху необхідних інтелектуальних процесів у сфері регулювання просторово-економічного розвитку потрібно створити більш *розгорнуту інституційну структуру із вертикальними, горизонтальними і навіть діагональними зв'язками, яка базуватиметься на принципово новій кооперації інститутів – центральних, регіональних і муніципальних, з одного боку, та державних, підприємницьких і громадянських – з іншого*. Допоміжними елементами інституційної схеми регулювання просторово-економічного розвитку є: Рада регіонів при Президентові України, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України, парламентські комітети відповідного профілю, агентства регіонального розвитку, асоціації економічної взаємодії, різного роду Конвенції і Форуми розвитку[212]. У рамках цієї схеми потрібно вирішити питання оптимізації розподілу повноважень у сфері формування і реалізації політики просторового розвитку між двома опорними міністерствами[213], наприклад, поклавши на *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* відповідальність за формування макроекономічного вектору розвитку, просторове розміщення конкурентоспроможних галузей і формування ефективних господарських кластерів, а на *Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства* – концентрації повноважень і відповідальності за безпосередню підготовку і реалізацію стратегії просторового розвитку країни і організацію взаємодії зацікавлених центральних і місцевих органів виконавчої влади, громадських асоціацій і бізнес-структур[214].

Секторні і галузеві міністерства (у тому числі фінансів, інфраструктури, освіти і науки, соціальної політики), державні агенції та консультативно-дорадчі органи при центральних та місцевих органах виконавчої влади мають певний вплив на розроблення та реалізацію державної регіональної політики, інтенсивність якого значно варіює залежно від визначених цілей і пріоритетів, які задаються стратегією просторового розвитку. Так, якщо одним з основних пріоритетів стратегії визначено підвищення конкурентоспроможності регіонів через збільшення інноваційної складової економіки,

[210] Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI "Про державно-приватне партнерство" [Електронний ресурс. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[211] Дементьєв В.В. Чому немає згоди між державою й регіонами? (інституціональний аналіз) / В.В. Дементьєв // Економічна теорія. – 2007. – № 2. – С. 17–27.

[212] За статусом асоціації і форуми розвитку мають бути некомерційними організаціями, в які можуть входити всі суб'єкти управління та діяльності, зацікавлені в узгодженні і спільному розробленні планів розвитку. Асоціації можуть бути утворені за регіональним, міжрегіональним, галузевим або іншим принципом.

[213] В Україні міністерство, яке у своїй назві містить слова «регіонального розвитку» загалом за регіональний розвиток не відповідає, натомість до його компетенції відносяться питання просторового планування, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, які напряму пов'язані з регіональним розвитком. Водночас усі повноваження щодо регіонального розвитку тепер належать Міністерству економічного розвитку та торгівлі, а повноваження з розвитку сільських територій – Міністерству агропромислового комплексу та продовольства.

[214] Див.: Піріашвілі О.Б. Інституційне забезпечення процесу регіонального стратегічного управління в Україні / О.Б. Піріашвілі // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 12 (139). – С. 192–198. – Доступний з : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/frvu_2012_11_49.pdf

налагодження партнерств між бізнесом та науково-дослідними інститутами, підвищення якості людського капіталу, тоді ключовим партнером профільного міністерства стає Міністерство освіти і науки, якщо ж обрано покращення інтегрованості регіонів та підвищення доступності публічних послуг, тоді ключовим актором стає Міністерство інфраструктури. Тобто «ієрархія» основних інституційних партнерів у рамках реалізації державної стратегії регіонального розвитку має відповідати пріоритетам і цілям стратегії. Відповідно заходи та інструменти її реалізації мають бути обрані відповідно до роботи цих міністерств.

Координація діяльності цих міністерств у сфері регіональної політики і просторового розвитку здійснюватиметься *Міжвідомчою координаційною комісією з питань регіонального розвитку*[215], до складу якої, крім керівників профільних міністерств, повинні увійти представники інших державних і місцевих органів виконавчої влади, провідних науково-дослідних інститутів та громадських об'єднань (зокрема, Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, регіональних центрів з інвестицій та розвитку тощо). Міжвідомча комісія має активізувати свою участь у розробленні та реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, підготовці проектів нормативно-правових актів і методичних документів, що забезпечують її реалізацію, узгодження пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів України і регіональних аспектів державних галузевих стратегій. Крім того, для ефективної діяльності Міжвідомчої комісії доцільна активізація роботи існуючих при облдержадміністраціях консультативно-дорадчих органів і заснування на їх потенціалі обласних (міських) *комісій з просторового розвитку*[216]. Діяльність цих структур особливо актуальна через відсутність наразі організованих майданчиків комунікації голів обласних рад народних депутатів.

Важливим завданням також є розвиток мережі інституцій підтримки регіонального розвитку, зокрема *агентств регіонального розвитку*, що вимагає більш чіткого визначення у вітчизняному законодавстві їх статусу, підстав і порядку утворення, правових засад участі у формуванні та реалізації

[215] Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 827 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/827-2012-%D0%BF

[216] Комісії повинні стати одним із майданчиків, де відбувається узгодження пріоритетів розвитку різних суб'єктів управління і діяльності. Їх основні функції – проектно-аналітичне забезпечення діяльності регіональних властей, сприяння процесам формування експертного співтовариства і організація процесу розроблення і подальшого моніторингу регіональних стратегій просторового розвитку.

стратегічних пріоритетів розвитку. Наприклад, можливим напрямом розбудови цих агенцій є формування їх як акціонерних товариств, що засновуються регіональними властями, бізнес-корпораціями, асоціаціями економічної взаємодії та іншими зацікавленими в реалізації регіональних проектів і програм учасниками. Вони стають господарськими операторами ринкового типу і здійснюють інвестування в проекти розвитку регіональних інфраструктур, забезпечують створення і підтримку конкурентоспроможних видів бізнесу, проводять санацію регіональних підприємств.

Окрему роль у цій інституційній схемі відіграватимуть *зовнішні актори, зокрема донорські організації* (Європейська комісія, ООН, уряди США, Канади, Швейцарії, Швеції, Німеччини та ін.) і міжнародні фінансові інститути (Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку та ін.), які надаватимуть технічну допомогу та кредитні ресурси на цілі розроблення і реалізації державної регіональної політики на центральному та місцевому рівнях. Окрім перерахованих інституцій, в Україні повинні бути належним чином інституційно вибудовувані нові осередки «проектування майбутнього» – фондовий ринок, рейтингові агентства, система інституційних інвесторів, система «табеля про ранги» або «вищих ліг» для розробників нових виробничих технологій і практик господарювання, які повинні стати органами управління господарським розвитком країни в умовах існування в суспільстві різних центрів управління і систем цінностей.

На сьогодні критично важливим є переосмислення уявлення державну регіональну політику як скоординованої у просторі політики різних секторів з метою забезпечення єдності усієї державної території, вирівнювання диспропорцій у регіональному розвитку для забезпечення можливостей отримання якості життя людини незалежно від місця її проживання. Важливим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону України «Про засади державної регіональної політики»[217] – установчого документу, який створив правові підстави для розроблення конкретних планів і механізмів розвитку регіонів. Цей закон визначає нові пріоритети розвитку регіонів, серед яких ефективне використання внутрішнього потенціалу регіонів, стимулювання та підтримка місцевих ініціатив, скорочення розриву між рівнем життя людей у різних регіонах, підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також механізми та джерела фінансування державної регіональної політики. Відповідно до цього закону, окрім Державної стратегії регіонального розвитку

[217] Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19

України, кожен регіон повинен мати власну семирічну стратегію розвитку, яку розроблятимуть місцеві адміністрації з урахуванням особливостей кожного регіону (при цьому кожна з цих стратегій матиме оперативний план заходів з її реалізації).

Саме перехід до інноваційної парадигми просторового розвитку пред'являє високі вимоги до якості інтелектуальних технологій – технологій колективного стратегічного управління, закладених в основу інституційної структури регулювання просторового розвитку, і рівня їх загальної креативності. Досвід пострадянських країн наочно демонструє, що будь-які інституційні реформи, що проводяться без урахування інтелектуальних технологій, приречені на провал: у результаті складних політичних торгів створюються певні організаційні структури, яким надаються певні повноваження, але потім з'ясовується, що інтелектуальний процес у цих структурах не відбувається. Зважаючи на це, інституціоналізується передусім саме інтелектуальна технологія, а управлінські структури і політичні формати покликані забезпечити її підтримку та відтворення[218].

Модернізація *стратегічних засад регулювання просторово-економічного розвитку* пов'язана з ухваленням законів «Про стратегічне планування і прогнозування»[219], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України»[220], ідеологія яких має базуватися на інноваційній парадигмі економічного розвитку і застосуванні технологій колективного стратегічного управління.

З метою підвищення якості стратегічних програмно-планових документів у законі про державне стратегічне планування та відповідних методичних рекомендаціях слід унормувати процедури: формалізації бачення майбутнього країни (регіону), визначення місії, цілей і пріоритетів їх просторово-

[218] Шейман Д. Институциональные механизмы пространственного развития [Електронний ресурс] / Д. Шейман, П. Щедровицкий // Формула развития : сб. статей: 1987–2005. – М. : Архитектура-С, 2005. – Доступний з : http://www.archipelag.ru/ agenda/povestka/ evolution/formula /machinery/

[219] Зокрема, див: Проект Закону України "Про державне стратегічне планування" (реєстраційний № 9407 від 03.11.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua /laws/show/3059-14

[220] Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602 не враховує нові планувальні документи, які з'явились за останній період у сфері регіонального розвитку. У цьому законі не знайшли відображення ув'язка регіональних прогнозних та програмних документів із регіональними стратегіями розвитку, схемами планування території регіонів. Для планування регіонального розвитку важливою є вимога щодо розроблення схем планування території області та районів.

економічного розвитку, що має консолідувати суспільство і не залежати від зміни урядів; визначення оптимальної кількості пріоритетів просторового розвитку в умовах обмежених фінансових ресурсів як орієнтирів для встановлення стратегічних цілей (напрямів) соціально-економічного піднесення і завдань щодо їх реалізації, виконання яких буде легітимізовано прийняттям відповідних проектів (програм) та операційних планів; планування бюджетних ресурсів у рамках середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат, з урахуванням оцінки можливих бюджетних обмежень і ризиків; запровадження «живого циклу» стратегічних документів, що передбачає можливість постійного перегляду (актуалізації) завдань та інструментів, внесення змін до чинних стратегічних документів у результаті виникнення нових практичних потреб або викликів у конкретних регіонах або секторах/галузях.

Інституціоналізацію сучасної інтелектуальної технології колективного стратегічного управління можна представити у вигляді таких взаємопов'язаних ітераційних процесів: 1) здійснення аналізу регіональної ситуації та виявлення основних викликів у сфері публічної комунікації щодо пріоритетів і самовизначення учасників регіональної ситуації (влади і груп стратегічних гравців); 2) проблематизації традиційних уявлень і визначення принципів регіональної політики, з огляду на які здійснюватиметься відбір пріоритетів просторового розвитку та узгоджуватимуться стратегічні інтереси учасників регіональної ситуації; 3) здійснення організаційного проектування – відбір та експертиза інвестиційних проектів, оцінка забезпеченості заходів часовими, фінансовими, організаційними, кадровими та іншими ресурсами; 4) розроблення та затвердження операційного плану реалізації стратегії регіонального розвитку як інструменту планування і синхронізації робіт за мережевими графіками. Інтелектуальна технологія стратегічного управління передбачає як послідовне, так і паралельне розгортання зазначених блоків процесів. Зрозуміло, що у міру просування розробників стратегії шляхом визначення пріоритетів виникають додаткові вимоги до аналізу ситуації, можливо, потрібно самовизначитися щодо нових контекстів, а оцінка реальних ресурсів і проектної активності зумовить коригування пріоритетів тощо.

Територіальне планування є інструментальною формою реалізації стратегій просторового розвитку на точно визначених територіях. В ієрархії планувальних документів чільне місце посідає *Генеральна схема планування території України*, якою визначаються деякі особливості використання територій окремих регіонів та міст, що мають враховуватись при розроб-

ленні державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій, галузевих програм[221]. Цю схему необхідно оновити, зафіксувавши в ній: переорієнтацію зусиль на розбудову нової стратегічної платформи постіндустріального відтворення, особливості територіальної проекції промислової політики та процесів кластеризації; нову ієрархію українських територій, що сформувалась у процесі пострадянської трансформації та під впливом глобалізаційних процесів; проблемну і стратегічну типологію територіальних утворень, нових стратегічних гравців (нових генерацій бізнесу: транснаціональні корпорації, великі інтегровані компанії, кластерні мережі, територіальні інноваційні структури тощо). Також слід урахувати вплив глобальних світових тенденцій просторового розвитку, яких не уникнути Україні: урбанізації, депопуляції села, зміни системи розселення населення у розрізі адміністративно-територіальних одиниць; загальної відкритості світу щодо руху робочої сили, що вимиває як найбільш інтелектуальні, так і найменш кваліфіковані робочі кадри; фінансово-економічної кризи, обмеженості ресурсів (насамперед водних), зростання світової потреби у продовольстві, орієнтації на території, які продукують продовольство.

Формування інститутів просторового розвитку і, в першу чергу, територіального планування вимагає більш чіткого їх вписування в наявну схему вертикалі виконавчої влади і вбудовування в регіональний малюнок управління. При цьому слід відійти від радянської традиції вибіркового використання деяких інструментів територіального планування у односпрямованому русі «від загального до окремого» – від єдиної схеми розміщення продуктивних сил до схем районного планування і генеральних планів міст. Завдання полягає в тому, щоб здолати обмеженість накопиченого досвіду і вийти на сутнісний розгляд проблем просторового розвитку в масштабі усієї країни – єдиному масштабі, що дозволяє розкрити весь потенціал нового підходу до завдань управління розвитком країни. Наприклад, перспективною видається необхідність одночасного проектного зусилля на усіх масштабних горизонтах – від країни як цілого, через окружний і регіональний рівень до муніципального. Це пов'язано з тим, що державне планування розвитку інфраструктури економіки здійснюватиметься ефективно тільки у тому випадку, якщо його об'єктом є міжрегіональні територіальні системи

[221] Розроблена у 2002 р. Генеральна схема планування території України у сучасних умовах не виконує своєї координуючої ролі стосовно дій бізнесу і влади на певних територіях. Проектно-планувальна документація складена ще за часів радянської доби. Див.: Закон України "Про Генеральну схему планування територій України" від 07.02.2002 р. № 3059 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14

і зв'язки. А це означає надання загальнодержавного статусу переважно тільки тим цільовим програмам (макропроектам), в основі яких лежатиме інвестування таких об'єктів.

Здійснення такого підходу пов'язано з *використанням у практиці територіального планування економічного районування*. Наприклад, на макрорайонному рівні можлива координація політики розвитку для регіонів, особливо у зв'язку з самопроявом міжрегіональних «кущових» конструкцій. Проте реальне проектне просування здійснюється на ступінь нижче – там, де просторові схеми набувають фізичної осяжності. Відносне вирівнювання щільності та якості базових інфраструктур і збільшення завдяки цьому рівності доступності благ здатне наповнити реальним змістом розвиткові програми (проекти). Але в цьому випадку відокремленні одна від одної регіональні (області та районів) схеми планування території придатні лише для обліку ефектів, тоді як програмно-проектна частина територіального планування повинна початково мати міжрегіональний характер.

Крім того, специфіка геостратегічного становища вимагає в економічній стратегії *виокремлення макротериторій*. Ідеться не про перекроювання адміністративних меж, а про формування співвимірних об'єктів стратегічного планування, де сили держави і бізнесу необхідно об'єднати оптимальним чином. Кожен із перелічених вище вузлів розвитку вимагає індивідуального опрацювання – у вигляді масиву аналітичних досліджень, цільової програми, пакету проектів тривалої реалізації, оцінки ресурсів і організаційного проекту (операційного плану реалізації).

Регіональна схема планування території повинна будуватися на макрорайонному горизонті, на основі дійсної економічної регіоналізації. У концепції розвитку областей можна здійснити грамотну спробу виділення пріоритетів як за галузями, так і за територіями, засвідчити необхідність концентрації інвестицій на пріоритетних напрямах. Інший приклад концепції територіального планування пов'язаний з обгрунтуванням схеми зонування з вичлененням, наприклад, зони активної урбанізації, зони розвитку унікальних систем населених місць і природно-рекреаційних зон.

Кожна з проектних ідей не може бути переведена у форму технічних проектів і бізнес-планів силами одного району, тоді як кооперація між районами дозволяє істотно знизити витрати і реалізувати проекти з мінімальною участю або абсолютно без участі обласного бюджету. Саме на *субрегіональному рівні* є можливості здійснювати територіальне планування в масштабі групи адміністративних районів. Саме тут проектування реалізується з найбільшою ефективністю, оскільки міжрайонний масштаб дозволяє

залучити у проектний процес місцеві адміністрації, так само як і середній та малий бізнес. Замість практикування фізико-географічного зонування території, яке дуже відносно пов'язане зі структуризацією господарства, слід орієнтуватися на застосування дієвого *соціально-економічного і соціально-культурного мікрозонування*. Нарешті мислення у межах регіону має налаштовуватися на стимулювання *мережевих і коопераційних зв'язків між адміністративними районами*, оскільки звична «пірамідальна» конструкція управління і статистичного обліку не сприймає такого роду конструкції як норму.

Фактично нова формула існування Державного фонду регіонального розвитку як складової частини спеціального фонду Державного бюджету України, що має постійне багаторічне бюджетне призначення[222], поєднала українські традиції[223] та європейський підхід до фінансування заходів і проектів регіонального розвитку через процедури фонду. Ухвалення закону «Про Державний фонд регіонального розвитку» дозволить унормувати: 1) загальні засади діяльності Фонду як спеціальної інституції національного рівня, створеної для консолідації фінансових потоків (у т. ч. міжнародної технічної допомоги, грантів тощо) для фінансування довгострокових міжрегіональних і регіональних програм і проектів; 2) забезпечити використання інноваційного потенціалу Фонду, у тому числі щодо цільової фінансової підтримки проектів, що здійснюються на міжрегіональному рівні; 3) вимоги до проектів, які фінансуються з Фонду, зокрема, ці проекти мають бути погодженими на рівні координаційної ради розвитку регіону; проект має відповідати плану заходів з реалізації програми розвитку регіону (остання відповідно повинна відповідати державній стратегії регіонального розвитку) і має частково фінансуватися з місцевого бюджету; проект має відповідати пріоритетам, визначеним *Міжвідомчою координаційною комісією з питань регіонального розвитку* на поточний рік; проект має перемогти на конкурсі проектів. Особливу увагу слід приділяти процедурі проходження коштів від Фонду до виконавця та контролю, який є жорсткішим, ніж той, який існує сьогодні для бюджетних коштів, адже до такого контролю долучається контроль *Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку*.

[222] *Державний фонд регіонального розвитку* – це створений у 2013 р. спеціалізований фінансовий інститут у структурі державного бюджету країни, який має виступати головним джерелом підтримки розвитку регіонів та фінансування масштабних інвестиційних проектів загальнонаціонального значення. Кошти Фонду спрямовуються на виконання: Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій; державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо). Див.: Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III, ст. 24 (1) [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua

[223] Тобто бюджетні кошти можуть бути використані винятково через державних розпорядників коштів відповідно до традиційних процедур та із дотриманням усієї системи державного контролю.

У процесі організаційного проектування вкрай важливо *виокремити те коло осіб, які прийняли цінності регіонального розвитку і суб'єктивували той або інший пріоритет, зробивши його предметом концентрації своїх зусиль і основою особистого, професійного і ділового успіху*. Ті або інші організаційні форми, які створюються для забезпечення реалізації пріоритетів, повинні забезпечувати ефективне розмежування (перерозподіл) повноважень щодо використання інструментів регіональної політики, тобто підкріплювати конкретні управлінські функції необхідними нормативно-правовими статусами і ресурсами. *Виконання досягнутих домовленостей є однією з ключових проблем української регіональної політики і повинно стати як предметом правового регулювання, так і об'єктом уваги різних суспільно-політичних інститутів*. Таким чином, державне стратегічне планування просторово-економічного розвитку, підкріплене процедурою укладення контракту на 4–5 років, повинне забезпечити стабільність взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади, а також із згаданими вище неурядовими партнерами. При цьому уряд може укладати один контракт одночасно з декількома регіонами, якщо державні пріоритети визначені в межах декількох регіонів (це стосується невеликих регіонів, прикордонних регіонів). У підготовці контракту беруть участь, з одного боку, всі центральні органи виконавчої влади, з іншого – органи місцевого самоврядування регіону. Зокрема, щодо ефективного виконання контракту центральний уряд може делегувати ряд власних повноважень на регіональний рівень.

