

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ ТЕМЫ НИР

ФОРМУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВОЇ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ (КОНЦЕПЦІЯ Й МЕТОДИКА ВИКОНАННЯ НАУКОВОЇ РОБОТИ)

1. Стан питання

Відчутним наслідком так званих економічних і політичних перетворень і реформ в Україні, що проводяться в перманентному режимі останні чверть століття, стало зниження економічної активності суб'єктів господарювання і зменшення чисельності населення на всіх без виключення територіях, за винятком столиці. Особливо в несприятливому (непривабливому) світлі виглядають промислові регіони, залишаючись при цьому основними джерелами наповнення державного бюджету. Звичайним явищем стало банкрутство підприємств, значно посилюється зубожіння широких верств населення, як наслідок, збільшилися діапазони відмінностей в умовах життєдіяльності соціумів в регіональному і територіальному зрізі.

Для їх ліквідації пішли найпростішим шляхом — ввели в ранг державної регіональної політики принцип вирівнювання, коли за рахунок сильніших в економічному відношенні регіонів підтримуються слабкі. Почалася боротьба за субвенції і субсидії з бюджетів різного рівня. Проте бажаного результату не отримали. Слабкі регіони як були, так і залишилися слабкими, але і сильні регіони з кожним роком стають все слабкішими.

У ланцюжку причин, що зумовили нинішній стан справ, можна виділити невиразну державну регіональну політику, наслідком якої стала ситуація, коли абсолютна більшість регіонів залишаються дотаційними. Лише у 2001 р. Президентом України була затверджена Концепція державної регіональної політики, в якій зроблена спроба якось систематизувати розрізнені заходи, направлені на формування якісно нової державної регіональної політики. За змістом даний документ більше нагадував протокол про наміри, без конкретизації заходів і відповідальних за їх виконання, але поклав початок цивілізованому підходу до можливих рішень регіональних проблем.

Розуміючи це, у 2005 р. Верховною Радою України було ініційовано ухвалення Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», в якому визначені правові, економічні й організаційні основи реалізації державної регіональної політики зі стимулювання розвитку

регіонів і подоланню депресивності територій. А в 2006 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року.

Наскільки ці заходи виявилися дієвими можна судити хоч би по такому факту: за період з 2001 по 2010 р. кількість регіонів-донорів в Україні не змінилася — це Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Полтавська і Харківська області. На ділі виявилось, що вирівнювання рівнів розвитку, покладене в основу державної регіональної політики, не привело до бажаних результатів. Більш того, обмежуючи можливості кращих регіонів стати джерелом розвитку для слабких регіонів, були закладені витоки дестимулювання для одних і посилення утриманських устремлінь для інших. Маємо ситуацію, коли фінансові кошти концентруються в центрі та перерозподіляються по відповідних територіях країни, уповільнюючи розвиток сильних регіонів і провокуючи стагнацію слабких.

В останні роки стає все більш очевидним, що органи місцевого самоврядування перетворюються на своєрідних заручників обставин: з одного боку, вони наділені правом реально впливати на характер протікання суспільних процесів на відповідній території, а з іншого — без необхідних для цього фінансових ресурсів це право перетворюється на звичайну декларацію. Виникає свого роду порочне замкнуте коло, розірвати яке в нинішніх реаліях практично неможливо. Як наслідок, система розселення, що складається останніми роками, виступає своєрідною відповіддю на виклики місцевим територіальним співтовариствам (відсутність реальних точок зростання; недолік матеріальних, людських і фінансових ресурсів навіть для простого відтворення; неефективна схема транспортних комунікацій), коли наслідки економічних реформ перетворюються на серйозний чинник гальмування розвитку країни.

Посилення централізації владних відносин породило ілюзію зручностей в ієрархії управління, з чим доводиться рахуватися. На ділі повсякденною практикою стала постійна апеляція до центру з будь-якого питання. У результаті всі владні відносини були зведені до рівнів: «центр-

© В. М. Василенко, 2013

регіони», «регіон-територіальні громади», «територіальна громада-люди». У цьому ланцюжку головними стали відносини «центр-регіони». Від того, як поведе себе центр, у повній мірі залежала перспектива розвитку будь-якого територіально-адміністративного утворення. Централізована ієрархія породила невизначеність, яка посилюється по мірі опускання вниз по вертикалі управління, що виражається у фетишизації особистих характеристик керівників, що знаходяться на ключових позиціях, від яких повною мірою стали залежати не тільки перспективи, але й можливі результати адміністрування.