Спираючись на викладене вище, вбачається за доцільне переглянути на запропонованій основі увесь масив законодавства, що тією чи іншою мірою має відношення до регулювання просторово-економічного розвитку та ухвалити нову *Концепцію державної політики просторово-економічного розвитку*. Оновлена Концепція повинна зафіксувати можливі інституційні схеми організації процесу просторового розвитку для сучасної України, враховуючи такі основні вимоги: державна регіональна політика

України повинна забезпечувати перехід від індустріальної до інноваційної (неоіндустріальної) моделі розвитку, а також загальне зростання конкурентоспроможності країни та її регіонів; регіональна політика має надати новий культурний і геоекономічний сенс регіональним проектам та ініціативам і базуватися на інтелектуальних технологіях колективного стратегічного планування; основним завданням регіональної політики є забезпечення концентрації ресурсів на пріоритетних напрямах і створення умов для міжрегіональної кооперації і стратегічного партнерства влади, бізнесу, громадських інститутів у рамках інноваційної моделі розвитку; регіональний розвиток повинен залишатися керованим процесом. До того ж предмет під назвою «розвиток» має бути розкладений на окремі адресні внески функціональних зобов'язань і відповідальності учасників колективної стратегічної дії.

РОЗДІЛ 4

КОНЦЕПТ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

4.1. Адаптація адміністративно-територіального устрою України до вимог європейської стратегії розвитку «Європа 2020»

У вітчизняній науковій літературі і дискусіях проблемам перехідної економіки відводиться уваги більше, ніж проблемам перехідної політики або перехідного державного ладу. Однак проблеми політичної ефективності у кінцевому підсумку значно важливіші для суспільства, ніж проблеми економічної ефективності. Політична ефективність і демократія не є автоматичним результатом економічного зростання, швидше навпаки – економічне зростання та економічна ефективність у довгостроковій перспективі є наслідком політичних перетворень. Крім того, питання щодо змісту економічних інститутів має відповідь набагато прозорішу і забезпеченішу методологічно, ніж на питання про те, як сформувати ефективний державний устрій і забезпечити відповідний розподіл правомочностей між центром і регіонами. Саме тому в останні 25–30 років багато країн світу так чи інакше були змушені проводити реформи, які об'єднує загальна назва «адміністративно-територіальні».

Адміністративно-територіальні реформи кінця XX ст. багато в чому відображають усвідомлення і визнання не лише вченими і політиками, але й пересічними громадянами того факту, що відсутність ефективного державного управління є серйозною перешкодою на шляху розвитку країни. Також не слід забувати і про чисто економічні причини, пов'язані з бажанням зупинити здорожчання утримання державної влади, мінімізувати збитки, що заподіюються підприємцям і економіці загалом через зловживання (корупцію) державних службовців[224]. Попри те, що в кожній з цих країн були свої унікальні обставини, під тиском яких вони змушені були вдатися до рефор-

[224] Поширеною причиною проведення реформ стали незадовільні фінансово-економічні показники розвитку країн (зовнішній борг, дефіцит бюджету, інфляція, економічна криза в цілому тощо), поліпшити які державна влада сподівалася за допомогою перетворень в адміністративній сфері (Бразилія, Угорщина, Канада, Китай, Польща, США, Нова Зеландія, Південна Корея).

мування, стає зрозумілим, що ці реформи також були викликані низкою загальних для різних держав причин, що мають глобальний характер. Передусім це *зміни у взаємодії держави і суспільства, які відбувалися впродовж усього століття і вже до другої його половини набули безповоротного та інноваційного характеру*. Крім того, на їх перебіг наклалися ще й зміни в політико-адміністративному облаштуванні світопорядку, які сталися наприкінці 1980-х і початку 1990-х років, пов'язані, з одного боку, з руйнуванням соціалістичної системи і зникненням СРСР, а з іншого – утворенням наддержавних економічних об'єднань на кшталт ЄС, СНД, Асоціації держав Південно-Східної Азії.

Тривалий історичний період європейської інтеграції дозволив виробити *основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту*, схвалені Європейською конференцією міністрів регіонального планування (CEMAT) у 2000 р. у Ганновері, якими керуються країни ЄС при виробленні та здійсненні політики просторового розвитку в масштабі європейських територіальних систем, а також регіонів і муніципалітетів. У загальному вигляді ці принципи створюють зовнішні контури економічного поділу, раціонального природокористування, розвитку полюсів зростання, єдиних комунікацій і людського розвитку та є нормами цілісного функціонування ЄС. Процес їх формування зважав на практичні потреби забезпечення інтеграційних процесів серед країн, що відрізнялися державно-територіальним устроєм та економічною потужністю, з метою вироблення інструментів узгодженої дії на різних національних просторах, що об'єднуються єдиним бажанням жити в цивілізованій Європі без диспропорцій розвитку, взаємних обмежень і торговельних витрат.

Розбудова міжкраїнової та міжрегіональної інтеграції і кооперації поставило в країнах ЄС на порядок денний необхідність реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. У межах Ради Європи було створено міжнародні правові стандарти територіальної організації влади, засад регіональної політики, уніфікації їх адміністративно-територіальних одиниць і статусів, зокрема сюди відносяться такі документи, як:

– *Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади* (1980 р.), яка врегульовує основні аспекти міжнародної пограничної співпраці між суміжними територіями держав – членів ЄС і має вихід на вирішення локальних питань розвитку територій;

– *Європейська хартія про місцеве самоврядування* (1988 р.)[225], яка зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень, конституційне регулювання автономії місцевого самоврядування;

– *Декларація про регіоналізм* (прийнята у 1996 р. Асамблеєю регіонів Європи), у якій регіоналізація визначена як один з головних напрямів розвитку держаного устрою. В цей час уперше з'явився термін «новий регіоналізм» на позначення ідеології Європейського регіонального розвитку, що базується на використанні внутрішнього потенціалу регіонів;

– *Європейська хартія регіонального самоврядування*[226], прийнята у червні 1997 р. унаслідок трирічних дебатів Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. Хоча цей документ ще не набрав юридичної сили, визначені в Хартії міжнародні правові стандарти (і принципи) стали розвиватися та доповнюватися в наступних документах ЄС, зокрема, у Керівних принципах сталого просторового розвитку Європейського континенту (2000 р.);

– *Єдина система класифікації NUTS* (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes), прийнята у 1998 р., є механізмом спрощення імплементації регіональної політики ЄС шляхом упорядкування всієї системи існуючих у ЄС регіонів. Відповідно до неї виділяються три рівні регіонів і ще два рівні локальних адміністративних одиниць[227]. Адміністративно-територіальний поділ на регіони І-го рівня (в середньому 3–7 млн осіб населення) є в Німеччині (16 федеральних земель) і ще у декількох державах, тоді як невеликі країни (Данія, Люксембург, Ірландія, Кіпр, Мальта, Чехія, Словенія, Словаччина, країни Балтії) поділяються тільки на регіони NUTS 2-го (800–3000 осіб населення) або нижчого рівня (150–800 тис. осіб);

– *Пакт стабільності для Південно-Східної Європи* (Stability Pact for South Eastern Europe) – міжнародний документ, підписаний 10.06.1999 р. у Кельні міністрами зовнішніх справ ЄС, спрямований на стабілізацію країн Балканського півострова за допомогою заходів у галузях демократизації, реконструкції економіки та безпеки[228];

---

[225] Європейська Хартія місцевого самоврядування, прийнята під егідою Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, набрала чинності з 01.09.1988 р.

[226] Європейська хартія регіонального самоврядування (1996 р.), була відкрита для підписання у 2008 р., але ще досі на набрала юридичної сили.

[227] Основна увага при реалізації регіональної політики приділяється саме 2-му та 3-му рівням. Регіонів NUTS 2-го рівня в ЄС понад 270.

[228] Пакт Стабільності є ініціативою Європейського Союзу, що здійснюється під егідою Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ). Пакт підписали представники Албанії,

– *Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС* від 24.10.2006 р. № 1638/2006, яким встановлюються основні засади та принципи застосування Європейського інструменту сусідства та партнерства на 2007–2013 рр., у рамках якого Україна виступає однією з країн-партнерів. Метою його впровадження є поширення співпраці і прогресивної економічної інтеграції між ЄС і країнами-партнерами; надання сприяння у впровадженні в дію договорів про партнерство та співробітництво, угод про співпрацю, а також інших існуючих і майбутніх договорів; підтримка зусиль країн-партнерів, спрямованих на впровадження розумного управління та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку.

Усі ці документи проходили процедуру ратифікації країнами – членами ЄС та іншими зацікавленими країнами (включаючи й Україну).

Світова економічна криза, що почалася в 2008 р., різко посилила потребу у всеосяжній програмі реформування європейської соціально-економічної моделі, її пристосуванні до викликів глобалізації через кардинальне поліпшення підприємницького клімату, скорочення державних витрат і збереження при цьому високого рівня соціального захисту. Новий економічний курс, на глибоке переконання лідерів ЄС, вимагає скоординованих дій держав – членів ЄС, включаючи соціальне партнерство і кооперацію у сфері питань громадянського суспільства. Оприлюднена весною 2010 р. нова стратегія – «Європа 2020. Стратегія розумного, стійкого і інклюзивного зростання» покликана допомогти країнам ЄС здолати наслідки глобальної кризи і повернутися на шлях стійкого розвитку. Ця стратегія десятирічного зростання розкриває європейську соціально-економічну концепцію XXI ст. і дає зрозуміти, як об'єднана Європа збирається повернути сьогоднішню нестабільність до розумного, стійкого і всеосяжного зростання і розвитку[229]. Стратегія «Європа 2020» враховує основні положення Концепції сталого людського розвитку і орієнтує на реалізацію п'яти амбітних цілей у сфері зайнятості, інновацій, освіти, боротьби з бідністю, клімату та енергії, якими варто керуватися європейським державам. Для того щоб держави – члени ЄС змогли адаптувати стратегію «Європа 2020» до своєї конкретної ситуації, Європейська Комісія пропонує їх урядам *трансформувати цілі ЄС у свої національні стратегії та посилити управління економікою*. Крім того, країнам – членам ЄС рекомендовано здійснювати узгодження стратегічних пріоритетів і заходів з їхньої реалізації між агентами державного і регіонального управління, суб'єктами господарювання і громадськістю шляхом укладання відповідних територіальних контрактів.

Боснії та Герцеговини, Македонії, Сербії та Чорногорії, Хорватії, Румунії, Болгарії, а у 2001 р. до нього приєдналась Молдова.

[229] Стратегією «Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth» встановлено три основні чинники зміцнення економіки ЄС: 1) розумне зростання, або розвиток економіки, заснований на знаннях і інноваціях; 2) стійкий поступ, який забезпечуватиме створення економіки, заснованої на доцільному використанні ресурсів, екології і конкуренції; 3) всеосяжне зростання, яке досягається шляхом сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, забезпечення соціальної і територіальної згоди.

Україна за роки своєї незалежності здійснювала послідовні кроки щодо інтеграції в ЄС: у 1996 р. країна була прийнята до Ради Європи, у 1997 р. вона ратифікувала підписання Європейської хартії місцевого самоврядування, у 2014 р. була підписана Угода про асоціацію між Європейським Союзом та Україною. Декларація про незмінний курс такої інтеграції у європейський політико-правовий і економічний простір міститься у положеннях Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу[230] та інших програмних документах глави держави та уряду України, зокрема, у звернені Президента України до Парламенту, задекларованій Президентом України стратегії розвитку країни «Україна 2020» і Коаліційній угоді фракцій політичних партій у Верховній Раді України VIII-го скликання, проекті Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року[231] тощо.

Водночас включення України в загальносвітові процеси глобалізації і регіоналізації, здійснені нею реальні кроки до інтеграції в ЄС, гостро поставили питання про відповідність її адміністративно-територіального устрою основним європейським демократичним цінностям, зокрема принципам децентралізації властей і субсидіарності у сфері регіональної політики, просторового планування і стратегування, котрі формалізовані у відповідних європейських міжнародних правових стандартах, програмах і стратегіях розвитку. Необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні, зумовлюється й тим, що світова спільнота у черговий раз кинула країні виклик стосовно підвищення її господарської конкурентоспроможності, спричинений входженням економіки останньої у зону нестабільності. Так, за результатами дослідження господарської конкурентоспроможності України та її регіонів (областей), проведеного Фондом «Ефективне управління», спільно з фахівцями дослідницького підрозділу Всесвітнього економічного

[230] Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98

[231] Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf

форуму, у рейтингу глобальної господарської конкурентоспроможності за 2013–2014 рр. Україна посіла 84-те місце серед 133 країн, опустившись одразу на 11 позицій порівняно з результатами попереднього дослідження.

Переосмислення завдань реформування адміністративно-територіального устрою у векторі викликів глобалізації, які постали перед Україною у зв'язку із інтеграцією у ЄС, потребувало додаткового вивчення змісту і взаємовідношень понять «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ» і «територіальна організація влади». У вітчизняній науковій літературі поняття адміністративно-територіальний устрій усталено уявляється як неодмінний атрибут держави – чинник, який сприяє забезпеченню її територіальної цілісності, динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, або той первинний каркас, який дає можливість обґрунтовано приймати та впроваджувати управлінські рішення[232]. На думку Р.Туровського, поняття «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ», «адміністративно-територіальна організація» означають приблизно одне й те ж, описуючи формальну політико-адміністративну структуру держави, тобто її поділ на формальні регіони. Але на відміну від поняття «адміністративно-територіальний поділ», яке має більше виражений політико-географічний сенс, споріднені поняття «адміністративно-територіальний устрій» і «адміністративно-територіальна організація» слід уявляти не тільки як політико-адміністративну карту, але й як політичні інститути і всю систему адміністративно-правових відносин, пов'язаних із перевлаштуванням адміністративно-територіального поділу країни[233]. Йдеться про систему регіональних і загальнодержавних органів влади загальної компетенції, а також про структури, які займаються адміністративно-територіальною реформою і навіть регіональною політикою взагалі.

Таке розуміння територіального устрою припускає, що його слід розглядати в тісному взаємозв'язку із системою організації влади в державі. Спосіб територіальної організації держави, який по суті є формою державного устрою, характеризується певною формою конституційно-правових відно-

[232] Див.: Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / [Сивоконь С.О., Яцюк В.А., Заєць А.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Г. Яцуби. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – С. 297–304; Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 159–164.

[233] Див.: Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика : учеб. пособие для вузов / Р.Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – С. 108–110.

син між державою в цілому та її складовими частинами, виявляється в особливостях правового статусу адміністративних одиниць і розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади. Відповідно й адміністративно-територіальний устрій об'єктивно є важливим компонентом, який, у свою чергу, відбиває рівень зрілості територіальної організації суспільства, ефективність функціонування органів влади всіх рівнів, зрештою, визначає стан і можливості соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування. А.Ткачук звертає увагу, що «…головним є стійкість всього державного організму, через збалансування інтересів різних верств суспільства, створення системи такого адміністративно-територіального устрою та органів влади на різних його рівнях, які б формували єдину державну територію, єдиний економічний, освітній, соціальний, інформаційний …простір»[234]. Через це адміністративно-територіальна реформа повинна передбачати зміну цих складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі.

Таким чином, у кожній державі організація місцевої влади та управління (і відповідно до цього система місцевих органів з розподілом між ними компетенції) завжди тісно пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм. У будь-якій державі – чи то федеративній, чи то унітарній – існують два типи адміністративно-територіальних утворень, що в ієрархії перебувають нижче загальнодержавного рівня. До першого відносяться так звані проміжні утворення (землі, адміністративні автономії, області і райони, департаменти тощо) і відповідні їм органи влади та управління, які в межах своєї компетенції здійснюють певні функції на підвідомчій їм території незалежно від центру. Принципом віднесення до проміжного (регіонального) рівня адміністративно-територіальних одиниць є штучний характер їх утворення та можливість більш-менш самостійного існування за рахунок власної соціально-економічної діяльності. До другого типу відносяться низові адміністративно-територіальні одиниці, що входять до складу проміжних утворень, і мають власні місцеві органи влади та управління.

Разом із горизонтальною регіональною структурою система адміністративно-територіального устрою будь-якої країни має вертикальну ієрархічну будову. Рівні адміністративно-територіального поділу (і пов'язані з ними порядки адміністративно-територіальних одиниць) є одночасно управлін-

[234] Ткачук А. Про проект закону про внесення змін до Конституції України від Президента Порошенка П.О. [Електронний ресурс] / А. Ткачук. – Доступний з : http://www.csi.org.ua/www/?p=3321

ськими рівнями, оскільки їм відповідає певний тип управлінських структур, що мають певні повноваження. Так, дво- чи трирівнева структура місцевих органів влади (за виключенням Люксембургу) є правилом для всіх країн Євросоюзу. В Австрії, Швейцарії, Данії, Нідерландах, Швеції тощо адміністративні структури складаються з двох рівнів. Інші країни – Франція, Іспанія, Італія, Німеччина, Бельгія та Греція мають територіальну структуру з трьох рівнів (див. табл. 4.1). В адміністративному поділі Франції розрізняються три рівні більше ніж в Україні). Багаточисленність і дрібність комун відрізняє Францію від інших країн Європи, але її департаменти є значно укрупненими. Адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим і у своєму

Таблиця 4.1

Адміністративно-територіальна структура європейських держав та України

Держава	Проміжний рівень			Низовий рівень
	Кантони (К), землі (З), автономії (А)	Регіони (Р) общини (О) області (Об)	Провінції, департаменти (Д), повіти, райони	Муніципалітети, комуни, гміни територіальні громади
ФЕДЕРАТИВНІ:				
Австрія	9 (З)	-	-	2308
Німеччина	16 (З)	22 округи	429 районів	12141
Швейцарія	26 (К)	-	-	2495
УНІТАРНІ:				
Бельгія	-	3 (О)	3	589
Велика Британія	4	9 (Р) 53 (графства)	369 (округів)	10473
Данія	-	5	–	98
Іспанія	17 (А)		50	8000
Італія	5 (А)	15 (Р)	109	8101
Нідерланди	-	-	12	430
Польща		16 (Р)	373	2489
Франція	-	22 (Р)	96 (Д) 342 округи	36766 комун 4055 кантонів
Швеція	-	21 (лен)	-	290
Україна	1 (А)	24 (Об) 2 міста з особ. статусом	490	12000

Джерело: складено Т.В.Голіковою, Т.В.Галичем.

складі налічує – АР Крим, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування, близько 490 районів, а також близько 12 тисяч різних адміністративних одиниць базового рівня (міст, сіл, селищ).

На відміну від адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що склалися природно і визнані державою (міста, селища, села), і в управлінні якими переважають інтереси певних територіальних колективів, в управлінні формуваннями проміжного рівня, які створені актами держави (області, райони тощо) прослідковується стале поєднання інтересів центру і міст при підвищеному впливі владної корисної зацікавленості центру. З огляду на це структура регіональної виконавчої влади та управління в державі будується за різними схемами: федералізму, самоврядування, децентралізації та централізації (табл. 4.2), хоча у світовій практиці жодний з названих типів місцевого управління у чистому вигляді не існує.

Таблиця 4.2

Ілюстративні моделі організації державної і територіальної влади на місцях *(S – сильна; M – середня; W – слабка)*

Рівень управління	Тип моделі				
	Федеральна	Регіональна	Сильної децентралізації	Обмеженої децентралізації	Централізована
Державний рівень	**W**	**M**	**S**	**S**	**S**
Регіональний (у т.ч. міста з особливим статусом)	**S**	**S**	**M**	**W**	**W**
Районний (у т.ч. великі і середні міста)	**W**	**M**	**M**	**W**	**W**
Комунальний (міста, міські райони інші населені пункти)	**S**	**S**	**M**	**M**	**W**

Джерело: складено Т.В.Голіковою.

Ці моделі територіального управління різняться за низкою методологічних ознак: типом територіального устрою держави та місцевого управління; статусом адміністративно-територіальних одиниць і органів влади в них; рівнем легітимності регіональних і місцевих органів влади і управління; статусом і ступенем автономії регіональних властей; ступенем автономії орга-

нів місцевого самоврядування; рівнем фінансової автономії; формами здійснення контролю за діяльністю місцевих колективів.

У *федеральних державах* (наприклад, Австрії, Німеччині, Швейцарії та ін.), на відміну від унітарних, питання місцевого управління виникають на двох рівнях: на рівні держави-члена[235], а потім – усередині нього, з чим і пов'язане існування оригінальних режимів управління власне у місцевих колективах. Державні територіальні одиниці, які входять до складу федерації, характеризують три основні ознаки: самостійність державних органів, що забезпечується за допомогою виборів; наявність автономної компетенції у конституційній і законодавчій сферах (за винятком питань, віднесених до компетенції федерації), а також повного набору управлінських функцій щодо соціально-економічного розвитку територій; статус юридичної особи, що включає власні фінансові ресурси і автономний бюджет. Обсяг прав по вертикалі розподіляється у федеративній державі на основі одного з двох принципів – *субсидіарності* або *централізації* або на основі їх поєднання. На противагу принципу централізації (пріоритет загальнонаціональних інтересів) суть принципу субсидіарності виявляється у визнанні ідеї самоврядності складових частин федеративної держави як основи поділу державної влади між федерацією і її суб'єктами[236].

Близька до федеральної *регіональна модель* характеризується тим, що на кожному територіальному рівні органи влади наділяються власною компетенцією, в межах якої вони діють незалежно і самостійно. У країнах із *самоврядним типом місцевого управління* (Англії, Італії та ін.) регіональні структури отримують адміністративну автономію, тобто їх повноваження носять лише адміністративний, а не конституційний або законодавчий характер. Регіональні та місцеві утворення в цьому випадку отримують статус юридичної адміністративної особи із автономними бюджетами, а їх органи формуються лише на виборних засадах і володіють повним набором управлінських функцій. Це означає, що центральний уряд і його органи діють у межах виконання, головним чином, політичних завдань: оборони, зовнішніх відносин, національних фінансів, а вся інша сукупність управлінських

[235] Через те, що кожен член федерації наділений законодавчою автономією, не виключено, що режим управління у місцевих колективах в різних державах-членах відрізнятиметься. Але є і певні постійно діючі фактори, які стимулюють тенденції до деякої відносної уніфікації режимів управлінь у АТО.

[236] Звідси залежно від вибору принципу поділу обсягів прав можна говорити про *нецентралізовану* (США, Швейцарія, Канада) або *централізовану* (колишній СРСР, теперішня Індія) моделі федералізму або змішану модель (поєднує елементи, централізації і децентралізації).

функцій (освіта, благодійна діяльність, утримання шляхів, підтримання порядку тощо) належить місцевим колективам. Крім того, центральний уряд позбавляється права адміністративного втручання в життєдіяльність місцевих колективів, і останні виступають не частиною держави, а як повністю автономні утворення, що в певних випадках діють з державою на рівних правах. Єдиною формою контролю за останніми у цьому випадку є діяльність законодавчої та судової влади.

Незважаючи на низку обмежень, *модель сильної децентралізації*, як і інші розглянуті форми організації управління, визнає існування «місцевих свобод», що є стабілізуючим фактором державного життя. При децентралізованому типі місцевого управління, за визначенням Р.Драго, місцеві колективи мають подвійний характер: вони залишаються вільними самоврядними колективами, але водночас є географічно відособленими підрозділами держави, тобто їхні місцеві органи влади є органами, що забезпечують інтереси власне місцевого колективу і одночасно – є представниками держави на місцях[237]. Децентралізація порівняно з системами організації управління, що були описані вище, має такі відмінні риси: існує адміністративна автономія децентралізованих влад, але вона обмежена законом; місцеві органи влади залишаються виборними (представницькими), однак ця виборність може бути не повною – поряд із виборними органами можуть існувати і призначувані; державні органи виконують одні управлінські функції у повному обсязі, тоді як інші поділені між державою і місцевими колективами; управлінські функції органів місцевого самоврядування залишаються обмеженими і, крім того, вони підлягають режиму опіки, – наприклад, стосовно призначення посадових осіб і меж їх діяльності (адміністративна опіка включає також контроль за законністю, а не доцільністю, що є зворотною стороною децентралізації); місцеві колективи мають статус юридичної особи і наділені бюджетною автономією (адміністративна опіка доповнюється фінансовою опікою, які взаємодоповнюються: якщо перша послаблена, то держава посилює фінансовий контроль). Зокрема, децентралізація державного управління у Франції, здійснена досить недавно, впроваджувала: вільне самоврядування місцевих колективів; перехід широкого кола питань державної компетенції до відома місцевих спільнот; відповідно до цього розмежування функцій передачі під їх виконання засобів (фінансових, людських, юридичних); нові партнерські стосунки між державою та місцевими колективами.

[237] Драго Р. Административная наука : монография / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – С. 30–132.

Сутність *моделі обмеженої децентралізації* проілюструємо на прикладі України. Так, реформування державного управління, яке триває з моменту набуття Україною незалежності, відбувається повільно і суперечливо, внаслідок чого країна тривалий час продовжувала тяжіти до *централізованого типу територіального управління* – процеси децентралізації торкнулися лише перерозподілу функцій між державою і місцевим самоврядуванням базового рівня (між державним і муніципальним секторами економіки)[238]. Проте цей конституційно закріплений штучний і багато в чому надуманий організаційно-управлінський симбіоз деконцентрованого державного централізму та місцевого самоврядування вже призводив до серйозних непорозумінь у минулому і нині створює передумови дисбалансу між державною владою та місцевим самоврядуванням. Крім того, місцеві органи влади не мають достатніх ресурсів (інструментів і важелів) для формування і реалізації повноцінних стратегій розвитку підлеглих територій, оскільки надто багато питань у сфері місцевих справ замкнуто на центральному уряді і залежить від його мінливих рішень. Через невирішеність проблем, які стосуються суті організації місцевої влади в Україні та її відносин з центром, держава неефективно використовує потенціал місцевого самоврядування для надання населенню якісних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, що викликає невдоволення населення як центральною, так і місцевою владою. Крім того, модель територіальної організації влади, що практикується в Україні, обмежує здатність вітчизняних регіонів і територіальних громад до самоуправління та саморозвитку, створює бар'єри на шляху інтеграції територіальних спільнот у європейський економічний та соціокультурний простір.

Зважаючи на те, що Стратегія «Європа 2020» та перелічені вище міжнародні правові стандарти встановлюють загальні правові засади співробітництва місцевих і регіональних властей по різні боки кордонів у Європі, вони є своєрідним дороговказом для нових держав-членів у процесі впровадження адміністративно-територіальних реформ.

[238] Централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації. У чистому вигляді *модель централізації* не визнає автономії місць і місцевого життя і характеризується одержавленням всієї управлінської вертикалі аж до базового рівня. Місцеві колективи не мають статусу юридичної особи і є простими АТО, а їх органи залежні від уряду функціонально і в порядку підпорядкованості посадових осіб. Завдяки цьому центральний уряд забезпечує національну єдність, однозначну політику і адміністрування, що часто означає авторитарність.

Якщо звернутися до досвіду європейських країн у царині просторового розвитку, то він засвідчує, що в них відбувається не просто адміністративно-територіальне реформування, а по суті революція у взаємовідносинах держави, публічного управління і суспільства, та їх структур. У 1980-ті роки на Заході внаслідок зменшення ролі нації-держави шляхом передачі її функцій, з одного боку, на загальноєвропейський рівень, а з іншої – на нижчі, починаючи з урядових агентств і завершуючи муніципалітетами, сформувалася нова концепція управління, пов'язана з процесом децентралізації і витіснення (буквально – вимивання – hollowing out) держави. Це спричинило появу нових методів адміністративно-політичного управління, фрагментацію публічного (громадського) сектора, скорочення повноважень цивільної служби і створення нових умов організації самого суспільства та управління ним[239]. Звідси випливає явна спрямованість більшості адміністративно-територіальних реформ: по-перше, *на скорочення ролі держави, децентралізацію* шляхом делегування повноважень, скорочення держапарату тощо (Бразилія, Угорщина, Нідерланди, Польща, Франція); по-друге, на відмову від амбіцій правити суспільством, спираючись на приватизацію цього управління, тобто йдеться про нівеляцію ролі ідеологічного чинника в державному управлінні та його технологізацію (Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, США, Франція); по-третє, на пошуки нових форм соціального регулювання, які обговорюються і розробляються у рамках концепції управління характерної для сфери бізнесу, тобто переходу від державного адміністрування до державного менеджменту (Велика Британія, Німеччина, США).

На думку видатного німецького соціолога Н.Лумана, сила центральної виконавчої влади визначається, як це не парадоксально звучить, кількістю ступенів свободи, яку мають місцеві власті, зокрема регіональні. А вади наявної у них свободи долаються наданням їм іще більшої свободи[240]. Як уявляється, саме така ідеологія має бути закладена в адміністративно-територіальну реформу в Україні. Як відзначає Р.Туровський, розвиток регіональної самосвідомості та його перетворення в міцний політичний фактор робить для кожної держави необхідним пошук балансу у відносинах «центр-регіони»… У цьому зв'язку особливої уваги заслуговує глибока регіоналізація унітарних держав, які з великим припущенням можуть тепер

[239] Див.: Административные реформы на рубеже веков: чужой опыт и собственные ошибки [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://politprosvet.narod.ru/Articles/Evst/Hist/Adm.htm

[240] Див.: Луман Н. Власть : монография / Н. Луман; пер. с нем. А.Ю. Антоновского. – М. : Праксис, 2001. –256 с. – (Серия «Образ общества»).

вважатися такими[241]. Наприклад, Іспанія поділилася на автономні територіальні утворення, хоча й із закріпленням у конституції забороною на формування федеративних утворень[242]. В інших європейських країнах складається внутрішня політико-територіальна асиметрія, коли окремі регіони отримують особливий статус і можливості у сфері самоврядування (Велика Британія, Португалія та ін.). Регіональне самоврядування означає право і реальну здатність найбільших територіальних утворень усередині кожної держави (котрі мають виборні органи і в адміністративному плані перебувають між центральним керівництвом і місцевими органами влади та користуються виключними правами самоорганізації чи прерогативами, що зазвичай асоціюються з центральною владою) брати на себе під свою відповідальність і в інтересах свого населення ведення суттєвої частини суспільних справ відповідно до принципу субсидіарності.

Світовий досвід свідчить, що територіально-адміністративні одиниці проміжного рівня державного управління являють собою одне з найістотніших інституціональних зрушень у сучасних європейських державах. Реформування управління в цих країнах було здійснено в таких напрямах: *регіональні органи влади* – обираються населенням і здійснюють виконавчі, а певних межах і законодавчі повноваження (Італія, Іспанія, Португалія); *окружну або вищу ланку самоуправління докорінно змінено і осучаснено* (Норвегія, Швеція, Данія, Велика Британія і деякі землі Німеччини); *регіонам надано нові адміністративні функції* (Нідерланди, решта земель Німеччини); в багатих країнах регіональний рівень став частиною політичного життя, процесу демократизації і фактором становлення Європейського Союзу.

Таким чином, у другій половині XX ст. в Європі у сфері державного будівництва ключового значення набули місцева автономія, субсидіарність і регіоналізація, які визначилися як пріоритетні для європейського правового

[241] Туровский Р. Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства / Р. Туровский // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 12. – С. 55–57.

[242] У конституції Іспанії не перераховуються автономні області, що входять в автономну державу, хоча відомо, що їх сімнадцять, а також не розподілено компетенції між ними, але області здійснюють свою автономію за допомогою Статуту про автономію, який є вищим законом автономного управління, підпорядкованим конституції. Є два види автономних областей – ті, що мають максимальну автономію («швидкий шлях»); ті, що мають часткову автономію («повільний шлях»), а максимальну вони можуть отримати лише через п'ять років після прийняття Статуту про автономію. Див.: Сокол Д. Децентрализация в странах Центральной и Восточной Европы в свете интеграционных процессов в ЭС / Д. Сокол // Муниципальная экономика. – 2002. – № 4. – С. 11–16.

порядку і європейської політики у сфері права та локальної демократії. Тому місцеве і регіональне самоврядування набули ваги в царині міжнародно-правового регулювання в рамках європейських інтеграційних структур, з-поміж яких важливе місце належить Раді Європи – найвпливовішій міжнародній міжурядовій регіональній організації, що займається питаннями гуманітарного співробітництва.

Спираючись на ідею соборності і побоюючись сепаратистських тенденцій, з огляду на подальшу перспективу розвитку територіального устрою країни був підтверджений курс на незмінність моделі державного устрою України як унітарної децентралізованої держави. Реформування адміністративно-територіального устрою України має відбуватися у руслі підвищення ролі громадського фактора в його співвідношенні з державним і реалізуватися через централізацію і децентралізацію державного управління, становлення та розвиток інституту місцевого і регіонального самоврядування та інших форм громадського життя в країні, розвитку приватного сектора економіки. Прибічники децентралізації публічної влади і, відповідно, управління регіональним соціально-економічним відтворенням в Україні як стрижня адміністративно-територіальної реформи у країні вважають, що така децентралізація сприятиме більш ефективній реалізації стратегій розвитку вітчизняних регіонів. Адже регіональна влада краще знає проблеми своїх регіонів і може швидше їх вирішувати. Більше того, децентралізація публічної влади дозволить посилити конкуренцію між регіонами за залучення інвестицій, що стимулюватиме до докладання зусиль у напрямі поліпшення ділового клімату. Це покращить систему підзвітності й дозволить виборцям стати вимогливішими до тих, кого вони обирають керівниками регіонів. Крім того, опрацювання питання децентралізації публічної влади є запобіжним заходом проти розвитку федералістських і сепаратистських настроїв в окремих регіонах країни.

Сучасний підхід до інституту місцевого самоврядування передбачає розмежування функцій і повноважень між державою і суспільством у цілому та його громадськими і територіальними спільнотами зокрема, в основу його покладена концепція субсидіарності[243]. У цій концепції йдеться про роздержавлену модель вертикалі виконавчої влади з високим рівнем децентралізації державного управління, активними суб'єктами якої стають також і органи самоврядування та громадські об'єднання. Визнання принципу розпо-

[243] Див.: Чмирьова Л.Ю. Централізація та децентралізація в управлінні економічним розвитком регіонів / Л.Ю.Чмирьова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 10 (137). – С. 178–185.

ділу влади з його обов'язковим виділенням системи самоврядування у недержавну структуру та розповсюдження її на субнаціональний рівень є найважливішим завданням реформування адміністративно-територіального устрою та системи державного регулювання просторово-економічного розвитку. Як недержавні органи місцевого і регіонального самоврядування не можуть бути механічно включені у державно-владну вертикаль, але ці органи можуть органічно вписатися у механізм реалізації цієї влади. Елементами такого механізму можуть бути самоврядні повноваження самоврядних органів по вертикалі, плюс делеговані їм урядом повноваження з виконання деяких державних функцій у системі судового, законодавчого та адміністративного нагляду.

Модель вертикалі виконавчої влади з високим рівнем децентралізації передбачає, що кожна гілка державної влади і місцеве самоврядування повинні бути розподілені функціонально. Важливо не тільки чітко окреслити повноваження усіх влад, але й зробити так, щоб вони не перетиналися. Проте демократичні держави, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя, всіляко сприяючи реалізації цього права через децентралізацію внутрідержавного територіального управління, міцно утримують у своїх руках два могутні важелі управлінського впливу – жорсткий контроль за дотриманням встановлених «правил поведінки», тобто чинного законодавства, та не менш жорсткий контроль за фінансовою діяльністю. В зазначених державах це є стрижнем регіональної політики, яку нам в Україні ще належить формувати.

Зважаючи на викладене вище, швидка інтеграція країни в європейський економічний і соціокультурний простір має адекватно відбитися у адаптації адміністративно-територіального устрою України до вимог європейських правових стандартів, яких дотримуються країни – учасниці реалізації стратегії розвитку «Європа 2020».

4.2. Контури реформування сучасного адміністративно-територіального устрою України

В Україні перехід до існуючої натепер моделі територіально-державного будівництва відбувався одночасно з формуванням більш-менш централізованої державної влади і організацією державного управління та самоврядування на місцях. І, як уже зверталася увага у попередньому підрозділі, адміністративно-територіальний устрій, що історично склався в державі, не

відповідає сучасним суспільно-політичним і економічним умовам і гальмує подальший розвиток країни у напрямі ринкової трансформації та інтеграції у європейський політико-економічний простір. Потреба у його реформуванні особливо відчувається зараз, коли українській державі доводиться вирішувати складні завдання перехідного періоду в умовах системної кризи економіки. Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики. У зв'язку з цим існує необхідність формування і конкретизації концептуальних засад реформування адміністративно-територіального устрою України та пошуку алгоритму ефективної практичної реалізації цього завдання, а це вимагає розгляду деяких методологічних особливостей формування адміністративно-територіального поділу країни.

Адміністративно-територіальний устрій в усі часи був неодмінним атрибутом будь-якої держави, відрізняючись лише ступенем складності і розробленості. На відміну від поняття «адміністративно-територіальний устрій», яке відображає всю систему адміністративно-правових відносин у сфері державного будівництва, споріднене поняття «адміністративно-територіальний поділ» (АТП) має більше виражений політико-географічний сенс, під яким зазвичай розуміється власне політико-адміністративна карта держави, що відображає сукупність адміністративних одиниць (АТО). Як об'ємна система АТП по вертикалі поділяється на ієрархічні рівні, котрі зазвичай вибудовуються за принципом «матрьошки» (тобто АТО вищого порядку поділяються на АТО нижчого порядку). Рівні АТП (і пов'язані з ними порядки АТО) є одночасно управлінськими рівнями, оскільки їм відповідає певний тип управлінських структур, що мають певні повноваження. Ці рівні можуть бути пов'язані з трьома основними типами управління: централізованим державним управлінням; регіональним самоврядуванням (передусім – у федераціях); місцевим самоврядуванням. Причому перший і останній типи управління можуть бути представлені не на одному управлінському рівні. Як результат, у системі АТП виникає ієрархія управлінських рівнів, на кожному з яких існує своя політико-адміністративна структура, тобто сукупність АТО цього порядку. Характер і організація державного управління проміжним утворенням залежить від його загальнодержавного та міжнародного статусу, місця у внутрідержавній ієрархії АТО проміжного рівня (І-й

порядок – федерація/регіон/земля, ІІ-й – район/департамент, ІІІ-й порядок – округи). Низові АТО – міста та інші населені пункти, що входять до складу проміжних утворень, є неповними, тобто такими, що не покривають усієї території цих одиниць.

Адміністративно-територіальний поділ будь-якої держави є функцією його регіональної структури, яка у свою чергу формується в результаті складних еволюційних процесів і представлена декількома структурами різного походження, що накладаються одна на одну, – етнокультурною, природно-географічною і соціально-економічною структурами. З огляду на це, а також на існуючу практику АТП, можна виділити такі групи факторів, що визначають формування його системи: *етнокультурні, історичні, демографічні (соціально-географічні), природно-географічні*[244]. Тобто йдеться про багатофакторність у процесах формування АТП, а у кожному конкретному випадку зазвичай можна говорити про поєднання декількох чинників у певній конфігурації. Так АТО часто складаються за принципом вузлових районів, формуючись навколо великих центрів і перебуваючи зонами їх тяжіння. Такі АТО є компактними і добре вираженими системами «центр-периферія» (фактори також можна називати центро-периферійними). На їх формування переважний вплив чинять демографічні або соціально-географічні фактори, під якими тут розуміється система розселення і пов'язана з нею система вузлових районів (ідеться про наявність стійких взаємозв'язків між населеними пунктами і географічною орієнтацією одних населених пунктів на інші). Сценарій, за яким країни відмовляються від використання етнокультурних та історичних чинників і переходять до природних або демографічних принципів формування сітки АТП (наприклад Франція), може сприйматися як крок до консолідації нації. Інший сценарій, характерний для федеративних держав, навпаки, пов'язаний з уведенням етнокультурних та історичних чинників і визнанням їх головними.

Важливим феноменом сучасної держави є *регулярний адміністративно-територіальний поділ – для організації державного управління на регіональному рівні і формування структур самоврядування обов'язково потрібно вибудувати струнку і строгу систему АТП*. Під регулярністю АТП

[244] Чмирьова Л.Ю. Визначення критеріїв проведення адміністративно-територіальної реформи / Л.Ю.Чмирьова // Актуальні проблеми регіонального управління та місцевого самоврядування : матеріали міжнар. наук-практ. конф. (8 квіт. 2011 р., Київ) : у 2-х част. – Ч. 1. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2011. – С. 157–158.

Р.Туровський розуміє таку ситуацію, коли майже уся цілком територія країни в офіційному порядку поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, де діє влада, що зазвичай підпорядкована загальнонаціональній державній владі, але у багатьох випадках вона практикує самоврядування. При регулярному АТП існують чітко визначені адміністративні межі, і кожна АТО є цілісним утворенням[245], тобто отримує повний набір розпорядчо-владних функції в найважливіших сферах свого життєзабезпечення.

Система адміністративно-територіального поділу формується під впливом безлічі факторів, які викривлюють геометричний простір і роблять однорідну та регулярну сітку АТП неприродною внаслідок її невідповідності соціокультурним реаліям (ідеться про рівень варіативності або гетерогенності). Наприклад, в Україні за площею території області відрізняються тільки в 4 рази (штати США відрізняються майже в 500 разів). Однак не слід вважати, що рівень дроблення АТП прямо залежить від розмірів території, чисельності населення та неоднорідності регіональної структури. Знаходження оптимального числа АТО для практично будь-якої держави, якою б великою або дрібною вона не була, пов'язане вже з теорією управління. Це означає, що кожна держава шукає розумний управлінський оптимум кількості своїх АТО, який не так вже сильно пов'язаний з його розмірами і ще менше – з числом жителів. Дійсно, навіть у найкрупнішій державі має бути розумна межа числа АТО, аби ситуація не стала некерованою. І, навпаки, в малій державі досить дрібний АТП може бути затребуваним так само, як і у великій. Наприклад, територія України поділяється на 25 АТО першого порядку (проти середньостатистичних 18, що вважається оптимумом[246], що історично склався).

Актуальна сітка (мережа) АТП зазвичай є ситуативним компромісом між двома конкуруючими принципами – *компактності і конгруентності*. Відповідно до першого принципу регіон повинен прагнути до ідеальних геометричних форм, а з урахуванням викривлення простору і потоків – до більшої відповідності системам «центр-периферія», що склалися, а згідно з другим регіон повинен відповідати формату інших регіональних структур – етнокультурних, історичних, природно-географічних, тобто більшою мірою слідувати структурі неформальних регіонів.

[245] Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика : учеб. пособие для вузов / Р.Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – С. 108–151.