У таких умовах повинні бути створені нові схеми і відповідні методи управління. Проте держава, як і раніше, використовує стару десятиліттями перевірену схему, орієнтовану на концентрацію відповідальності й ресурсів, яка, на жаль, все частіше і частіше дає збої. Така схема управління повністю виключає необхідність врахування існуючих відмінностей в економічних потенціалах регіонів або окремих територій, а зорієнтована на усереднені умови. Внаслідок чого в цю систему дуже складно вмонтувати більш довершені методи управління. А в якості перевірених методів застосовуються адміністративні заходи економічного й соціального розвитку, що повною мірою поєднало в собі числове представлення можливостей і результатів життєдіяльності територіальних співтовариств.

Сутність числового, або його ще називають нормативно-числового уявлення, може бути зведена до набору чисел, які характеризують той або інший процес або явище. Наприклад, коли говорять про регіон, то його можна представити чи то через чисельність населення, чи то через кількість суб'єктів господарювання, чи то через натуральні або вартісні показники господарської діяльності. Аналогічним чином можна представити будь-який економічний об'єкт, що не дозволяє встановити просторово-зв'язаних уявлень як про окремі суб'єкти, так і про державу в цілому. А для цього необхідно в черговий раз повернутися до проблеми розподілу повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування за всією ієрархією владного управління. Без децентралізації повноважень досить проблематично не тільки наблизити соціальні послуги до конкретної людини, але й забезпечити увесь їх комплекс у повному обсязі. Тим більше, що загострюється проблема визначення ефектів агломерації (моноцентричного типу) та ефектів конурбації

(поліцентричного типу), що виникла внаслідок непродуманої державної регіональної політики відносно окремих суб'єктів господарювання, коли результати централізуються на окремих територіях. Тому актуалізується пошук більш сучасних методів розв'язання територіальних проблем, серед яких особливого значення набувають визначення стратегій просторового розвитку і створення багаторівневої системи стратегічного планування: великих економічних гравців (міжгалузевих корпорацій), населених пунктів (в межах опорного каркаса розселення), міжтериторіальних утворень, регіону (регіонів).

За великим рахунком, на державному рівні так зване територіальне управління підмінене боротьбою за володіння ресурсами. Власне інтересам територіальних громад в цій боротьбі не знаходиться місця, що дуже добре ілюструє ситуація, яка склалась, по-перше, з моногалузевими містами, коли ліквідація містоутворюючого підприємства тягне за собою і практичну ліквідацію населеного пункту, в якого відразу зникає основне джерело існування; по-друге, бажанням будь за що сконцентрувати всі фінансові ресурси в центрі, а на місця виділяти мінімум з необхідного; по-третє, акумулюванням фінансових ресурсів (особливо фінансових результатів) в окремих великих містах (коли у структурі корпорацій відповідні кошти концентруються в головному офісі).

Тому необхідно активно шукати нові форми співпраці за межами окремих територіально-адміністративних утворень. Що, в деякій мірі, може вносити окремі зміни до сприйняття зовнішніх контурів тих же районів. Яскравим тому прикладом може служити розбиття території країни на виборчі округи (при проведенні виборчих компаній), коли їх зовнішня межа дуже часто виходить за рамки декількох районів. Такі локалітети не співпадають з адміністративно-територіальним поділом, але є вельми ефективним засобом організації суспільного життя на певній території.

З міркувань економічної безпеки існуючий адміністративно-територіальний поділ може ще достатньо тривалий час залишатися в незмінному вигляді, але формування нових організаційних утворень як всередині, так і між суб'єктами одного рівня (які б накладалися на ті, що існують) може і повинно стати відповіддю на виникаючі виклики місцевим співтовариствам. Головне, що б при цьому дотримувалася певна міра, основу якої повинні складати життєві інтереси населення (не тільки соціальні стандарти, але й відсутність суперечностей). Саме про-

сторовий підхід, як деяка філософія розуміння вирішення існуючих проблем, стає запорукою їх вирішення на більш високому з наукової точки зору рівні. Під просторовим розвитком треба розуміти такий підхід до вирішення державних, регіональних і місцевих задач, при якому основний упор робиться на системне і структурне уявлення про цілісність об'єкта (країни, регіону, поселення), виходячи з нового каркасу базового розселення, що дозволяє розглядати «точки зростання» як локомотиви розвитку окремих територій. Просторовий підхід до розуміння економічного розвитку дозволяє вийти на сутнісний розгляд і вирішення виявлених проблем у масштабі конкретної території (країни, області, району, населеного пункту), тим самим, здійснивши увесь потенціал, що є в наявності.