[246] Управління приблизно 15–20 одиницями нижчого рівня є досить ефективним з точки зору організації процесу. Водночас різні країни використовують відмінні за рівнем дрібності сітки АТП.

Зважаючи на те, що *процедура адміністративно-територіального поділу є окремим випадком процедури районування, то його можна уявляти* і як 1) сам процес поділу країни на відповідні адміністративні одиниці (звідси АТО є його головним структурним елементом – синонімом формального регіону), і як 2) результат цього процесу – АТП, що на певний історичний час склався в державі. Особливістю АТП є те, що саме цей тип районування існує де-юре, тобто є закріпленим у відповідних нормативних актах, і його проводять державні органи з огляду на поставлені управлінські завдання (тобто з урахуванням сукупності принципів районування, обумовлених цілями суспільно-політичного розвитку). У державному управлінні значення АТП полягає в тому, що він служить територіальною і соціально-економічною основою для функціонування всіх рівнів влади і управління, оскільки кожен з них відповідно до конституції країни створюється в адміністративно-територіальній одиниці певного рангу. Зокрема, АТП України унормований на конституційному та законодавчому рівнях – ідеться про розділ IX Конституції України від 28.06.1996 р., застаріле Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» та інші, пов'язані з ними, нормативно-правові акти[247].

У централізованій моделі територіальної організації влади в Україні основним критерієм адміністративного та економічного районування був фактор посилення впливу центру на місцях при його недовірі до органів регіонального управління (інші критерії до уваги майже не брали). Проте справжнє зміцнення місцевих органів влади, посилення довіри до них виражається на основі демократизації управління та науково обґрунтовано виділеними економічними районами, зонами, округами, типами, іншими районоформуючими таксонами. Тому розвиток економічного районування в країні зумовлювався потребою незалежної держави у раціональному поєднанні загальнодержавних і регіональних інтересів, усебічного використання ресурсів регіонів, комплексного економічного та соціального розвитку її території, формування раціональної територіальної організації країни як суспільно-територіального комплексу. В умовах переходу до ринкових відносин виникла потреба забезпечувати внутрішньодержавний поділ праці, поглиблювати економічні аспекти територіально-виробничих комплексів, формувати зони вільного економічного підприємництва, ринкових

[247] Див.: Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР; Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-X [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10

структур тощо. Таке районування необхідне для вдосконалення державного управління суспільством і повинно стати основною базою раціоналізації адміністративно-територіального поділу держави.

На думку російського вченого В.Каганського, інституційна структура простору країни матиме сенс, якщо вона буде незалежною від АТП, її умовами є повне неспівпадання з АТП і побудова свідомо іншої конструкції. Цим вимогам відповідає такий підхід: статусна система включає різні за територіальними формами і функціональним профілем компоненти, а території позбавлені універсальних статусів – тобто немає універсальних осередків, що відповідають одиницям АТП (компоненти не поєднуються територіально і функціонально, не утворюють системи), але співіснує безліч не співпадаючих автономних мереж. Зокрема, замість однієї мережі сильних універсальних районів є безліч різних окремих районів/округів – судових, виборчих, соціальних, поліцейських, пожежників etc (відповідно й саме місцеве самоврядування може будуватися аналогічно). Окремі інституціональні райони (вони у будь-якому сенсі можуть бути окремими) повинні «розрізати» територію по живому, але саме у цьому полягає реалізація принципу розподілу функцій і/або влади. Це легко відобразити, але уявити в звичайному житті важко: у території немає єдиного хазяїна, адміністратора (місцеве самоврядування функціонально неповне) – за зустріч зими, вибори, будівництво капіталізму спитати ні з кого. У кожної території буде багато влади, у кожної влади – жодної зони монопольної юрисдикції[248].

Адміністративно-територіальний устрій (поділ) – традиційний предмет інтересу економіко-географів, йому присвячено безліч наукових праць. Вітчизняні вчені мають вагомі наукові напрацювання у сфері регіоналізації і економічного районування країни, передусім, це роботи І.Горленка, Б.Данилишина, М.Долішнього, С.Дорогунцова, Ф.Заставного, М.Паламарчука, М.Пістуна, В.Поповкіна, А.Федорищевої, О.Шаблія та ін. Історичним аспектам формування АТУ України присвячені роботи М.Дністрянского, В.Поповкіна. Розроблення методологічних і методичних основ реформування АТУ знайшло відображення в роботах А.Невелєва, В.Нудельмана та інших учених[249].

[248] Каганский В.Л. Российское пространство. Территориально-институциональная структура как проблема [Електронний ресурс] / В.Л. Каганский. – Доступний з : http://www.inme.ru/previous/Kagansky/Atd-98ww1.html

[249] Див.: Чмирьова Л.Ю. Районування території України як один з факторів просторового соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Л.Ю.Чмирьова, Н.О.Федяй

Результати аналізу різних джерел (у тому числі наукових праць і нормативно-правових актів), дозволяють охарактеризувати сучасну систему адміністративно-територіального устрою України і притаманні йому вади.

По-перше, *сучасний АТП України – це АТП радянського типу*, який можна розглядати не стільки як систему територій, скільки як універсальну систему статусів, у якій ранг/статус територій, а також поселень, підприємств, об'єктів тощо є жорстко фіксованим. АТП такого типу – це каркас повної вертикально-горизонтальної сегрегації (від лат. segregatio – відділення або примусово підтримуваний державою територіальний поділ). Програми, завдання, функції розподілені за одиницями АТП, тому на адміністративних кордонах регіонів і, тим більше, – при переході від рівня до рівня різко змінюються тип, рівень, якість буденного життя, спеціалізація сільського господарства і багато чого іншого.

По-друге, *АТО країни складаються за принципом вузлових районів, формуючись навколо великих центрів і є зонами їх тяжіння, тобто компактними і з добре вираженими системами «центр-периферія»*. Тому Україну саме можна віднести до країн, в яких демографічні (соціально-географічні) фактори відіграють особливо важливу роль у формуванні системи АТП[250]. Природно-географічна відособленість території та інші природні бар'єри також слугують важливим фактором формування окремих АТО – відособлені гірничі райони, територія півострова Крим тощо зазвичай стають окремими адміністративно-територіальними одиницями.

По-третє, *АТП України є трирівневим* – область/республіка (у тому числі міста зі спеціальним статусом) – район – населений пункт (місто, село, селище). Україні притаманний *нерегулярний асиметричний АТП*, який у своєму складі налічує – АР Крим[251], 24 області, 2 міста з особливим статусом (мм. Київ і Севастополь), 490 районів, 458 міст (з них 178 – міста республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 28441 сільських населених пункті (10279 сільських рад). Області дуже різняться своїми ресурсами, демографічним, економічним та соціальним потенціалом і мають різні можливості для подальшого соціально-економічного розвитку. Проте цей існуючий адміністративний поділ України не можна вважати досить обґрунтованим з сучасного погляду на проблему районування. Тому перегляд мережі економічних районів у період переходу до ринку потребує формування не тільки наявних, а й перспективних економічних районів. До того ж очевидно зміниться і сама концепція виділення мережі економічних районів.

// Ефективна економіка. – 2013. Березень. – № 3. – Доступний з : http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1878

[250] Демографічні фактори відіграють особливо важливу роль у формуванні системи АТП у відносно нових країнах з менш вираженою історико-культурною структурою, тобто там, де етнокультурні й історичні чинники виражені слабо (або навмисно пригнічуються). Хоча, незважаючи на те, що АТУ країни у нинішньому вигляді сформувався порівняно недавно (в середині 1950–1960 рр.), регіони України переважно мають глибшу історичну основу.

[251] З березня 2014 р. анексований АР Крим де-факто перебуває під юрисдикцією Російської Федерації, не входячи при цьому до складу міжнародно визнаної території цієї держави, а з серпня того ж року до категорії неконтрольованих можна віднести й окремі райони Донбасу, окуповані сепаратистами і військовим контингентом РФ. Як правило, в таких регіонах, враховуючи їх нестійке геополітичне становище, існує особливий порядок управління. Див.: Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово

По-четверте, *важливим елементом адміністративно-територіальної одиниці є її адміністративний центр*. Особливий статус м. Києва підкреслює роль столиці в адміністративно-територіальному устрої[252]. Із 25 регіональних «столиць» сім міст є містами-мільйонниками (із населенням, яке перевищило або сягає мільйона осіб) – мм. Київ, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк, Харків, Запоріжжя, Львів. В Україні столиця (м. Київ), республіканський і обласні центри є домінуючими – найбільшими центрами, а відповідні регіони є сферою впливу цих центрів. Для України швидше характерна поліцентрична модель столичності[253]: *м. Київ є домінуючим центром* (ступінь його домінування відбиває рівень концентрації в ньому населення регіону та за його економічним потенціалом у рамках цього регіону). До інших конкурентно-домінуючих центрів відносяться мм. Харків, Дніпропетровськ, Одеса (до 2014 р. – м. Донецьк). Україні притаманна «центральна» концепція топономіки – назви областей кореспондуються із назвами їх обласних центрів (за винятком АР Крим, Закарпатської і Волинської областей, а м. Київ одночасно є столицею і обласним центром).

По-п'яте, *диспропорції за територією та кількістю населення між українськими регіонами не є надто значними і корелюються з подібними диспропорціями в європейських країнах*, а самі розміри українських регіонів

окупованій території України» від 15.04.2014 р. № 1207– VII [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada. gov.ua/

[252] Ситуація, коли столиця входить до складу досить великого регіону є порівняно рідкісною, хоча і цілком можливою. Але, як правило, столиця – це велике місто зі своєю яскраво вираженою ідентичністю і тому відсутність у неї статусу регіону першого порядку виглядає дещо неприродною.

[253] Залежно від складності стосунків «центр-периферія» в країні або регіоні можна говорити про біполярну або поліцентричну моделі.

відповідають вимогам до регіонів, що прийняті в ЄС. У середньому на область припадає 24,1 тис. кв. км території, 19 районів, 6 міст обласного значення, 1207 населених пунктів. Найбільшим регіоном за територією є[254]: Одеська область – 33,3 тис. кв. км (переважає найменшу – Чернівецьку область – більше ніж у 4 рази), Харківська, Дніпропетровська, Чернігівська області по – 31,4–31,9 тис. км^2, а найменшими є Чернівецька – 8,1 тис. км^2, Закарпатська, Тернопільська області – 12,8–13,8 тис. км^2. Диспропорції в розрізі областей спостерігаються і в кількості населення, що пов'язано зі ступенем промислового розвитку, і ця різниця досить відчутна – у 4–5 разів. При цьому виділяються регіони із максимальною кількістю населення – на сході (Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Харківська області), та регіони з мінімальною кількістю – на заході (окрім Львівської області).

По-шосте, *АТО районного рівня не є оптимальними, характеризуються значним подрібненням та великими диспропорціями (десятки разів)*. На сьогодні в Україні є 490 сільських райони (два сільські райони входять до юрисдикції міських рад), у містах – 111 райони. Найбільшим за територією сільським районом є Голопристанський Херсонської області – 3435 кв. км, а найменшим – Воловецький Закарпатської області – 544 кв. км. Найбільш населеним районом є Харківський – близько 225 тис., а найменш населеним – Верхньорогачицький Херсонської області – близько 15 тис. осіб. Середні значення площ районів у окремих регіонах характеризуються значною тенденцією зростання із заходу на схід і південний схід. Найвищі значення спостерігаються в АР Крим, Херсонській, Чернігівській областях, а найменші – в Чернівецькій, Тернопільській та Івано-Франківській областях. Несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є віддаленість районів від регіонального центру[255].

По-сьоме, *більшість АТО базового рівня (сільради) переважно дуже дрібні і неспроможні виконувати основні повноваження місцевого самоврядування*. Основний поштовх до збільшення їх числа був пов'язаний з ухваленням Конституції України, коли кожна територіальна громада отримала право на формування власних органів місцевого самоврядування[256].

[254] Середній розмір території для АТО І-го порядку становить близько 40 тис. кв. км.

[255] Близько 25% усіх адміністративних районів віддалені від регіонального центру на понад 100 км. Така ситуація спостерігається майже в усіх регіонах України, але найбільше – у Одеській, Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Луганській і Сумській областях.

[256] З 2003 по 2013 рр. кількість сільських рад коливалась у межах 1–4 рад, при цьому значно зменшилася наявна чисельність сільського населення та кількість сільських населених пунктів

В Україні налічується 28439 сільських населених пункти, при яких функціонує 11496 рад[257].

По-восьме, *до недоліків АТП слід віднести включення значної частини населених пунктів у межі інших, а отже, фактичну підпорядкованість одних територіальних громад іншим*. Це суперечить положенням ст. 140 Конституції України, відповідно до якої територіальні громади виступають самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Структура існуючих базових АТО (село, селище, місто) у багатьох випадках не дає змоги забезпечити самодостатність функціонування територіальної громади.

По-дев'яте, у вузькому сенсі *АТП України – це система вкладених одна в одну адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких має визначений ранг, територію і кордони*: кожному рівню адміністративного поділу відповідають свої території; однакові ієрархії, співвіднесені по вертикалі, а підлеглі їм об'єкти є сусідами щодо території по горизонталі. Тобто адміністративно-територіальний простір країни – це накладення (або мозаїка) територій різного підпорядкування (рангу). Наприклад, у радіусі 10 кв. км одночасно можуть бути розміщені: аеропорт загальнодержавного підпорядкування разом із селищем, шосе республіканського рівня, місто обласного підпорядкування, аграрне утворення районного рівня і село у складі сільради, закритий об'єкт.

Успішність здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні залежить від вирішення низки проблемних питань, до яких відносять: законодавчу неврегульованість правового статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць; неупорядкованість структури АТП (зокрема, розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих АТО; існування серед категорій АТО таких категорій, як селище міського типу, сільради, а також селищної та міської ради; нераціональне розмежування між окремими АТО; відсутність єдиної системи і порядку віднесення АТО до відповідної категорії; надмірну диференціацію АТО одного рівня за кількістю населення і площею); інституційну недостатність АТО районного рівня (відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах); невідповідність поділу рекомендаціям щодо АТО Європейського

– на 171 село. Найбільше сільських рад у центральних та західних регіонах, найменше – на півдні та сході. Кількість сіл, що мають населення менше 50 осіб, становить близько 3 тис.

[257] Чмирьова Л.Ю. Розвиток місцевого самоврядування в контексті формування дієздатних територіальних громад / Л.Ю.Чмирьова // Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (13 квіт. 2012 р., Харків). – Харків : ІНЖЕК, 2012. – С. 223–224.

Союзу; невідповідність статусу багатьох АТО їх кадровому, ресурсному і організаційному потенціалу; відсутність відповідних картографічних матеріалів та невинесення їх у натуру тощо (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Проблеми адміністративно-територіального устрою України (АТУ) та шляхи їх подолання

Класифікація/перелік проблем	Шляхи/інструменти вирішення проблем
Проблеми АТУ загального характеру	
Недосконалість понятійного апарату	Вдосконалення нормативно-правової бази шляхом ухвалення Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій»
Недосконалість критеріїв для визначення адміністративно-територіальних одиниць	
Невпорядкованість структури АТУ	
Відсутність чіткої ієрархії АТУ	1. Оптимізація кількості рівнів управління: регіон – район – громада. 2. Упорядкування нормативно-правової бази АТУ та місцевого самоврядування шляхом ухвалення Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій»
Розташування декількох самостійних АТО в середині інших («ефект матрьошки»)	
Розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів	
Невизначеність чітких меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів	
Наявність диспропорцій у АТП	
Значні територіальні диспропорції між АТО одного рівня Невідповідність деяких АТО системі NUTS	1. Використання районування території України – обласний рівень 2. Формування укрупнених районів – районний рівень 3. Формування громад – базовий рівень
Регіональні диспропорції системи розселення та урбанізації в Україні	1. Розвиток великих міст, які можуть стати «локомотивами» для найближчих населених пунктів. 2. Підтримка сільських територій
Проблеми базового рівня	
Подрібненість АТО базового рівня	Укрупнення громад, що зробить їх більш самодостатніми та дієздатними
Існування непередбачених Конституцією України АТО – селищ міського типу	Введення базового рівня управління – територіальної громади

Джерело: складено Л.Ю.Чмирьовою.

З огляду на викладене вище просторова структуризація АТУ України є реальним завданням, при вирішені якого адміністративно-територіальний простір може розглядатися і як особливий аспект реальності, і як позиція, відштовхуючись від якої, може бути сформульований погляд на сучасну країну загалом. Спираючись на світовий досвід і практику, реорганізація АТП може відбуватися за трьома поширеними сценаріями: зміна кількості управлінських рівнів; створення нових адміністративно-територіальних одиниць (або зміна кількості регіонів); зміна статусу окремих регіонів.

Перший сценарій – зміна числа управлінських рівнів. Число ієрархічних управлінських рівнів у кожній державі є функцією дроблення його системи АТП і, з певними обмовками, функцією розмірів самої держави[258]. Як уже йшлося вище, цей сценарій для України поки що не актуальний – порівняльний аналіз АТУ європейських країн дозволив зробити висновок про оптимальність для України трирівневої системи управління.

Сенс *другого сценарію зі створення окремих нових одиниць АТП*, поширеного у світі, полягає в пошуку державою нових форм компромісу між конкуруючими принципами компактності і конгруентності своїх АТО[259]. Зміни сітки АТП у результаті внутрішньої реорганізації, тобто без зміни зовнішніх меж національної територіально-політичної системи, яка може виражатися як у збільшенні, так і у зменшенні числа АТО, можна поділити на три варіанти: поділ існуючого регіону на частини, розукрупнення регіонів; об'єднання (укрупнення, злиття) регіонів; створення нових регіонів з частин двох і більше регіонів (об'єднання фрагментів). Поодинокі питання про злиття окремих регіонів час від часу піднімаються в різних країнах з таких причин: об'єднання «точкових» і «площадкових» АТО, що є єдиним вузловим районом; об'єднання розташованих поблизу регіонів зі схожими етнокультурними характеристиками[260]; очевидна орієнтація слабкішого і дрібнішого регіону на сусіда-лідера.

[258] Світовий досвід показує, що вибір між двома або трьома субнаціональними рівнями сильно залежить від розмірів і неоднорідності державної території, причому найбільш поширеною ситуацією є трирівнева система, два рівні, як правило, створюють тільки невеликі держави.

[259] Реорганізація системи АТП означає зміну числа регіонів, що може відбуватися такими шляхами: *сецесія* (вихід одного або декількох регіонів зі складу держави); *інкорпорація* (приєднання регіонів, що раніше не входили до складу держави); *внутрішня реорганізація системи АТП*, тобто без зміни зовнішніх меж національної територіально-політичної системи.

[260] Наприклад, у Швейцарії йшлося про об'єднання двох ведучих франкофонних кантонів – Женеви і Во (з центром у Лозанні).

В унітарних державах закономірним є надання столичному округу деякої автономії або певних особливих прав. Тому досить часто столичні округи в унітарних державах є спеціальними адміністративними одиницями. В Україні в 1999–2001 рр. під час ініційованих центральною владою опрацювання процесів модернізації місцевої влади та оптимізації територіально-адміністративного поділу влада м. Києва заявляла про свої бажання щодо створення столичного округу. Такий *столичний округ* може мати статус, аналогічний статусу інших регіонів країни, або особливий статус, який є предметом спеціального правового регулювання.

Укрупнення регіонів зазвичай проводиться для оптимізації управління, щоб спростити системи АТП[261]. Зокрема, Польща напередодні вступу в ЄС здійснила укрупнення своїх регіонів: замість 49 було створено 16 воєводств. Прикладом радикального укрупнення сітки АТП є Хорватія, яка, отримавши незалежність, зменшила число АТО в 5 разів і створила компактну систему (20 провінцій і один столичний регіон), що відповідає як «світовим стандартам», так і історико-географічній структурі країни.

Незважаючи на те, що поділ території України на 25 АТО першого порядку є близьким до оптимуму, питання формування макрорегіонів в країні активно обговорювалося ще з початку 1990-х років вітчизняними економіко-географами, які, власне, й запропонували основні схеми районування (див. додатки 5, 6). На думку спеціалістів (зокрема, Б.Данилишина, М.Долішнього, І.Лукінова, М.Орзіха, М.Чумаченка та інших), треба відмовитися від 25 областей і запровадити регіони, що реально склалися, а як державно-правовий засіб удосконалення міжнаціональних відносин обрати не національні утворення, а національно-культурну автономію. Йдеться про відмову від обласного районування та перехід до земельного поділу. Так, Б.Данилишин пропонував виділити вісім земель (країв): Київська (Центральна, включно зі Столичним округом – Києвом), Волинська, Карпатська (Західна), Подільська, Придніпровська, Донецька, Причорноморська, Харківська (Східна) та Автономна Республіка Крим[262]. В основу підходу до укрупнення областей вчені пропонують покладати різні фактори (історичні, економічні, демографічні, національні, культурологічні тощо), і тому єдиного підходу до визначення кількості та меж цих макрорегіонів поки що немає.

Більшість вітчизняних вчених висловлюються про доцільність на нинішньому етапі зберегти, проте укрупнити адміністративно-територіальні одиниці районного рівня (середнє населення укрупненого району – 70 тис. осіб). У процесі реформування адміністративно-територіального устрою було б доцільно укрупнити адміністративні одиниці цього рівня до передбаченого стандартами ЄС мінімального рівня чисельності населення для регіонів рівня NUTS 3 у 150 тис. мешканців. За висновком Б.Данилишина, важливим напрямом реформи АТП має стати укрупнення існуючих районів або введення нової адміністративної одиниці з відродженням історичної назви – повіт, що має включати декілька сусідніх районів на чолі з великими та середніми містами. Замість 20–25 районів у кожній області може бути виділено 5–10 повітів[263].

За *третім сценарієм поширеною є ситуація, коли разом із (або незалежно від) зміною(и) кількості регіонів у структурі АТП держави може змінюватися статус уже існуючих регіонів*, наприклад, набуття регіоном автономії[264], що ускладнюватиме вже існуючу систему АТП. Одним із варіантів адміністративно-територіальної реформи в Україні є підвищення статусу окремих самодостатніх регіонів до статусу автономних регіонів у складі унітарної держави, головною характеристикою є підвищений політичний статус, що означає вищий рівень самоврядування (чи просто наявність самоврядування за його відсутності в інших регіонах). А також підвищення статусу міст-мільйонників – як міст-регіонів[265] – потрібно виділити великі міста з населенням понад 750 тис. осіб для забезпечення їх інвестиційної привабливості, підвищення їх ролі як урбанізованих центрів.

Потребують перегляду *форми територіальної організації розселення та критерії виділення міських і сільських поселень* як первинних адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування. Наприклад, численні фактори утруднюють регулювання ефективного розвитку міст, які є головною формою територіальної організації міського розселення. Так, з 460 міст України 54 мають населення менше 10 тис. осіб, тобто не дотягують до законодавчо затвердженого критерію віднесення селищ до категорії міст. Існуюча система категорійності міст

[261] Таке ж укрупнення провели Польща, Литва, Хорватія Грузія, Вірменія та інші країни

[262] Данилишин Б. Територія – категорія економічна / Б. Данилишин // Урядовий кур'єр. – 2001. – 3 лип. – С. 3.

[263] Там само.

[264] Наприклад, у 1995 р. у складі України була відновлена кримська автономія. Див.: Закон України "Про Автономну Республіку Крим" від 17.03.1995 р. № 95/95–ВР; Закон України "Конституція Автономної Республіки Крим" від 23.12.1998 р. № 350–XIV [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[265] Наприклад, у 1995 р. в Японії закон «Про децентралізації» узаконив "ключові міста" (японською– тюкаку сі) і розширив права «асоціацій великих районів». «Ключові міста» – це міста з населенням понад 300 тис. і площею понад 100 кв. км, яким надаються розширені порівняно зі звичайними містами повноваження.

в Україні визначає їх становище і підпорядкованість в ієрархії АТП країни: міста загальнодержавного, регіонального (республіканського/обласного) та районного значення[266]. Існування таких категорій міст є інструментом, який обмежує їх право на здійснення місцевого самоврядування і посилює централізацію виконавчої влади.

Для підвищення ефективності управління містами пропонується ввести *показник категорійності міст*. М. Київ як столиця та м. Севастополь як військово-морська база мають окремі статуси, а решту міст слід поділити на п'ять категорій: 1) найбільші міста – чисельністю 1 млн осіб і більше, які виконують функції регіональних соціальних, економічних, управлінських та політичних центрів країни; 2) крупні – від 500 тис. до 1 млн осіб, котрі є соціально-політичними, економічними і транспортними центрами субрегіонального значення; 3) великі – 100–500 тис. осіб, що виконують важливі промислові, торговельні, транспортні та соціальні функції локального значення; 4) невеликі – 50–100 тис. осіб, які є спеціалізованими промислово-транспортними центрами; 5) малі – 20–50 тис. осіб, що виконують функції агропромислових або спеціалізованих промислових і транспортних центрів місцевого значення.

З урахуванням зарубіжного досвіду та національних традицій пропонується відродити містечка як самостійну форму територіальної організації міського розселення замість селищ міського типу[267]. Згідно з чинним Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР[268] до селищ міського типу належать населені пункти з населенням понад 2 тис. осіб, в яких дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей. На думку Б.Данилишина, слід визначити містечко як поселення чисельністю від 5 до 20 тис. осіб (з яких переважна частина зайнята в несільськогосподарських галузях господарства), що виконує функції спеціалізованих пунктів (промислових, транспортних, рекреаційних

[266] Однаковий рівень підпорядкованості мають нерівнозначні за кількістю населення та економічного розвитку міста, наприклад, Одеса і Енергодар – міста обласного підпорядкування.

[267] Слід зазначити, що Конституція України не визначає селище міського типу як первинну АТО. Проте на 01.01.2013 р. в Україні було 885 смт, з них чисельність 195 – менше 2 тис. осіб, тобто вони утворені з порушенням Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР (Див. відповідний Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-Х).

[268] Див.: Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-Х [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10

і соціальних), має відповідну комунальну та соціальну інфраструктуру[269]. Переведення низки малих міст та селищ міського типу у нові категорії означатиме надання їм нового юридичного статусу. Але для цього потрібно розробити відповідні правові актів, які передбачатимуть функції міст, містечок та селищ у системі господарського, адміністративного та політичного управління відповідними територіями.

Укрупнення низових територіальних одиниць у сучасній Європі розглядається як важливий напрям підвищення ефективності всієї системи місцевого самоврядування. Через це більшість європейських країн за останні 20 років законодавчо провели укрупнення низової територіальної одиниці (Німеччина, Велика Британія, Швеція тощо). Наприклад, у Швеції (яка за територією лише на третину менша за Україну) – 284 комуни, які є низовими одиницями в системі місцевого самоврядування. Такі реформи провели Румунія, Болгарія та інші країни Східної Європи. Значне укрупнення муніципальних утворень здійснила Росія.

Як уже зверталася увага, переважна кількість вітчизняних АТО базового рівня, передусім сільради, є дуже дрібними і через це неспроможні забезпечити власне розширене відтворення та виконання самоврядних повноважень щодо надання мешканцям публічних послуг якісно і у повному обсязі. Через це метою інтеграції територіальних громад повинно стати забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для реалізації спільних програм і проектів, акумуляції спільних ресурсів з метою муніципального розвитку в цілому та надання населенню повноцінних державних і громадських послуг. Формування територіальних громад має відбуватися в межах утворених районів і поділятися на міські, селищні та сільські громади залежно від поселень, з яких їх було утворено. Розрахунки свідчать, що в Україні оптимальна чисельність об'єднаної із декількох населених пунктів територіальної громади становить 3–7 тис. осіб (що загалом відповідає загальноприйнятим стандартам ЄС), а в результаті укрупнення їх чисельності могло би знизитися з 12 тис. до, наприклад, 800–900 одиниць.

Проведення реформування адміністративно-територіального устою шляхом об'єднання АТО базового рівня повинне спиратися на принцип до-

[269] Б.Данилишин також пропонує відродити множинність форм територіальної організації розселення як у міській, так і в сільській місцевостях, деякі історичні форми розселення, пристосовані до місцевих умов (села, слободи, хутори та монастирі). Див.: Данилишин Б. Територія – категорія економічна / Б. Данилишин // Урядовий кур'єр. – 2001. – 3 липня. – С. 3.

бровільності, зафіксований у Конституції та Європейській хартії місцевого самоврядування. Хоча світова практика має досвід встановлення державою певного часу для добровільного об'єднання громад, після чого ті громади, які не об'єдналися і не мають достатньої фінансово-економічної бази для існування або не здатні виконувати покладені на них повноваження, об'єднуються примусово. Щоб уникнути такого сценарію розвитку, застосовується об'єднання громад на договірній основі для покращення соціально-економічного ефекту при виконанні певних функцій. Ухвалений у лютому 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[270] визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало.

Основна мета мікрорайонування – розробка регіональних міжгалузевих систем соціально-економічного розвитку країни, у тому числі створення різних окремих округів – судових, виборчих, соціальних, поліцейських, пожежної безпеки тощо. Беручи до уваги одну з цілей реформування адміністративно-територіального устрою, за якої публічні послуги мають надаватися найбільш якісно та на найближчому до громадянина рівні, дуже важливе значення відіграє оптимізація мереж закладів з надання соціальних послуг у сфері системи охорони здоров'я та забезпечення населення освітою[271] на базі утворення госпітальних округів. Наприклад, забезпечення ефективного надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги тісно прив'язане до районного рівня. Госпітальний округ – організаційно-функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я пілотного регіону, які задовольняють потребу населення однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць такого регіону у вторинній (спеціалізованій) медичній допомозі[272]. Один госпітальний округ створюється на території однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць (районів) з чисельністю

[270] Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada. gov.ua/laws/show/157-19

[271] Діюча мережа соціальних установ для обслуговування населення створювалась відповідно до нормативного підходу (встановлення кількості ліжко-місць у лікарнях, лікарів та медичного персоналу, вчителів у розрахунку на 10 тис. осіб). За часів незалежності ситуація змінилась – зменшилась густота населення і значна кількість закладів не має достатньо споживачів послуг; знизилася якість наданих послуг, яка не вимірюється ліжко-місцями та місткістю шкіл. Див.: Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Ю. І. Ганущак. – К. : Легальний статус, 2012. – 348 с.

[272] Див.: Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві. Закон України від 07.07.2011 р. № 3612- VI [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3612-17

населення від 150 до 350 тис. осіб, при цьому враховуються щільність розселення, статевовікова структура населення, стан транспортних комунікацій, їх географічне розташування, перспективи соціально-економічного розвитку, а також позиції територіальних громад з цього питання. Ці критерії відповідають стандартам ЄС щодо мінімального рівня чисельності населення для рівня NUTS 3. У середньому до госпітальних округів входитимуть чотири-п'ять нинішніх районів.

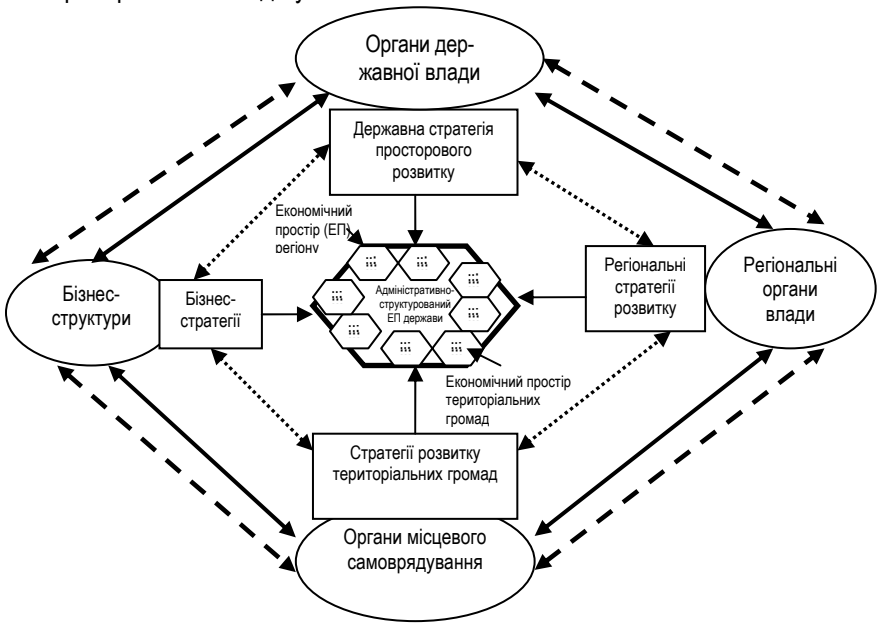
З огляду на викладене вище реформа адміністративно-територіального устрою України повинна чітко окреслити шляхи вирішення проблемних питань сучасного АТП країни і базуватися на науково-методичному опрацюванні та детальному врахуванні: соціально-економічних, політико-правових, історичних, природних передумов просторового розвитку України; особливостей розвитку регіональних систем розселення та прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил з тим, щоб у перспективі адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку; повної і виняткової компетенції органів публічної влади одного рівня, здатності у фінансовому, кадровому, інфраструктурному плані виконувати покладені на них повноваження; комплексного врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення; поетапності проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною. Врахування зазначених засад при розробленні закону «Про адміністративно-територіальний устрій» і пов'язаних з ним нормативно-правових актів дозволить підвищити ефективність єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування.

4.3. Адміністративно-територіальний устрій та територіальна організація влади в контексті забезпечення просторово-економічного розвитку України

Адміністративно-територіальний устрій держави є вагомим чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, ефективного використання ресурсного потенціалу, а також необхідною передумовою для практичної реалізації принципів стійкого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і країни загалом. У світлі окреслених у попередніх підрозділах вад ад-

міністративно-територіального устрою України та системних проблем в організації влади на різних рівнях управління спробуємо сформулювати мету і завдання адміністративно-територіальної реформи у контексті забезпечення керованості просторово-економічного розвитку України. Фахівці у сфері державного будівництва, констатуючи нагальну потребу у глибокій і комплексній реконструкції системи адміністративного управління та модернізації територіального устрою, переважно справедливо вважають, що без їх здійснення не варто навіть сподіватися на проведення серйозних соціально-економічних зрушень у національному господарстві країни. Зазвичай при визначенні мети адміністративно-територіальної реформи акцент робиться на описі того кінцевого результату, який бажано отримати внаслідок її вдалого проведення[273]. Зокрема, йдеться про побудову такої раціональної просторової основи для організації публічної влади, за якої б забезпечувалися: сталий розвиток територій, покращення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективне використання ресурсного потенціалу, здатність органів влади всіх рівнів реалізовувати державну регіональну політику та адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики, у тому числі пов'язані з інтеграцією нашої держави в європейський і світовий простір. Більш широким і вдалим, як уявляється, є визначення мети реформування, надане В.Кравцівим і П.Жуком: «Метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є створення через більш ефективну адміністративно-територіальну організацію держави умов для якомога повнішої реалізації усіх можливостей та ресурсів громадян, територіальних громад, регіонів та інститутів держави у суспільному розвитку, забезпеченні соціально-економічних потреб населення й зміцненні могутності країни. Досягнення цієї мети вбачається у відході від канонів жорсткого централізованого територіального управління державою, децентралізації влади, розмежуванні повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів»[274]. Проте у векторі поставленого завдання щодо забезпечення керованості просторово-економічного розвитку таке трактування мети реформи адміністративно-територіального устрою є неповним і тому потребує деякого уточнення і коментарів. Для спрощення цього завдання звернемося до окресленої на рис. 4.1 стратегічної моделі перетворювання економічного простору країни в контексті його адміністративно-територіального поділу.

[273] Див.: Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – 384 с.; Ганущак Ю. Адмінреформа, бюджетний аспект [Електронний ресурс] / Ю. Ганущак. – Доступний з : http://www.auc.org.ua; Структура та повноваження місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://uk.wikipedia.org.ua; Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. – № 3. – 2011. – С. 26–34 та ін.



– Механізм контролю
– Механізм партнерства
– Механізм узгодження стратегічних ініціатив

Рис. 4.1. Стратегічна модель перетворення економічного простору країни в контексті його адміністративно-територіального поділу

Джерело: складено Т.В.Голіковою.

На наш погляд, на сучасному етапі суспільного розвитку України метою реформування її адміністративно-територіального устрою повинна бути реалізація триєдиного завдання – зробити державне управління більш

[274] Кравців В. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні / В. Кравців, П. Жук // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 5.

ефективним, дієвим і підконтрольним громадськості; підвищити конкурентоспроможності національного господарства та його окремих галузевих і регіональних складових; здійснити швидку інтеграцію країни в європейський економічний і соціокультурний простір, на принципах рівноправного партнерства. Зрештою, правильність такого розуміння мети адміністративно-територіального реформування підтверджується досвідом у цій сфері багатьох європейських країн, зокрема, Польщі, Угорщини, Чехії, Румунії, Болгарії, Хорватії та інших країн Східної Європи.

У визначеному ракурсі при формулюванні мети і завдань адміністративно-територіальної реформи ми зважаємо на те, що стратегічне управління правомірно відноситься до найважливішого напряму просторово-економічного розвитку і є ефективним засобом формування сучасного економічного простору, враховуючи орієнтацію на підвищення конкурентоспроможності як національного господарства, так і його галузевих і територіальних складових (регіонів і територіальних громад). На цьому шляху дійсно важливим стає завдання підвищення спроможності кожного суб'єкта господарювання – держави, територіальних господарських комплексів, бізнес-структур – спиратися на стратегічні фактори в організації цілеспрямованого поступу, використовувати інтелектуальні технології колективного стратегічного планування, відповідно до поставлених цілей проводити стратегічну політику власного розвитку.

Для того щоб регіон і територіальна громада позиціонували себе як ефективного стратега (а не тільки як функціональне місце в адміністративній ієрархії), їхні органи влади та управління мають бути у достатньому для виконання стратегічної функції обсязі наділені відповідними правомочностями і ресурсами, а також отримати статус юридичної особи. У системі стратегічного управління дотримання принципу субсидіарності полягає в тому, що стратегії розробляються владою регіонів і територіальних громад у рамках загальнодержавних орієнтирів і пріоритетів, що передбачає внутрішню узгодженість діяльності органів державної та місцевої влади, які є основними суб'єктами процесу стратегічного управління. Дотримання зазначеного принципу забезпечується через налагодження: механізму взаємоузгодження стратегічних ініціатив, механізму партнерства та механізму контролю між усіма учасниками колективної стратегічної дії.

Таким чином, при формулюванні мети адміністративно-територіальної реформи першочерговим предметом розгляду має стати забезпечення керованості просторово-економічного розвитку країни, передусім здатності

головних суб'єктів, задіяних у цьому процесі, керувати своїм майбутнім, а також можливість отримання синергетичного ефекту від інтеграції їхніх дій та узгодження їхніх стратегічних ініціатив. При такому підході *концепція господарської конкуренції сполучається з концепціями субсидіарності, корпоративного управління та регіонального екзистенціоналізму*. Зокрема, *концепція регіонального екзистенціоналізму* спирається передусім на унікальність функціонування і розвитку територіальних суб'єктів господарювання та наявність у них відповідних прав на свободу вибору місії і цілей свого розвитку, можливості (правової та ресурсної) здійснювати відповідні дії для досягнення поставлених завдань.

Як уже зверталася увага, сучасний підхід до становлення інститутів місцевого та регіонального самоврядування передбачає розмежування функцій і повноважень між державою і суспільством у цілому та його громадськими і територіальними спільнотами зокрема, в основу якого покладена *концепція субсидіарності*. В ній ідеться про роздержавлену модель вертикалі виконавчої влади з високим рівнем децентралізації державного управління, активними суб'єктами якої стають як органи самоврядування, так і громадські та господарські об'єднання (бізнес-структури). Тому *реалізація принципу субсидіарності можлива лише у суспільстві з розвиненим корпоративізмом*[275], тобто там, де має місце договірний перерозподіл функцій і повноважень між автономними суб'єктами господарювання. Як свідчить досвід демократично розвинених країн, муніципальні корпорації[276] – автономні об'єднання громадян (територіальні колективи, общини, комуни) за місцем їх компактного проживання з віковими традиціями здійснення місцевого самоврядування здатні забезпечити власне життєзабезпечення та

[275] Розвиток корпоративних відносин у суспільстві перетворив окремого індивідуума в корпоративну людину, а суспільство індивідуумів – у суспільство корпорацій. Тобто реалізується зовсім інша схема взаємодії: людина – корпорація – держава. За слушним зауваженням Е.Дюкрейма, суспільство наче ущільнюється і його слід охарактеризувати як суспільство організацій. Див.: Исаев М.А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М.А. Исаев, А.Н. Чеканский, В.Н. Шишкин. – М. : РОССПЭН, 2000. – С. 44–47.

[276] Муніципалітарії – міські поселення, що мають статус муніципальної корпорації, який надає їх жителям право самим управляти своїми справами. Спираючись на вікові традиції здійснення місцевого самоврядування, останні здатні забезпечити вирішення не тільки власних місцевих проблем, а й відігравати важливу роль у соціально-економічному розвитку певної території та країни загалом. Інші корпорації та об'єднання (господарські, політичні, громадські) мають лише певні межі впливу або визнання (споживання) результатів їх діяльності, тоді як муніципальні корпорації мають територіальні межі своєї юрисдикції або адміністративно-територіальні кордони.

відстоювати власні інтереси перед державою та світовим співтовариством. Відповідно українська територіальна громада обов'язково має стати колективним суб'єктом права – муніципальною корпорацією, особливості функціонування якої будуть відповідним чином врегульовані на конституційному і законодавчому рівнях.

У процесі роздержавлення та подальшого розвитку ринкових відносин мають: активізуватися діяльність органів місцевого самоврядування, змінитися характер їх взаємовідносин із суб'єктами господарювання, поширитися корпоративні відносини[277]. До того ж офіційні формулювання територіальної громади[278] визначають такі основні її характеристики, корпоративні за своєю суттю, як: самоврядна, репрезентативна, автономна, територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна. Це створює якісно нові економічні засади місцевого самоврядування: місцеві органи управління матимуть власну юридично оформлену самостійну фінансово-економічну базу. Ось чому для розвитку корпоративних відносин важливо, щоб територіальні колективи та їх місцеві органи влади були незалежні від держави, а останні обиралися шляхом прямого волевиявлення населення. Тобто за позитивного вирішення цієї проблеми до притаманних будь-яким корпораціям і об'єднанням прав автономії у здійсненні господарської діяльності та громадянських функцій додається й право територіальної автономії, яке разом з майновою (у тому числі фінансовою) та корпоративно-правовою автономією вимагатиме обов'язкового широкого застосування договірних відносин між державою (державними органами виконавчої влади) та місцевими колективами як у майновій, так і немайновій сферах.