Сутність просторово-зв'язаного розуміння будь-якого економічного об'єкта зводиться до розгорненої його характеристики через відповідну систему показників. Простим прикладом просторово-зв'язаного уявлення про економічний об'єкт може бути бізнес-план, в якому дається комплексне обґрунтування стратегії (програми) розвитку всіх сфер діяльності підприємства на основі її поточного і перспективного планування. Хто хоча б один раз готував бізнес-план, той розуміє, про що йдеться мова.

Головною проблемою, що є в даний час і збережеться в майбутньому при можливому переході до просторово-зв'язаного розуміння перспектив розвитку, є необхідність відносного скорочення розривів показників рівня і якості життя населення в міжрегіональному (міжтериторіальному) вимірюванні. Як показує зарубіжний досвід (особливо досвід ФРН після об'єднання західних і східних земель), а також вітчизняна практика вирівнювання умов життєдіяльності соціумів на різних територіях, практично неможливо ніякими зусиллями зменшити ці відмінності. За великим рахунком ці відмінності носять об'єктивний характер і, швидше за все, треба не вирівнювати їх, а стимулювати зусилля, направлені на максимальне використання наявного економічного потенціалу, а також використовувати виділені «точки зростання» як локомотиви розвитку для депресивних територій. Не тільки фінансово, але й організаційно-економічно — через просторово-зв'язані форми розвитку: кластери, мереживі утворення та ін. Причому не тільки в межах адміністративно-територіальних утворень, але й поміж ними. Тому що стереотипи, що склалися в управлінні економічними

й соціальними процесами, не виходять за межі цих територій, а сприймають їх (територій) як окремо відособлену (хоч і у складі вищого рівня територіальних утворень) об'єктивність, в рамках якої і повинні прийматися і вирішуватися відповідні управлінські заходи. Життя ставить на порядок денний проблеми, які все частіше і частіше не можуть бути вирішені в рамках окремої адміністративно-територіальної одиниці. Для їх вирішення потрібні спільні зусилля декількох суб'єктів, єднання яких іноді легше забезпечити по горизонталі, ніж чекати рішень за ієрархією владних структур.

Уявляється, що дієві кроки зі зміни ситуації із забезпеченням необхідних умов життєдіяльності територіальних співтовариств можливі лише при переході до парадигми просторового розвитку. Основу цієї парадигми повинна скласти концептуальна схема, згідно з якою проблеми, що виділяються, і способи й методи їх рішення повинні бути адаптовані не тільки до постійно змінних умов економічного й соціального розвитку, але і до змінних зовнішніх контурів територій, а також до змінного суб'єктного складу учасників суспільних відносин. У цьому випадку просторово-зв'язаний підхід набуває не тільки віртуальної відчутності, але і прикладної наповнюваності. Доповненням до парадигми просторового розвитку повинна стати достатньо виразна державна регіональна політика просторового розвитку. Щоб така політика стала дієвим інструментом сучасного розвитку всіх без виключення територіальних утворень, необхідно достатньо глибоко пропрацювати увесь накопичений вітчизняною регіоналістикою досвід вирішення задач, починаючи від визначення перспектив розвитку невеликих поселень і закінчуючи макроекономічним районуванням території країни. Її основою повинна стати нова концепція державної регіональної політики просторового розвитку. Основною метою нової концепції державної регіональної політики бачиться синхронізація зусиль всіх учасників суспільних відносин (органів державного управління, органів місцевого самоврядування, громадських організацій населення, суб'єктів підприємницької діяльності та ін.), направлених: по-перше, на гальмування й утримання депопуляції населення на окремих територіях; по-друге, на активізацію підприємницької діяльності; і, по-третє, на збереження й поліпшення навколишнього природного середовища, для чого передбачається повсюдне використання більш довершених методів державного управління.