Дієвість і результативність адміністративно-територіальної реформи тісно пов'язані із врегулюванням правових відносин у сфері розмежування власності між територіальними колективами і державою. Завершення інституціалізації комунальної власності вимагатиме вдосконалення правової бази для чіткого визначення виняткових прав територіальної громади на комунальну власність, її особливого, корпоративного статусу та правового режиму[279]. Це пов'язано з тим, що основний тягар з обслуговування інтересів населення та розв'язання питань місцевого значення несуть органи місцевого самоврядування, для чого їм надається можливість стати повноцінним господарюючим суб'єктом на своїй території, тобто йдеться про реальне розширення майнової та фінансової автономії територіальних громад. Для втілення цього необхідно здійснити правове врегулювання питань, пов'язаних із перетворенням комунальної власності в корпоративну, вдосконалити фінансову систему місцевого самоврядування завдяки широкій участі органів влади у фінансово-кредитних і рентних відносинах. Цьому сприятиме й те, що за структурою і складом комунальна власність українських територіальних громад наблизилася до вимог і норм, притаманних сучасним муніципальним корпораціям. У їх власності перебувають земля, природні копалини, ліси, водойми, рослинний і тваринний світ місцевого значення; рухоме й нерухоме майно, в тому числі нежитлові приміщення та житловий фонд; кошти місцевих бюджетів, позабюджетних, валютних, цільових фондів; фінансові ресурси, запозичені органами місцевого самоврядування, фінансові ресурси комунальних підприємств, кошти, одержані від відчуження комунального майна; цінні папери. Територіальні громади володіють і управляють комунальними підприємствами, організаціями та установами соціально-культурної, виробничої та фінансово-кредитної сфер, у тому числі банками, страховими й довірчими товариствами; пенсійними і резервними фондами; паями, що належать органам місцевого самоврядування у статутних фондах підприємств і акціонерних товариств; майнові права (вимоги до боржників щодо сплати поставленої продукції, обов'язки із погашення кредитних зобов'язань тощо). Зміна статусу і ролі органів місцевого і регіонального самоврядування, перерозподіл на їх користь повноважень і ресурсів під їх виконання дозволить територіальним колективам отримати важелі впливу на модернізацію економічного простору підлеглої території, самостійно визначати напрями свого просторового розвитку шляхом здійснення функції стратегування та маркетингу території.

В Україні із набуттям територіальними громадами статусу автономних та самоврядних утворень відбудеться зміна форм і методів взаємовідносин між ними та державою – між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади усіх рівнів (місцевими державними адміністраціями, міністерствами і відомствами) по вертикалі, а також між

[277] У західній соціологічній і правовій доктринах практикується можливість територіальних колективів діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем. Такі територіальні колективи (комуни, общини) мають статус самоврядних, визначаються як муніципальні корпорації.

[278] Див.: Закон України "Конституція України" від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР; Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Доступні з : http://zakon1.rada.gov.ua/

[279] Ідеться про удосконалення відповідної нормативно-правової бази: внесення змін до закону «Про власність», а також ухвалення низки законів, зокрема «Про комунальну власність».

територіальними громадами по горизонталі та їх представницькими органами на обласному та районному рівнях. Ці взаємовідносини між усіма зазначеними вище суб'єктами будуватимуться лише на договірних засадах, закріплених відповідними юридичними документами, а порушення обов'язків будь-якою зі сторін розглядатиметься лише в судовому порядку. Звідси зовсім інше правове наповнення отримає й статут територіальної громади, адже при його розробленні до змісту окремих положень ставитимуться настільки прискіпливо, що застосовуватимуть проведення різних форм опитування думки громадян – аж до проведення локального референдуму, наприклад, з питань об'єднання з іншою сусідньою територіальною громадою (а якщо так, то за яких умов); у разі доцільності обласним і районним радам делегуватимуться повноваження і фінансові ресурси на розбудову інфраструктурних об'єктів, необхідних одночасно декільком громадам, та вирішуватимуться питання щодо умов і розподілу обов'язків стосовно подальшого утримання об'єктів спільної власності та ряд інших.

Сучасна наукова думка розуміє «регіон» і як цілісну інтегровану господарську систему, і як активний суб'єкт державного управління, що найбільш повно відображається у концепції регіону як господарюючої корпорації. Набутий досвід корпоративного управління свідчить про провідну роль менеджменту та його значний вплив на ефективність функціонування великих господарських систем, до яких відносяться регіональні господарські комплекси. Особливості регіону як суб'єкта господарювання полягають у наявності ознак корпоративності (тобто наявності інтересів) і структурної складності. Регіон-квазікорпорація – це великий суб'єкт власності (регіональної й муніципальної) та економічної діяльності, завдяки чому не менше, ніж сучасні корпорації, має значний ресурсний потенціал для саморозвитку. Умовою перетворення українських регіонів у своєрідні квазікорпорації є обов'язкове розширення їх економічної самостійності шляхом передачі економічних прав і повноважень, адміністративних компетенцій від центра на місця, що має стати головним напрямом економічної, адміністративної, муніципальної реформ та ринкових перетворень. У такій якості регіони взаємодіють з національними і транснаціональними корпораціями, стають учасниками конкурентної боротьби на ринках товарів, послуг, капіталу (прикладами можуть служити захист торговельної марки місцевих продуктів, змагання за вищий регіональний інвестиційний рейтинг, державні ресурси та замовлення тощо). Це відбувається в тому випадку, якщо регіони дійсно є акторами

міжнародного економічного співробітництва (тобто володіють можливістю незалежно від своїх держав встановлювати трансграничні контакти).

Сутність адміністративно-територіальної реформи в контексті забезпечення просторово-економічного розвитку України з огляду на викладене у попередніх підрозділах, полягає у вирішенні таких основних завдань.

По-перше, реалізація потенціалу стратегічного управління тісно пов'язана зі *зміною моделі територіальної організації влади, в рамках якої має бути здійснена як політична, так і адміністративна децентралізація*. Як наголошувалося у попередніх підрозділах, в Україні під час проведення відповідної реформи перевага має бути надана моделі або сильної децентралізації, або регіональної автономії, в межах яких визнається і практикується сталий розвиток демократичних інститутів, насамперед місцевого самоврядування – територіальних громад базового рівня. Моделі регіональної автономії та сильної децентралізації по суті відрізняються ставленням до практики регіонального самоврядування, обсягом наданих функцій, які безпосередньо виконують регіональні представницькі органи, і, звичайно, обсягом автономних фінансових коштів під їх забезпечення. У рамках цієї моделі можна реалізувати існуючу в Європі практику надання різного статусу окремим територіальним утворенням усередині однієї країни[280].

Тому важливим концептуальним підходом до переосмислення суті й ролі територіального утворення (міста, сільського населеного пункту, регіону) в системі стратегічного управління є *визнання його активним суб'єктом суспільно-економічних відносин і формування уявлень про нього як про територіальну (регіональну) цілісну систему економічного управління*. Внаслідок проведення політичної децентралізації адміністративно-територіальні одиниці базового і проміжного рівнів набувають ознак цілісних територіально-господарських систем: володіють високим ступенем адміністративної автономії, що передбачає високу ступінь легітимності регіональних та місцевих органів управління; мають автономний (тобто відокремлений від державного) бюджет; отримують широкий спектр компетенцій для здійснення інтенсивного розширеного самовідтворення за рахунок власних виробничих і природних ресурсів. Становлення українських регіонів і тери-

[280] Наприклад, німецькі землі, італійські регіони, що мають особливий статус, автономні іспанські общини з розширеною компетенцією, – всі вони володіють досить широкою автономією, що є одночасно політичною, адміністративною і фінансовою. Поряд з ними існують італійські регіони і автономні іспанські общини із звичайним статусом, які мають широкі й різноманітні компетенції, але з меншою автономією.

торіальних громад як цілісних управлінських систем завдяки притаманним їм властивостям – здатності до самовідтворення, самоуправління і самоорганізації – дасть позитивний поштовх до того, щоб *регіональне управління набуло якісно нового інституціонального змісту*. Подібні системи управління меншою мірою залежать від зовнішніх збурюючих факторів і більшою – зазнають впливу від інтегруючих чинників. Лише в іпостасі справжніх цілісних економічних систем управління адміністративно-територіальні одиниці як повноправні агенти господарювання матимуть ті необхідні інституціональні рамки, в яких за наявності відповідних стимулів виникне зацікавленість у зростанні добробуту населення, ефективному та розширеному відтворенні їх соціально-економічних потенціалів.

По-друге, *упорядкування системи адміністративно-територіального поділу* з метою розкриття потенціалу стратегічного управління здійснюється шляхом: 1) встановлення чітко визначеної трирівневої структури одиниць адміністративно-територіального устрою: область – район – територіальна громада; 2) відходу від ускладненої діючої системи адміністративно-територіального поділу, коли в межах однієї територіальної одиниці існують інші, того ж рівня, а кожна адміністративна одиниця є нерозривною, не допускаються анклави одних адміністративно-територіальних одиниць на території інших; 3) укрупнення з урахуванням регіональних особливостей і доцільності дрібних територіальних громад з низьким ресурсним потенціалом з метою досягнення ними управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності; 4) підвищення статусу міст-мільйонників з метою забезпечення їх інвестиційної привабливості, підвищення їх ролі як урбанізованих центрів; 5) практика створення окремих округів – судових, виборчих, соціальних, поліцейських, пожежної безпеки тощо.

По-третє, *побудова більш ефективної управлінської структури в системі адміністративно-територіального устрою з дотриманням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ* досягається через: а) розмежування функцій та повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування; б) розподіл функцій і повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ, зважаючи на принцип наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення; в) усунення підміни

повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому, районному, обласному рівнях; г) визначення контрольних функцій органів державної влади стосовно органів місцевого самоврядування.

По-четверте, *зміна принципів відносин між владою і громадянами*, є запорукою переходу від здійснення державною владою управління суспільством до служіння громадянам та надання їм якісних і доступних послуг на всіх ланках системи адміністративно-територіального устрою. Уникнення розриву між владою та громадянами досягається шляхом створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян, що забезпечить ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення. Крім того, децентралізація публічної влади на принципах субсидіарності дозволятиме дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності, оскільки наслідки схвалюваних рішень наставатимуть там, де ці рішення були прийняті;

По-п'яте, *зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової й управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць* з метою реалізації потенціалу стратегічного управління здійснюватимуться шляхом: а) розроблення та реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських територій та малих міст, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів; б) наділення адміністративно-територіальних одиниць майном та ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення та делегованих функцій органів державної влади; в) зміни міжбюджетних взаємовідносин, збільшення доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів та гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання; г) встановлення принципу незалежності та непідпорядкованості між бюджетами базового, районного, обласного рівнів. Держава має гарантувати бюджетне забезпечення мешканців усіх адміністративно-територіальних одиниць у розмірах не нижче визначеного законодавством гарантованого рівня[281]. Ефективне функціонування децентралізованої системи адміністративно-територіального устрою потребує належної економічної основи: майна, відповід-

[281] Кравців В., Жук П. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні.

них майнових прав, природних та інших ресурсів, коштів місцевих бюджетів. Майно, фінансові та інші ресурси територіальних громад мають бути достатніми для забезпечення вирішення питань місцевого значення, віднесених до їх компетенції.

Центральна державна влада має право втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, але лише у встановлених законодавством випадках і лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів. Для того щоб в існуючій управлінській вертикалі діяв демократичний механізм впливу на діяльність виконавчих органів регіонів та органів місцевого самоврядування, *необхідно розвинути систему законодавчого, судового та адміністративного нагляду за їх діяльністю*. При цьому слід зважати на те, що надані органам місцевого самоврядування повноваження не можуть бути заперечені або обмежені іншим органом влади – центральним чи регіональним. Здійснення *адміністративного контролю передбачається лише у формах і випадках, передбачених законодавством*[282]. Предметом контролю є забезпечення дотримання законності та конституційних принципів (а не доцільність дій органів самоврядування), а також виконання делегованих повноважень. Забезпечення правового захисту місцевого самоврядування реалізовується через розвиток судової системи – розвинена судова система (зокрема, виокремлення питань місцевого самоврядування в окрему галузь права) є однією з важливих умов для практичного впровадження механізмів громадського контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

Процеси децентралізації державного управління реалізуються шляхом обов'язкового перегляду складу господарських функцій органів державної виконавчої влади з подальшим перерозподілом владних повноважень між органами державними та самоврядними (місцевого та регіонального рівнів). Необхідною умовою реалізації територіальним утворенням функції стратегування як засобу забезпечення конкурентоспроможності території, що перебуває під їх юрисдикцією, є розмежування функцій по вертикалі управлінської ієрархії. Нижче наведено пропозиції з розподілу функцій між

[282] Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити. Див.: Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – Вип. 1–2 (6–7). – К., 1994. – С. 70–77.

базовим, районним та обласним рівнями адміністративно-територіального устрою. Питання надання адміністративних послуг, що пов'язані з владними функціями щодо забезпечення юридичного оформлення реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів фізичними та юридичними особами за їх заявою (дозволи, ліцензії, посвідчення, акти, погодження, довідки, висновки, свідоцтва, реєстрація тощо), потребують розгляду у контексті реалізації загальнодержавної політики дерегуляції.

Територіальна громада (сільська, селищна, міська) наділяється такими функціями, як: будівництво та утримання місцевих доріг, вулиць і площ; освіта та культура: дошкільна освіта, школи 1–3 ступенів (школа 1 ступеня у всіх поселеннях), позашкільна освіта, бібліотеки, будинки культури, турбота про пам'ятники); охорона навколишнього середовища та управління місцевими водними ресурсами; будівництво і технічне обслуговування систем водопостачання, каналізації та водоочищення; благоустрій, підтримання чистоти, прибирання, вивезення, складування та утилізація відходів; функціонування ринків та організація торгівлі; будівництво муніципального житла; організація роботи місцевого транспорту; організація місць поховання та догляд за ними; охорона здоров'я на базовому рівні (ФАП у кожному поселенні, амбулаторія для адміністративно-територіальної одиниці) і соціальна допомога (центри соціального забезпечення); спорт і туризм (спортивні споруди, клуби, центри дозвілля); громадський порядок і безпека громадян, протипожежний та протипаводковий захист (спільно з відповідними державними органами); утримання установ, підпорядкованих територіальній громаді; організація електро- та теплопостачання, постачання твердого палива та газу.

Вищий регіональний рівень (області) виконує завдання з вироблення та реалізації стратегії (політики) розвитку області та розв'язання міжрайонних питань і питань загальнообласного значення. Міжтериторіальний характер окремих функцій, які територіальні громади неспроможні реалізувати самостійно, спричинить підвищення ролі обласних і районних рад у наданні допомоги щодо їх виконання. Регіональні стратегії розвитку складатимуться із проектів розвитку інфраструктур економіки міжрегіонального значення, а роль регіональних органів влади змінюється у бік координації у реалізації спільних стратегічних ініціатив органів місцевого самоврядування шляхом надання останнім відповідної підтримки (організаційної, фінансової, методичної тощо). Такими управлінськими функціями, що виконують регіональні органи влади, наприклад, мають бути: створення умов для економічного

розвитку, збалансування ринку праці, реалізації проектів на підтримку малих та середніх підприємств, здійснення заходів з рекламування інвестиційної привабливості області, ініціювання створення необхідних організаційних форм для залученні інвестицій та міжнародної фінансової допомоги (агенцій, фондів регіонального розвитку); організація міжрегіональної співпраці, розроблення й реалізація стратегії та програм регіонального розвитку, ініціювання укладення угод щодо регіонального розвитку з центральними органами влади; утримання та розбудова регіональної громадської та технічної інфраструктури (управління дорогами міжрайонного та обласного значення, автобусним транспортом міжрайонного сполучення); підтримка розвитку науки та освіти, культури (театри, філармонії, музеї); забезпечення раціонального використання природних ресурсів та збереження навколишнього природного середовища (дозвільні функції, екологічний контроль); утримання медичних і освітянських закладів обласного значення (закладів спеціалізованої медичної допомоги та діагностики; шкіл-інтернатів спеціалізованого профілю, закладів професійно-технічної освіти тощо).

На районному рівні реалізуються завдання розв'язання міжрайонних питань у сфері: освіти на рівні старшої школи (3 ступеня), навчальних закладів для дітей, які потребують спеціальної допомоги і реабілітації, та культури (музичні, мистецькі школи); охорони здоров'я (стаціонарні лікарні, районні стоматологічні поліклініки); соціального захисту, сімейної політики та підтримки інвалідів і осіб похилого віку; транспорту в районі (організація та співфінансування місцевих автобусних маршрутів між територіальними громадами району); догляду та утримання доріг районного значення; культури (мистецькі колективи, фестивалі, конкурси) та охорони культурних об'єктів; архітектури та будівництва; управління охороною навколишнього середовища; управління сільським і лісовим господарством, рибальством; управління громадським порядком і безпекою громадян (спільно з відповідними державними органами); організації захисту від повеней, пожеж та інших надзвичайних загроз життю та здоров'ю людини та навколишньому середовищу; подолання безробіття та активізація місцевого ринку праці; захисту прав споживачів.

Описаний вище перерозподіл функцій, компетенцій, повноважень не завадить залишитися головним *загальнодержавному рівню управління*, на якому будуть виконуватися функції стососно: міждержавних відносин; оборони; поліпшення екологічної ситуації; регулювання грошового обігу; контролю за банківськими операціями; політики оподаткування; стратегії регіо-

нального планування (програмування) соціально-економічного розвитку, в першу чергу – культури; освітянства (зокрема вищої школи); підготовки і перепідготовки кадрів; розвитку загальнодержавних видів транспорту, енергетики, геологічних досліджень тощо.

Підвищення якості управління і використання суспільних фінансів на субнаціональному рівні пов'язано зі сприянням проведенню на регіональному й місцевому рівні таких соціально-економічних реформ, як: створення стимулів для впровадження інструментів стратегічного планування, програмно-цільового бюджетування та бюджетування, орієнтованого на результат, нових механізмів адміністративного регулювання й управління, розвитку взаємин з органами місцевого самоврядування, механізмів приватно-державного партнерства.

У процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для: надання публічних благ відповідно до потреб і вподобань місцевого населення; підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання закріплених за ними функцій, а отже – за ефективність видатків місцевих бюджетів; збільшення витрат місцевих бюджетів залежно від зростання власних доходів і розвитку економіки відповідних територій. Головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав ухвалення рішень у сфері власних фінансів. Місцеві органи влади у межах закону повинні самостійно визначати свої витрати, доходи, способи формування доходів, самостійно будувати відповідні фінансові інститути, мати власну компетенцію в системі фінансових відносин. Розглянемо такі напрями:

– місцеві бюджети слід формувати, беручи до уваги принцип субсидіарності системи місцевого самоврядування (вони не мають входити до складу бюджетів адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня та державного бюджету, чим гарантується фінансова самостійність одиниць адміністративно-територіального устрою);

– розмежування доходних джерел бюджету повинно грунтуватися на критеріях стабільності, економічної ефективності, територіальної мобільності і рівномірності розподілу податкової бази, соціальної справедливості та бюджетної відповідності. Відокремлення від завдань центральної влади завдань, що покладаються на місцеву владу, зумовлює потребу в таких фінансових джерелах, на які остання може впливати;

– бюджет низової адміністративно-територіальної одиниці повинен бути таким, щоби територіальна громада була заінтересована у зборі податків,

стимулюванні діяльності підприємців, від яких надходять ці податки. Якщо йти шляхом укрупнення територіальних одиниць базового рівня, то виявиться, що їх кількість, а разом з ними – і обсяги місцевих бюджетів, зменшаться (наприклад, з 12 до 7 тис. одиниць);

– реформування міжбюджетних відносин має забезпечити їх збалансованість і прозорість, а також сформувати основу для здійснення державної регіональної політики та стимулювання органів місцевого самоврядування збільшувати надходження у місцеві бюджети.

У цілому реформа адміністративно-територіального поділу для потреб стратегічного управління в рамках моделі поляризованого розвитку сполучається з укрупненням юрисдикції для виділення системи «опорних регіонів» усередині країни, можливістю визнання за ними іншого статусу, ніж у звичайних адміністративно-територіальних одиниць, а також спільним кооперативним бюджетом цих регіонів, кооперативними проектами, єдиним управлінням їх системою.