Домінантами державної регіональної політики просторового розвитку повинні стати сформовані на державному рівні стратегії. З одного боку, ці стратегії повинні стосуватися крупних економічних гравців (міжгалузевих корпорацій), що наповнюють простір за допомогою нових форм територіальної організації продуктивних сил. З іншого боку, це стратегії, що розробляються для населених пунктів по подоланню як внутрішніх, так і зовнішніх суперечностей, що виникають між ними і опорними вузлами каркаса розселення. І з третього боку, це стратегії, що виробляються власне населенням (через вектори усередині територіальної і міжтериторіальної міграції), додаючи регіоналізації країни завершену форму. Держава при цьому повинна виступати як основний гравець, інтереси якого стосуються всіх і всього.

Основними інструментами реалізації вказаних стратегій повинно стати стратегічне планування. Можна припустити, щоб об'єктами державного стратегічного планування стали міжтериторіальні (між населеними пунктами, між районами і між регіонами), територіальні системи і зв'язки, що дозволить розглядати структуру розселення й опорні точки розвитку за матрьошкіною ознакою, відомою в науці як схема Кристаллера, що припускає відмітний набір відповідних інструментів по рівнях їх формування. Об'єднуючим початком повинна стати модель взаємного накладення декількох схем одна на одну, що знаходиться під повним контролем держави. Бо тільки сучасна держава поки що залишається тим суспільним інститутом, здатним забезпечувати структурну цілісність країни.

Ситуація, що склалася на сьогодні, свідчить про те, що окремі спроби впровадження сучасних більш досконалих методів стратегічного управління (особливо в частині використання методів стратегічного планування) виявляються невдалими. Не лише через те, що відсутня відповідна нормативно-правова база (зараз у секретаріаті Верховної Ради України знаходиться декілька законопроектів про стратегічне планування розвитку як держави, так і її адміністративно-територіальних утворень), але й через те, що не існує узгодженості щодо, власне, як підготовки, так і можливого механізму реалізації таких планів. У кожного ініціатора як стратегій, так і стратегічних планів маєтися власний, ні з чим не схожий набір методів, способів обґрунтування та їх реалізації. Більш того, зараз у державі налічується декілька сотень документів, в яких знайшли своє

відображення різні концепції, стратегії, стратегічні плани, програми, які ніяким чином не узгоджуються між собою: не лише по горизонталі, але й по вертикалі. Від чого увесь цей масив нагадує снігову лавину, під якою практично гинуть усі розумні починання. А все через те, що відсутнє системне бачення можливостей вирішення тих чи інших проблемних питань. Особливо від цього страждає відтворювальний процес.

Багатогранність економічних і соціальних відносин обумовлюють вибір в якості об'єкту стратегічного управління розвитком територій саме процес суспільного виробництва на усіх рівнях їх ієрархії: починаючи з базового (окремих населених пунктів або їх територіальних утворень) і закінчуючи державою в цілому. Викликано це тією обставиною, що ускладнення економічних і соціальних відносин вимагає розгляду відтворювального процесу як відповідної системи, де виробництво, розподіл, обмін і споживання не можуть бути адекватно оцінено без урахування їх системних властивостей. У свою чергу логічним видається необхідність виділення в цій системі різних рівнів: мікро- (базовий рівень), макро- (регіональний та державний) і мета- (регіональний та державний рівень з включенням до них соціального і природного середовища). При цьому, виходячи з того, що людина є основним суб'єктом відтворювального процесу та носієм і виразником реальних інтересів, ігнорування її потреб не може залишатися осторонь від стратегічного управління [1–10].

Для цього необхідно, щоб відповідний механізм управління адекватно враховував, організовував і направляв реальні економічні інтереси держави, регіонів, населених пунктів і окремих громадян. Саме багаторівневий характер протікання суспільного виробництва диктує необхідність створення відповідної системи стратегічного планування розвитку регіонів, бо остання по своїй суті є основним інструментом забезпечення поступального розвитку на усіх рівнях економічного розвитку. Доречно вважати, що в ієрархічному відношенні така система може бути представлена у такий спосіб: верхній рівень — державний, на якому може узгоджуватися розвиток як країни в цілому, так і окремих областей (регіонів) і галузей (видів економічної діяльності в масштабах країни). Наступний рівень — регіональний, на якому може узгоджуватися розвиток регіону в цілому та окремих територій відповідного підпорядкування (населених пунктів або районів). І базовий рівень — міс-

цевий, на якому може узгоджуватися розвиток окремих територій з урахуванням потреб як територіальної громади, так і окремих громадян. При цьому важливою умовою такого узгодження стає як вертикальна, так і горизонтальна складові територіального виміру [11–18].