Практичні програмно-проектні роботи у сфері просторового розвитку не можуть здійснюватися на повну силу – за своєю природою вони не можуть замикатися у рамках адміністративних регіонів, тоді потрібно нове замовлення на розробку єдиної схеми на території країни, з урахуванням сукупності зв'язків локальних і глобальних засад. Найбільш перспективною видається необхідність одночасного проектного зусилля на усіх масштабних горизонтах – від країни як цілого, через окружний і регіональний рівень до муніципального. Проте в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня не можна застосовувати макроекономічні механізми, тільки механізми господарського функціонування. Тому на верхньому (обласному) рівні найважливішим стає принцип політичної координації діяльності господарюючих суб'єктів. Саме макро(мезо-)регіон у принципі в змозі виконувати функції координатора ліній відповідальності між різнорідними політичними, соціальними, економічними суб'єктами.

Згідно з відомим принципом єдності економічного і адміністративного районування в центрі уваги вітчизняних економіко-географів зазвичай перебуває проблема невідповідності між адміністративним районуванням як інституціонально закріпленим розчленуванням державної території і тими або іншими соціально-економічними районами, які прийнято вважати існуючими. За консервативності адміністративного поділу й більшої динамічності багато в чому стихійного економічного районування протиріччя між ними цілком природні. Завдання державної влади полягає в тому, щоб правильно уловити межі економічних районів, що формуються природним чином,

і, за можливості, поєднати з ними адміністративні межі. У зв'язку з цим питання про реконструкцію адміністративно-територіального устрою країни набуває іншої форми – йдеться не про перекроювання адміністративних меж, а про формування співвимірних об'єктів стратегічного планування, в якому сили держави, муніципальних корпорацій і бізнесу необхідно об'єднати оптимальним чином. Мережа об'єктивно існуючих та офіційно визначених соціально-економічних районів має широко використовуватися в управлінсько-регулятивних цілях і бути основою для територіально диференційованого планування перспективного регіонального розвитку та адекватних дій державних та місцевих органів влади в управлінні соціально-економічними процесами.

У зв'язку з цим питання про реконструкцію адміністративно-територіального устрою країни набуває іншої форми. Таким чином, кожен із виокремлюваних у межах макро-, мезо- і мікрорайонування економічних районів як об'єкт державного регулювання (планування і стратегування) покликаний виконувати певні функції просторово-економічного розвитку. Зокрема, забезпечувати: поєднання соціально-економічних та господарсько-виробничих інтересів; збереження та оздоровлення середовища проживання населення; розвиток і підтримку раціональної спеціалізації в контексті регіонального комплексоутворення; сприяння розвитку прогресивних звичаїв та традицій, культури населення тощо. Якщо мезорайонування пов'язується з інтересами єдиних відтворювальних циклів у регіонах, то макрорайонування – з відтворювальними процесами в регіонах. Так, *макрорайонування, яке охоплює частину природної зони або декілька областей відносно близькими економічними і природними умовами господарювання* (додаток 5), може застосовуватися при розробленні прогнозів і крупних комплексних програм розвитку народного господарства на довготермінову перспективу. Основною метою *мезорайонування* (додаток 6) є розроблення стратегій (перспективних планів) розвитку регіональних міжгалузевих соціально-економічних систем, зокрема, інтегральних територіально-виробничих комплексів (ТВК) – промислових, агропромислових, транспортних, рекреаційних. Потреба у здійсненні *мікрорайонування* пов'язана із проведенням кадастрової оцінки природно-ресурсного потенціалу (розробка місцевих систем галузевих територіально-виробничих комплексів відбувається в межах адміністративно-територіальних одиниць І-го порядку – областей[283]).

[283] Це можуть бути й адміністративні райони за наявності тісних галузевих і, можливо, міжгалузевих зв'язків як по горизонталі, так і вертикалі, основу яких становлять регіональні і галу-

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що упорядкування адміністративно-територіального поділу та децентралізація публічної влади як стрижень адміністративно-територіальної реформи і адекватне цьому управління регіональним соціально-економічним відтворенням сприятиме більш ефективній реалізації стратегій розвитку різних за рангом і статусом адміністративно-територіальних утворень, посилюватиме конкуренцію між ними за залучення інвестицій, стимулюватиме докладання зусиль щодо поліпшення ділового клімату. Необхідне становлення системи самокерованих, самовідтворювальних територіальних структур (регіональних і територіальних громад), спільна керована і скоординована діяльність яких сприятиме інтегративної якості всієї національної економіки. Синергетичний підхід знаходить своє застосування при забезпеченні ефективності та узгодженості міжрегіональної та внутрірегіональної взаємодії територіальних громад, що входять до складу регіонів. Завданням практики економічного районування має стати нівелювання консервативності адміністративного поділу задля організації міжрегіонального простору, покликаної забезпечити міжрегіональну кооперацію, вільний потік капіталу, робочої сили, технологій.

зеві ТВК різних видів діяльності, що формуються на підставі комплексного використання природно-ресурсного потенціалу, територіальної єдності виробництва, ефективності їх функціонування, взаємопов'язаності.

ВИСНОВКИ

У монографії переосмислено наявне в економічній науці знання про просторово-економічний розвиток і регулювання цього процесу та запропоновано нове вирішення важливої науково-практичної проблеми щодо обґрунтування конкретного інструментарію для формування економічного простору держави в сучасних умовах. Отримані авторами на цій ниві наукові здобутки дозволяють зробити такі висновки.

1. При розкриті пояснювальних можливостей трьох концептуальних підходів до розуміння сутності економічного простору – географічного, ресурсного, інституціонально-процесного – перевагу надано останньому, згідно з яким цей феномен уявляється як віртуальне середовище, де протікають економічні процеси. З огляду на це економічний простір розуміється як сукупність економічних процесів суб'єктів господарювання та самих суб'єктів господарювання, що пов'язані єдиним сукупним економічним процесом з формування результатів економічної діяльності, а елементами, що його утворюють, є: сукупний економічний процес, економічний час, економічна конкуренція. Факторно-компонентна структура регіонально-економічного простору розкривається через синтез продуктивних сил з системою економічних відносин, локалізованих на певній території, що має статус політично-адміністративної чи економіко-правової суверенності та включає такі складові: інституційне середовище життєдіяльності суспільства на різних рівнях його організації – сукупність цінностей, неформальних і формальних норм людської поведінки, які впливають на співвідношення стимулів (корисності, моралі, афектів, примусу) у діяльності й зумовлюють досягнення мінімальної згоди у людських взаємодіях; людські ресурси; довкілля, природні ресурси, географічне становище; рукотворні ресурси.

2. У дослідницькій програмі з вивчення підходів до виміру економічного простору саме розмір і характеристики географічного простору задають «систему координат» для подальшого аналізу та оцінки інших його характеристик і особливостей. Застосування *макроекономічного підходу до виміру регіонального економічного простору* та оцінки результативності регіональної економічної політики, що проводиться владою щодо його упорядкування і перетворення, передбачає оцінку за основними макроекономічними показниками у абсолютному та відносному вимірі. У *системно-структурному трактуванні виміру економічного простору* акцент робиться на якісному розвитку простору, поліпшенні його властивостей, попередженні

появи загальноекономічних, структурних, соціально-економічних, фінансово-економічних диспропорцій з метою підвищення конкурентоспроможності регіону. *Інноваційний підхід до виміру економічного простору* обумовлений бурхливим прогресом «економіки знань» і просуванням інноваційного фактора на провідні позиції серед чинників економічного розвитку. *Господарсько-правове розуміння простору* націлене, з одного боку, на його збереження, а, з іншого – на підвищення керованості економічних і соціальних процесів, що на ньому відбуваються. *Геоекономічний вимір економічного простору* пов'язаний з уявленням про нього як простір, що конструюється за допомогою глобальної та регіональної міждержавної співпраці.

3. Запропонований підхід до моделювання процесів регулювання просторово-економічного розвитку грунтується на врахуванні основних закономірностей управління соціально-економічною системою, яка виступає формою для існування економічного простору. Така закономірність, як *єдність соціально-економічної системи*, відбиває зв'язок між її елементами, що тривалий час зберігає її цілісність під час трансформаційних змін; *пропорційність елементів економічного простору та управління* слід враховувати при вдосконаленні або реформуванні як керованої, так і управляючої системи; *централізація, деконцентрація і децентралізація управління* (зокрема дотримання принципу субсидіарності) припускає відповідну передачу владних повноважень із відповідними їм обсягами фінансово-матеріальних ресурсів на ті рівні управління, на яких вони можуть бути виконані найбільш ефективно; *співвідносність та адекватність управляючої системи тій системі, якою вона керує, дозволяє* адаптуватися до нових викликів і загроз, які несуть нові тенденції і процеси (зокрема, глобалізація світового господарства і заданий нею новий регіоналізм, постіндустріалізм, транснаціоналізація економіки).

4. Для розуміння сутності управління регіональною конкурентоспроможністю сформульовано ідею «регіонального ромба», складовими якого є чотири детермінанти конкурентних переваг регіонального характеру: геоекономічне становище регіону, що визначає стратегічні цілі його економічного розвитку; параметри регіональних ресурсів усіх видів і параметри виробничої і соціальної інфраструктури регіону та їх відповідність стратегічним цілям економічного розвитку регіону; параметри системи регулювання економічної діяльності, що використовується владними структурами регіону; її орієнтація на ефективне досягнення стратегічних цілей регіонального під-

несення. До цього «регіонального ромба» запропоновано ввести ще чотири фактори: роль уряду; групи стратегічного впливу (регіональні та зовнішні), стратегію фірми та фактори, що впливають на ефективність міжрегіональних господарських зв'язків.

5. Запропоновано уявлення про конкурентоспроможність регіональних економік як інтегрального критерію ефективності регулювання просторово-економічного розвитку або як здатність будь-якого територіально-господарського утворення, що є місцем базування економічних суб'єктів і місцевих управлінських структур, за рахунок отримання синергетичного ефекту від їхньої спільної взаємодії забезпечити примноження конкурентного потенціалу всієї господарської системи – вищого рівня капіталізації господарських активів і доходів на вкладений капітал, а у підсумку – покращення добробуту та якості життєдіяльності населення. Розроблені методичні рекомендації щодо розрахунків інтегральних оцінок конкурентоспроможності регіонів України базуються на доборі групи адаптованих до офіційної державної статистики показників, групуванні регіонів за інтегральним індикатором рівня їх конкурентоспроможності у динаміці, широкому використанні економіко-математичних методів дослідження.

6. Парадигма нової політики просторово-економічного розвитку в Україні, крім соціальної орієнтованості та втілення принципу територіальної справедливості, має бути адекватною стратегічним цілям забезпечення самопідтримуючого типу економічного зростання країни та її регіонів – спрямованою на інноваційний режим відтворення їх економіки, формування економіки знань, інноваційних форм господарювання тощо, на досягнення яких слід зорієнтувати багатий арсенал державних механізмів (методів, інструментів). Ознакою формування нової моделі політики просторово-економічного розвитку в Україні має стати реалізація принципу регіонального саморозвитку, перенесення відповідальності за розвиток територіально-господарських утворень та відтворення людського капіталу на місцеві влади, що дозволить повніше враховувати інтереси територіальних співтовариств через здійснення координації діяльності центру і регіональних та місцевих влад. Для того щоб державна регіональна економічна політика стала важливою інституційною формою стійкого розвитку регіонів, керуючим параметром територіального відтворення, потрібно здійснити перехід від політики підтримки регіонів (при цьому не виключаючи саму практику підтримки) до політики, орієнтованої на забезпечення їх розширеного відтворення, яку слід проводити відповідно до цілей цього відтворення та наявних полі-

тичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави і самих регіонів.

7. Під стратегічним регулюванням просторово-економічного розвитку розуміється така організація всієї безлічі управлінських робіт, що мають на меті перетворення території (регіону, міста) насамперед в об'єкт капіталізації за рахунок посилення привабливості та конкурентоспроможності території. Місією просторового розвитку і, відповідно, стратегії її досягнення стає забезпечення високого конкурентного статусу країни та її окремих регіонів як високоорганізованого і привабливого для життя і життєдіяльності середовища. У формалізованому вигляді стратегія – це програмно-плановий інструмент управлінської діяльності державних та місцевих органів виконавчої влади стратегічного характеру, спрямований на досягнення стратегічних цілей і вирішення завдань щодо соціально-економічного поступу та збалансованості просторової організації економіки.

8. Стратегічне управління представлено як ефективний засіб модернізації сучасного економічного простору, що орієнтує на підвищення конкурентоспроможності як держави, так і її регіонів. Актуалізація питання про вдосконалення механізму стратегічного регулювання просторово-економічного розвитку в Україні насамперед пов'язана з тим, що вітчизняна практика у цій сфері сильно відстає від розвинених країн світу, зокрема країн – членів ЄС, у співдружність яких наша країна має наміри інтегруватися. До того ж перехід країни на інноваційну парадигму регіонального розвитку пред'являє високі вимоги до якості інтелектуальних технологій колективного стратегічного управління. Для успішної реалізації функції «ефективного стратега» влада повинна усвідомити, що конкуренція між країнами і регіонами відбувається в основному не в матеріальній сфері, а у сфері ідей, стратегій, проектів, впровадження власних стандартів, впливу на суспільну свідомість. Тому сам процес стратегування – робота з розумовими конструкціями, проектами і програмами – стає головним стратегічним механізмом забезпечення конкурентоспроможності країни та її регіонів, а завоювання лідерства у цій сфері здатне забезпечити їм прорив у господарській і соціальній сферах.

9. Значення інституціонального аналізу в системі регулювання просторово-економічного розвитку посилюється тим, що інституціональні перетворення, що відбуваються у будь-якій за масштабами цілісній системі управління – від світового господарства до рівня регіонів, міст, галузей, підприємств, супроводжуються створенням інститутів різнохарактерного

змісту. Структуризація інституціонального середовища життєдіяльності суспільства за рівнями організації дозволяє вибудувати ієрархію вкладених одних в інші і взаємодіючих між собою інституціональних просторів, у яких розгортається діяльність агентів і суб'єктів регулювання просторово-економічного розвитку. Виокремлення в інституціональній структурі різних типів середовищ дає можливість визначити ті організаційні рівні, де система регулювання просторово-економічного розвитку має певні правові підстави безпосередньо або опосередковано впливати на зміну зовнішніх та внутрішніх характеристик інституціонального середовища. Зрозуміло, що мега-, макро- і мезорівень інституціонального середовища задають цій системі *зовнішні обмеження*, причому лише останній (мезорівень) з них піддається опосередкованому впливу самої системи. Формування ж мікро- і наноінституціонального середовища, або *внутрішніх обмежень*, навпаки, є прерогативою менеджменту самої системи регулювання просторово-економічного розвитку і практикується на кожному управлінському рівні.

10. Нерозв'язаність проблеми реформування організації влади на місцях зумовлює подальший пошук науково обгрунтованої моделі територіального управління в Україні. Через невирішеність проблем, які стосуються суті організації місцевої влади в Україні та її відносин з центром, держава неефективно використовує потенціал місцевих органів влади для надання населенню якісних послуг. Місцеві органи влади не можуть формувати стратегії розвитку, оскільки надто багато залежить від мінливих рішень центрального уряду. В результаті вони використовують свої ресурси неефективно та надають недостатньо якісні послуги з освіти, охорони здоров'я та в комунальній сфері, що викликає невдоволення населення як центральними, так і місцевими органами влади. Разом із тим існує необхідність формування і конкретизації концептуальних принципів реформування адміністративно-територіального устрою України та його адаптації до вимог європейської стратегії розвитку «Європа 2020»; розроблення концепту адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в контексті забезпечення просторово-економічного розвитку України.

11. Активне конструювання простору шляхом його укрупнення і одночасно дроблення у рамках нового регіоналізму пояснюється посиленням міжнародної конкуренції в умовах взаємного відкриття ринків країн і необхідності використання інструментів підтримки національних або регіональних виробників. Новий регіоналізм – спосіб підвищення конкурентоспро-

можності країн та їх регіонів. Існує тісна залежність між розвитком регіональних суспільно-господарських систем та процесами децентралізації державного управління. Модель «обмеженої децентралізації», що практикується в територіальній організації влади і управлінні України обмежує здатність вітчизняних регіонів до самоуправління та саморозвитку (формування їх як цілісних систем) і тим самим стримує їх розвиток, про що свідчить їх низька конкурентоспроможність.

12. Становлення демократичного режиму і правової держави може відбутися лише в тому випадку, коли всі складові політичної системи досягнуть високої міри зрілості (цілісності), тобто отримають розпорядчо-владні функції і необхідні для їх виконання ресурси в найважливіших сферах свого життєзабезпечення. Зміниться і розуміння та модель державного менеджменту – управляти не регіональними економічними системами, а їх здатністю до самоорганізації. Відповідно створяться умови для переходу економічних штабів територіальних спільнот/громад на якісно новий рівень формування розвиткових стратегій, які отримають якісно інше наповнення. Тобто йдеться про важливу умову розбудови системи територіально-адміністративних утворень субнаціонального рівня як справжніх регіональних цілісних економічних систем управління.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Орієнтовний перелік показників та індикаторів, які характеризують економічний стан регіону, для визначення інтегрального показника рівня конкурентоспроможності регіону

Найменування показника	Одиниця виміру	Коментар
І. Показники економічного і соціального рівня розвитку регіону (U_{ij}^{n})		
ВРП на душу населення ($У_1$)	*грн/особу*	Розрахунок коефіцієнтів варіації, порівняння найбільш багатих і бідних територій чи їх груп
Обсяг промислового виробництва на душу населення (X_3)	*грн /особу*	
Обсяг сільськогосподарського виробництва на душу населення (X_4)	*грн/особу*	
Інвестиції в основний капітал на душу населення	*грн/особу*	
Інвестиції на 1 грн ВРП (ВДВ)	*грн*	Порівняння територій
Темпи зростання інвестицій	*%*	— " —
Розподіл за галузями економіки ВРП (доданої вартості) та обсягів промислового виробництва	*%*	Розрахунок коефіцієнтів диверсифікації, якісна оцінка сталості та етапу соціально-економічного розвитку
Зайнятість за агрегованими видами економічної діяльності (сільське господарство, промисловість, послуги)	*%*	Порівняння територій
Рівень зносу основних фондів (X_5)	*%*	Порівняння найбільш багатих і бідних територій чи їх груп
Продуктивність праці (X_1)	*грн/особу*	Порівняння територій
Індекс фізичного обсягу ВРП	*%*	— " —
Фондовіддача (X_7)	*%*	— " —
Частка експорту у ВРП (X_6)	*%*	— " —
«Експортність» економіки (у т.ч. промисловості, сільського господарства)	*%*	— " —
Питома вага зайнятих у науці в загальній чисельності населення	*%*	— " —
Питома вага інноваційно активних підприємств у їх загальній кількості	*%*	— " —
Ступінь забезпеченості місцевого бюджету власними доходами:	*%*	
– динаміка показників бюджетної забезпеченості на душу населення		— " —
– частка бюджетних трансфертів у ВДВ (ВРП)		
ІІ. Показники умов і рівня життя населення регіону (Uij k)		
Середньодушові грошові доходи	*грн/особу*	Розрахунок коефіцієнтів варіації, порівняння найбільш багатих і бідних територій чи їх груп
Середньомісячна номінальна нарахована заробітна плата	*грн/особу*	

Продовження додатку 1

Найменування показника	Одиниця виміру	Коментар
Перевищення грошових доходів над видатками населення	%	Порівняння територій
Співвідношення доходів 20% найбільш та 20% найменш забезпеченого населення	%	Порівняння найбільш благополучних і неблагополучних територій чи їх груп
Фактичне кінцеве споживання домашніх господарств	*млн грн*	Порівняння територій
Середній розмір внеску в ощадному банку щодо величини прожиткового мінімуму	%	— " —
Частка населення з доходами, нижчими за прожитковий мінімум, у загальній його кількості	%	— " —
Забезпеченість населення житлом на одну особу і/або інвестиції в житло	*кв. м / особу*	— " —
Чисельність лікарів на 10000 населення	на 10000 осіб	— " —
Співвідношення середньомісячної нарахованої заробітної плати до величини прожиткового мінімуму	%	— " —
Обсяг платних послуг на душу населення	*грн/особу*	— " —
Роздрібний товарообіг на душу населення	*грн/особу*	
Індекс споживчих цін	%	Порівняння найбільш благополучних і неблагополучних територій чи їх груп
Рівень безробіття (всього, застійна, жінок, молоді): – зареєстрованого – розрахованого за методикою МОТ	%	Розрахунок коефіцієнтів варіації, порівняння найбільш благополучних і неблагополучних територій чи їх груп
Рівень зайнятості (% населення у віці від 15 до 64, усього, жінок, чоловіків)	%	
Коефіцієнт загального (сума природного та міграційного) приросту населення: – коефіцієнт природного приросту – коефіцієнт міграційного приросту	на 1000 осіб	Порівняння найбільш благополучних і неблагополучних територій чи їх груп
Очікувана тривалість життя (У2)	*років*	
Малюкова смертність (число померлих дітей до 1 року на 1000 народжених)		
III. Показники умов і якості розвитку регіонального середовища (Uij f)		
Географічне становище (місцезнаходження) регіону стосовно зовнішньоторговельних виходів		Аналіз проводиться на якісному рівні
Природні умови		

Продовження додатку 1

Найменування показника	Одиниця виміру	Коментар
Наявність унікальних природних ресурсів		Аналіз проводиться на якісному рівні
Щільність транспортних мереж: – залізничного; – автошляхів загального використання с твердим покриттям	*км/10000* *кв. км*	Порівняння територій
Щільність населення Населення у віці до 15, від 15 до 64, понад 65 років Освітній рівень населення (початковий, середній, вищий)	*осіб / кв. км* % %	— " — Аналіз проводиться на якісному рівні
Частка інформаційного сектора в економіці	%	Порівняння територій
Частка нових видів продукції	%	— " —
Рівень (коефіцієнт) урбанізації	%	— " —
Кількість міст з населенням: – понад 1 млн осіб; – понад 566 тис. осіб; – понад 100 тис.;	*од.*	Аналіз проводиться на якісному рівні
Рівень злочинності (частка розкриття злочинів, частка економічних злочинів)	%	Порівняння територій
Наявність етно-конфесійних конфліктів		Аналіз проводиться на якісному рівні
Інтегральний рівень конкурентоспроможності	Інтегральний (зведений) коефіцієнт, що узагальнює дані всіх часток показників за формулою багатомірної середньої	

Джерело: систематизовано Т.В.Голіковою, І.А.Бевз.