Слід підкреслити, що аналогічна система діяла в Радянському Союзі, але при цьому носила централізовано-директивний характер, що в умовах капіталістичних відносин стає неможливо. Виходячи з цього, можна вважати, щоб в якості основних документів, де б відображалися відповідні суспільні інтереси, стали концепції, стратегії, стратегічні плани, програми, проекти. У кожному із названих документів повинні розміщатися заходи таким чином, щоб у сукупності ці документи створювали цілісну систему, кожен із елементів якої доповнювався або конкретизувався на іншому рівні.

Технологічно стратегічне планування є процес, що проходить декілька фаз. Це перш за все повинні бути: діагностика території, у ході якої ідентифікується її наявний стан (причому порівняно зі станом інших територій); розробка концепції її розвитку, що прогнозно характеризує її майбутній стан, бажаний з «консолідованої» точки зору влади, бізнесу і населення; розробка власне стратегії, що включає набір сценаріїв можливого розвитку територіальної ситуації; складання відповідного плану першочергових заходів. Потім починається стадія власне реалізації наміченого, у ході якої контролюється досягнення поставленої мети і вносяться коректування у стратегію. Ця послідовність дій у принципі сполучається з логічною схемою «звичайного» (нормативного) планування, проте тут є і ряд відмінностей. «Так, у стратегічному плануванні орієнтири розвитку визначаються не одиничним рішенням плануючого суб'єкта ...а суть результат взаємодії багатьох суб'єктів, що діють на території. Якщо для «звичайного» планування переважне значення мають технічна сторона процесу і логіка формулювання планів, то у плануванні стратегічному упор робиться на суспільних відносинах (партнерських взаємодіях різних суб'єктів територіального розвитку) і логіці реалізації планів» [19, с. 32–33; 20–24].

Така б система на державному рівні мала вигляд «дерева цілей», гілки якого були б відбиттям змісту відповідних документів на регіональному та місцевому рівнях, що значно полегшувало б не тільки моніторинг виконання, але й власне контроль реалізації запропонованих заходів.

Стратегічний план економічного й соціального розвитку повинен бути деревом цілей, яких необхідно досягти у процесі реалізації пріоритетів соціально-економічної політики, сформульованої в концепції. «По суті, він повинен стати зведенням конкретних завдань, які можуть бути оцінені кількісно. Всі цілі, позначені у плані, повинні відповідати критеріям вимірності і досяжності (тобто момент їх досягнення можна чітко визначити). План повинен включати: набір цілей; опис взаємозв'язків між ними; характеристики показників-індикаторів досягнення мети і критеріїв їх досягнення» [25, с. 95; 26–32].

Для цього може бути запропоновано територіальний підхід до побудови матричної структури системи стратегічного управління розвитком регіонів, до складу якої б включалися декілька рівнів. Перший рівень складали б стратегічні документи державного змісту та довгострокового виміру, другий рівень складали б документи регіонального змісту та довгострокового виміру, третій рівень складали б документи регіонального змісту та середньострокового виміру, четвертий рівень складали б документи місцевого змісту та поточного виміру.

На сьогоднішній день найбільш важливими питаннями у забезпеченні як просторової однорідності, так і поступального розвитку окремих територій повинні стати не лише можлива констатація наявних проблем (за рахунок відповідних розрахунків кількісних і якісних показників), але й реальний вияв найважливіших відмінностей у протіканні економічних, соціальних і екологічних процесів, які повинні визначати пріоритетні напрями і складати основу можливого механізму подолання протиріч у суспільних відносинах.

Уявляється, що для того, щоб система стратегічного планування розвитку регіонів набула більш завершеного стану (вигляду) і стійкого характеру у взаємодії окремих її елементів, необхідно зробити деякі кроки, спрямовані, перш за все, на формування системи стратегій поступального розвитку регіонів, потім на визначення контурів багаторівневої системи стратегічного планування розвитку територій, а також на розробку системи міжтериторіальних економічних взаємодій.

Для **формування системи стратегій поступального розвитку регіонів** необхідно щоб розробці усіх стратегій територіального розвитку передувала розробка відповідних доктрин і концепцій. У стратегічних доктринах повинні відображатися опис викликів, проблем і кон-

курентних переваг відповідної території та довгострокове бачення перспектив їх розвитку, а у стратегічних концепціях — системне уявлення про цілі й основні напрями розвитку, способи та заходи досягнення визначених цілей. Якщо стратегічні доктрини і стратегічні концепції визначають напрями можливого територіального розвитку, то, власне, система стратегій поступального розвитку регіону буде конкретизувати цілі, етапи, засоби, інститути, механізми, що сприятимуть досягненню намічених цілей по відношенню до усіх учасників процесу.