Додаток 2

Горизонт стратегічного планування у сфері управління соціально-економічним розвитком регіонів України

Регіон	Документи стратегічного планування	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Україна	**Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки**																						
	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року																						
Автономна Республіка Крим	Державна програма соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 року. Стратегія економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011–2020 роки																						
Вінницька	Стратегія економічного і соціального розвитку Вінницької області на 2005–2015 роки. Стратегія регіонального розвитку Вінницької області на період до 2015 року																						
Волинська	Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004–2015 роки																						
Дніпропетровська	Комплексна стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року																						
Донецька	Стратегія економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року. Донбас 2025: стратегія майбутнього																						
Житомирська	Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2015 року																						
Закарпатська	Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області до 2015 року																						

Продовження додатку 2

Регіон	Документи стратегічного планування	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Запорізька	Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року																						
Івано-Франківська	Стратегія економічного та соціального розвитку територій Івано-Франківської області до 2015 року																						
Київська	Стратегія розвитку Київської області на період до 2015 року																						
Кіровоградська	Стратегія економічного та соціального розвитку Кіровоградської області на період до 2015 року. Стратегія економічного та соціального розвитку Кіровоградської області на 2013–2020 роки																						
Луганська	Стратегії економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року																						
Львівська	Стратегія розвитку Львівщини до 2015 року																						
Миколаївська	Стратегія економічного і соціального розвитку Миколаївської області на період до 2015 року																						
Одеська	Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року. Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року																						
Полтавська	Стратегія розвитку Полтавської області на період до 2015 року																						
Рівненська	Стратегії економічного та соціального розвитку області на період до 2015 року																						
Сумська	Стратегія розвитку Сумської області на період до 2015 року «Нова Сумщина – 2015» Стратегія соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року																						

Продовження додатку 2

Тернопільська	Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2015 року	
Харківська	Стратегії сталого розвитку Харківської області до 2020 року	
Херсонська	Стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року	
Хмельницька	Стратегії економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2004–2015 роки	
Черкаська	Стратегія регіонального розвитку Черкаської області до 2015 року	
Чернівецька	Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2015 року	
Чернігівська	Стратегія соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015	
м. Київ	Стратегія соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 року. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року	
м. Севастополь	Програма сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополь на період до 2015 року. Стратегія розвитку Севастополя на 2010–2020 роки	

Період дії одного стратегічного документу
Період вступу у дію двох стратегічних документів
Період дії одного стратегічного документу

Джерело: складено Н.О.Федяй на основі даних офіційних сайтів обласних державних адміністрацій.

Додаток 3

Порівняльна оцінка узгодженості стратегічних пріоритетів Державної стратегії регіонального розвитку та Стратегій регіонального розвитку до 2015 року *(12 регіонів України)*

Регіон	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року	Стратегії регіонального розвитку
АР Крим	Розвиток курортно-рекреаційної сфери. Розбудова та модернізація транспортної інфраструктури. Впровадження енергозберігаючих та екологічних технологій на підприємствах видобувної та хімічної промисловості. Розвиток зрошуваного землеробства. Водозабезпечення. Захист територій від підтоплення. Видобування енергетичних ресурсів на шельфі Чорного і Азовського морів. Розвиток виноградарства та виноробства.	Модернізація санаторно-курортного і туристичного сектора. Розвиток високотехнологічного сільськогосподарського виробництва. Модернізація структури промисловості за видами економічної діяльності. Розвиток транспортного потенціалу, в тому числі транзитного. Створення середовища, сприятливого для життя.
Вінницька область	Розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва. Будівництво автомобільних доріг, міжнародних транспортних коридорів № 3 і 5. Впровадження високих технологій у виробництві продукції машинобудування, побутової та електронної техніки. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій. Розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності, високотехнологічного, наукомісткого приладобудування та машинобудування. Стимулювання розвитку прикордонного співробітництва з Республікою Молдова. Розвиток туристично-рекреаційної сфери.	Розвиток людського потенціалу. Забезпечення екологічної безпеки і використання рекреаційного потенціалу. Інвестиційно-інноваційний розвиток галузей економіки. Розвиток міжрегіонального, міжнародного та прикордонного співробітництва. Просторовий розвиток та територіальне планування. Формування позитивного іміджу регіону.
Волинська область	Розвиток транскордонного співробітництва, прикордонної інфраструктури. Розвиток туристично-рекреаційного комплексу. Реструктуризація вугільної галузі. Забезпечення випереджального розвитку та експортної орієнтації провідних галузей промисловості, логістики, високих технологій. Реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ), водозабезпечення. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій. Розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва.	Розбудова агарного сектора та впровадження аграрної реформи; розвиток туристично-рекреаційного сектора. Розвиток транспортно-логістичної та транзитної сфери. Розбудова потенціалу інноваційного розвитку промисловості. Розширення міжнародного співробітництва та оптимізація транскордонного співробітництва.

Продовження додатку 3

Регіон	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року	Стратегії регіонального розвитку
	Вдосконалення залізничної мережі на території області (електрифікація залізничної колії від м. Ковель до кордону України з Респ. Польща та Респ. Білорусь, реконструкція залізничних вокзалів у м. Луцьк та смт Заболоття). Завершення геологорозвідувальних робіт на родовищах самородної міді. Організація виробництва добрив із використанням покладів фосфоритів, сапропелю, торфу. Розбудова транспортної інфраструктури (в тому числі будівництво ділянок автомобільних доріг М-07 та М-19) .	Економіко-екологічний розвиток та формування «зеленої» економіки. Енергоефективність
Дніпропетровська область	Розвиток високотехнологічного, наукомісткого виробництва. Збільшення випуску високотехнологічної, наукомісткої, конкурентоспроможної на світовому ринку продукції гірничо-металургійної, ракетно-космічної, електронної, транспортної галузей, машинобудування, ядерно-паливного циклу. Модернізація діючих потужностей у гірничо-металургійному комплексі, освоєння конкурентоспроможних видів металопродукції та продукції підвищеного ступеня готовності. Розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності та зовнішньоекономічних зв'язків. Створення сучасної виробничої та транспортної інфраструктури. Раціональне використання та відновлення природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища. Реструктуризація вугільної промисловості Захист територій від підтоплення.	*Підвищення конкурентоспроможності економіки регіону:* модернізація базових виробництв, розвиток високотехнологічних галузей та інновації; підвищення інвестиційної привабливості, розвиток сільського господарства та будівництва; розвиток малого та середнього бізнесу. *Підвищення якості життя:* розвиток транспортної інфраструктури, реформування ЖКГ, розвиток освіти та медичної сфери в регіоні тощо. *Підвищення екологічної та техногенної безпеки:* раціональне використання земельних та водних ресурсів; розвиток рекреаційних зон, збереження флори та фауни; забезпечення захисту від несприятливих природних явищ.
Донецька область	Реструктуризація вугільної промисловості. Диверсифікація ринків та збільшення експорту готової продукції металургійної та хімічної галузей. Розвиток високотехнологічного та наукомісткого машинобудування.	*Раціональне використання природних ресурсів* (мінерально-сировинних, водних), захист повітряного басейну від забруднення шкідливими викидами, утилізація та переробка відходів.

Продовження додатку 3

Регіон	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року	Стратегії регіонального розвитку
	Реформування ЖКГ. Водозабезпечення. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій. Покращення екологічної ситуації. Захист територій від підтоплення.	*Формування високоефективного інноваційно-виробничого комплексу регіону:* структурна перебудова економіки області, впровадження енергозберігаючих заходів і технологій в усіх сферах економіки, науково-технологічний та інноваційний розвиток регіону.
Житомирська область	Реструктуризація та диверсифікація промислового виробництва. Забезпечення розвитку високотехнологічного, наукомісткого виробництва. Розвиток машинобудівної промисловості. Розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва Ліквідація наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.	Реструктуризація та диверсифікація промислового виробництва. Розвиток високотехнологічного та наукомісткого виробництва. Розвиток машинобудівної промисловості. Розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва. Подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Розбудова та модернізація виробничої та соціальної інфраструктури
Запорізька область	Модернізація та технічне переоснащення підприємств металургійного, машинобудівного, енергетичного та хімічного комплексів. Розвиток високотехнологічного та наукомісткого агропромислового виробництва. Водозабезпечення. Покращення екологічної ситуації. Захист територій від підтоплення. Розвиток курортно-рекреаційної сфери. Розвиток транспортної мережі	*Пріоритети розвитку:* Запорізький край – екологічно безпечний для проживання регіон; Запорізький край – історико-культурний та курортно-туристичний центр національного та міжнародного значення; Запорізький край – інвестиційно приваблива територія з високотехнологічним індустріальним та аграрним комплексами.
Львівська область	Розвиток прикордонного співробітництва. Розбудова інфраструктури на пунктах пропуску через державний кордон. Розбудова транспортної мережі, розвиток логістики. Реструктуризація вугільної, гірничо-видобувної та хімічної промисловості. Розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва. Розвиток курортно-рекреаційної сфери. Створення науково-виробничих кластерів. Протипаводковий захист.	Розвиток підприємництва. Залучення прямих іноземних інвестицій. Міжнародна та прикордонна співпраця. Підтримка інновацій. Розвиток туризму. Розвиток інфраструктури. Розвиток людського та соціального потенціалу. Охорона навколишнього середовища.

Продовження додатку 3

Регіон	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року	Стратегії регіонального розвитку
Одеська область	Розбудова та модернізація транспортної інфраструктури, розвиток логістики. Розвиток морського господарства (транспортного, судноремонтного, рибопромислового тощо) та машинобудування. Стимулювання прикордонного співробітництва. Розвиток курортно-рекреаційної сфери. Розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва. Реформування житлово-комунального господарства. Водозабезпечення. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій.	Прозора та передбачена влада. Ефективне використання транспортно-транзитного потенціалу регіону. Формування наукових центрів сучасних технологій. Високий рівень життя.
Сумська область	Впровадження прогресивних технологічних процесів у промисловості (передусім у машинобудуванні, нафтогазовидобувній, хімічній галузях). Розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва. Розбудова та модернізація транспортної інфраструктури. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій. Розвиток прикордонного співробітництва.	Використання лісових ресурсів. Формування інвестиційного середовища. Розвиток підприємництва. Затвердження інноваційної моделі розвитку. Розширення внутрішнього ринку, розвиток ефективного підприємництва в аграрному секторі. Розвиток соціальної сфери і туризму. Розвиток деревообробної галузі, будівництва, народних промислів, туризму і виробництва екологічної чистої агропродукції.
Харківська область	Розвиток високотехнологічного та наукомісткого виробництва (передусім машинобудування, авіабудування). Впровадження високих технологій в освіті, медицині, галузі зв'язку та телекомунікацій. Технологічне оновлення паливно-енергетичного комплексу. Розбудова та модернізація транспортної інфраструктури. Розвиток логістики, галузі зв'язку та телекомунікацій. Стимулювання прикордонного співробітництва.	Поліпшення якості життя населення. Розвиток промислового потенціалу. Розвиток малого бізнесу. Ефективне використання природного потенціалу.

Продовження додатку 3

Регіон	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року	Стратегії регіонального розвитку
	Реформування ЖКГ, водозабезпечення. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій.	
Чернівецька область	Стимулювання прикордонного співробітництва. Розбудова та модернізація транспортної інфраструктури. Розвиток рекреаційно-туристичної сфери. Розвиток високопродуктивного агропромислового комплексу. Реформування ЖКГ, водозабезпечення. Впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій.	Розвиток галузей: промисловість, енергетика (малі ГЕС, вітрова енергетика), транспорт, аграрний сектор економіки, лісове господарство, рекреаційно-туристичне господарство. Зовнішньоекономічна діяльність. Житлово-комунальне господарство

Джерело: складено О.Б.Піріашвілі.

Додаток 4

Перелік законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють питання регіонального розвитку в Україні

№	Дата ухвалення	Номер постанови	Статус нормативно-правового акту	Назва нормативно-правового акту
І-й етап	21 травня 1997 року	№ 280/97-ВР	Закон України	Про місцеве самоврядування в Україні
	9 квітня 1999 року	№ 586-XIV	Закон України	Про місцеві державні адміністрації
	23 березня 2000 року	№ 1602-III	Закон України	Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України
	25 травня 2001 року	№ 341	Указ Президента України	Про Концепцію державної регіональної політики
	7 лютого 2002 року	№ 3059	Закон України	Про Генеральну схему планування території України
	29 липня 2002 року	№ 224	Наказ Мінекономіки та з питань європейської інтеграції України	Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку
ІІ-й етап	18 березня 2004 року	№ 1621-IV	Закон України	Про державні цільові програми
	28 квітня 2004 року	№ 493	Указ Президента України	Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки
	24 червня 2004 року	№ 1861-IV	Закон України	Про транскордонне співробітництво
	8 вересня 2005 року	№ 2850-IV	Закон України	Про стимулювання розвитку регіонів
	21 липня 2006 року	№ 1001	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року
	23 травня 2007 року	№ 751	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди
ІІІ-й етап	13 січня 2010 року	№110-р	Розпорядження Кабінету Міністрів України	Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку»
	02 березня 2010 року	№ 235	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними

Продовження додатку 4

№	Дата ухвалення	Номер постанови	Статус нормативно-правового акту	Назва нормативно-правового акту
ІІІ-й етап	01 липня 2010 року	№ 2411-VI	Закон України	Про засади внутрішньої і зовнішньої політики
	09 серпня 2010 року	№587	Розпорядження КМДА	Про утворення Комітету з розробки Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року
	2 червня 2010 року	–	Програма Президента	Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада»
	17 лютого 2011 року	№ 3038-VI	Закон України	Про регулювання містобудівної діяльності
	9 червня 2011 року	№ 650	Постанова Кабінету Міністрів України	Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій
	16 листопада 2011 року	№ 1186	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку
	16 листопада 2011 року	№ 1189	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження Порядку розроблення, моніторингу та оцінки результатів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку
	7 грудня 2011 року	№ 1237-р	Розпорядження Кабінету Міністрів України	Про затвердження плану заходів на 2012 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року
	21 березня 2012 року	№ 312	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку
	25 квітня 2012 року	№ 243-р	Розпорядження Кабінету Міністрів України	Про затвердження переліку об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку
	22 серпня 2012 року	№ 627-р	Розпорядження Кабінету Міністрів України	Про затвердження плану заходів на 2013 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року
	24 жовтня 2012 року	№ 1113	Постанова Кабінету Міністрів України	Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві

Продовження додатку 4

IV-й етап	8 квітня 2013 року	№ 268-р	Розпорядження Кабінету Міністрів України	Про затвердження переліку інвестиційних програм (проектів), на виконання (реалізацію) яких у 2013 р. спрямовуються кошти державного фонду регіонального розвитку з метою погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державної казначейської служби станом на 01.01.2013 року
	1 квітня 2014 року	№ 333-р	Розпорядження Кабінету Міністрів України	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні
	5 лютого 2015 року	№ 156-VIII	Закон України	Про засади державної регіональної політики
	26 червня 2014 року	№ 4178а	Проект закону	Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)
	3 листопада 2011 року	№ 9407	Проект закону	Про державне стратегічне планування

Джерело: складено Н.О.Федяй.

Додаток 5

Варіанти структури макроекономічних районів у розрізі областей

Макроекономічні райони За В.Поповкіним	**Області, що віднесені до складу районів**	**Макроекономічні райони** За М.Долішнім	**Області, що віднесені до складу районів**
1. Центрально-український	Київська, Чернігівська, Житомирська, Черкаська, Кіровоградська, *або райони Київського Полісся і Середнє Придніпров'я*	*1. Центральний*	Київська, Черкаська, м. Київ, Вінницька, Волинська, Житомирська, Чернігівська
2. Донбас і Нижнє Придніпров'я	Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька, *або райони Донбасу і Катеринославського Придніпров'я*	*2. Донеччина*	Донецька, Луганська
		3. Придніпров'я	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська
3. Слобідська Україна	Харківська, Полтавська, Сумська	*4. Харківщина*	Харківська, Полтавська, Сумська
4. Західно-український	Вінницька, Волинська, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька, *або райони Волинського Полісся, Поділля та Українських Карпат*	*5. Західний*	Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська Рівненська, Тернопільська Хмельницька, Закарпатська, Чернівецька
5. Причорноморський	Одеська, Миколаївська, Херсонська, АР Крим	*6. Причорномор'я*	Одеська, Миколаївська, Херсонська, АР Крим

Джерело: складено Л.Ю.Чмирьовою.

Додаток 6

Варіанти структури мезоекономічних районів у розрізі областей

За В.Поповкіним		За М.Пістуном та В.Каспруком	
Укрупнені соціально-економічні райони	Області, що віднесені до складу районів	Укрупнені соціально-економічні райони або краї	Області, що віднесені до складу районів
1. Донбас	Донецька, Луганська	1. Донецький, або Східний край	Донецька, Луганська
2. Катеринославське Придніпров'я	Дніпропетровська, Запорізька	2. Придніпровський, або Запорізький, край	Дніпропетровська, Запорізька
3. Слобідська Україна	Харківська, Полтавська, Сумська	3. Північно-східний, або Слобідський, край	Харківська, Полтавська, Сумська
4. Київське Полісся	Київська, Чернігівська, Житомирська	4. Столичний (Київський), або Поліський, край	Київська, Чернігівська, Житомирська
5. Середнє Придніпров'я	Черкаська, Кіровоградська	5. Центральний, або Наддніпрянський, край	Черкаська, Кіровоградська
6. Волинське Полісся	Волинська, Рівненська	6. Північно-західний, або Волинський, край	Волинська, Рівненська
7. Поділля	Вінницька, Хмельницька, Тернопільська	7. Подільський регіон або край	Вінницька, Хмельницька, Тернопільська
8. Українські Карпати	Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська	8. Карпатський, або Галицький, край	Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська
9. Одесько-Таврійський, або Північне Причорномор'я	Одеська, Миколаївська, Херсонська	9.Причорноморський, або Чорноморський, край	Одеська, Миколаївська, Херсонська, АР Крим
10. Крим	Автономна Республіка Крим		

Продовження додатку 6

За Проектом Концепції державної регіональної економічної політики (1996 р.)		За пропозиціями Інституту «Дніпромісто»	
Укрупнені соціально-економічні райони	Області, що віднесені до складу районів	Укрупнені соціально-економічні райони	Області, що віднесені до складу районів
1. Донецький	Донецька, Луганська	1. Донецький	Донецька, Луганська
2. Придніпровський	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська,	2. Придніпровський	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська
3. Східний	Харківська, Полтавська, Сумська	3. Східний	Харківська, Полтавська, Сумська
4. Центральний	Київська, Черкаська, м. Київ	4. Центральний	Київська, Житомирська, Черкаська, Чернігівська
		5. Місто державного значення Київ	
5. Поліський	Волинська, Житомирська, Рівненська, Чернігівська		
6. Подільській	Вінницька, Тернопільська, Хмельницька	6. Подільський	Вінницька, Тернопільська, Хмельницька
7. Карпатський	Львівська, Івано-Франківська Закарпатська, Чернівецька	7.Західний	Львівська, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Чернівецька
8. Причорноморський	Одеська, Миколаївська, Херсонська, АР Крим, м. Севастополь	8. Причорноморський	Одеська, Миколаївська, Херсонська
		9. Автономна Республіка Крим	Автономна Республіка Крим
		10. Місто державного значення	м. Севастополь

Джерело: складено Л.Ю.Чмирьовою.

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

Голікова Тетяна Володимирівна
Бевз Ірина Андріївна
Піріашвілі Олександр Борисович
Скорнякова Ірина Вікторівна
Стасюк Ольга Миколаївна
Федяй Наталія Олександрівна
Чмирьова Лариса Юріївна

ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ
За наукової редакції канд. екон. наук Т.В.Голікової

Редактор: *І. І. Бажал*
Оригінал-макет: *С.В.Чимбай*

Підписано до друку 25.12.2014.
Формат 60х90/16. Гарнітура Arial Narrow. Ризографія.
Ум. друк. арк. 15.25. Обл.-вид. арк. 12,95.
Наклад 300 прим. Замовлення №

Поліграфічна дільниця ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011