Система стратегій поступального розвитку регіонів повинна розглядатися як багаторівнева система, що складається із місії (стратегічної мети розвитку регіону); стратегічних напрямів розвитку регіону та його територіальних складових (населених пунктів, територіально-адміністративних утворень тощо), сформульованих у вигляді цільових вимог, задоволення яких забезпечує досягнення стратегічної мети; стратегічних дій (заходів учасників процесу розробки та реалізації стратегій, за рахунок яких повинні бути вирішені їхні завдання по досягненню стратегічної мети).

З урахуванням визначеного часового лагу (від 3 до 7 років) усі стратегічні доктрини і стратегічні концепції повинні уточнюватися та корегуватися, що дозволить забезпечувати їм адекватний характер з урахуванням поточної ситуації як у регіоні, так і в державі в цілому.

Однією з основних особливостей системи стратегічного планування розвитком територій є те, що стратегії розвитку територій повинні становити собою своєрідну просторову проєкцію, в якій необхідно враховувати вплив зовнішніх факторів економічного, політичного і географічного характеру. Кількісне та якісне визначення можливих параметрів розвитку територій буде досягатися за рахунок використання методів прогнозування як на довгострокову, так і середньострокову перспективи. Саме через систему стратегій, стратегічних планів і стратегічних програм розвитку держави та регіонів можливе забезпечення просторово-зв'язаного бачення не лише сьогодення, але й більш віддалених перспектив їх існування.

Для **визначення контурів багаторівневої системи стратегічного планування розвитку територій** передбачається використати просторово-часову декомпозицію відповідних документів за вибраними рівнями.

Для **першого рівня** складовими будуть виступати наступні елементи:

довгострокова стратегія територіального розвитку держави (на період 10–20 років);

довгостроковий прогноз економічного й соціального розвитку держави (7–10 років);

стратегічний план економічного й соціального розвитку держави (7–10 років);

державні цільові (пріоритетні) програми розвитку окремих галузей або частин господарського комплексу країни (7–10 років).

Для **другого рівня** складовими будуть виступати наступні елементи:

довгострокова стратегія територіального розвитку регіонів (7–10 років);

довгостроковий прогноз економічного й соціального розвитку регіонів (5–7 років);

стратегічний план економічного й соціального розвитку регіонів (5–7 років);

державні цільові (пріоритетні) програми розвитку регіонів (5–7 років).

Для **третього рівня** складовими будуть виступати наступні елементи:

середньострокова стратегія територіального розвитку регіонів (3–5 років);

середньостроковий прогноз економічного й соціального розвитку регіонів (на період до 3 років);

середньостроковий стратегічний план економічного й соціального розвитку регіонів (на період до 3 років);

регіональні та міжрегіональні цільові програми окремих територій або видів економічної діяльності (на період до 3 років);

інвестиційні проєкти (на період до 3 років);

державний і місцеві бюджети (на період до 3 років).

Для **четвертого рівня** складовими будуть виступати наступні елементи:

індикативні плани економічного й соціального розвитку окремих населених пунктів або міських агломерацій (на 1 рік);

місцеві бюджети (на 1 рік).

Для **розробки системи міжтериторіальних економічних взаємодій** передбачається врахування й використання можливих умов, що сприятимуть просторовому розвитку регіонів. Особливого значення для повноцінної життєдіяльності проживаючого населення на певній території набуває просторовий чинник. Відстань від міста до самого віддаленого села не може бути дуже великою. Всі поселення, що тяжіють до крупних міст, повинні знаходитися в межах їх ареалів. Незалежно від встановлених меж поселень, районів і областей населення саме вста-

новлює соціальні зв'язки, забезпечуючи собі максимум зручностей. У результаті виникають локальні життєві простори, що дозволяють людині забезпечувати своє існування, навчати дітей, лікуватися, відпочивати і т. д. Межі цих локусів в ідеалі і є природними межами соціальних спільнот. Кожна точка певного простору утворює власний ціннісний стан, що відрізняється від інших. Ця різноманітність є умовою для динамічних процесів усередині територіального співтовариства. Ціннісна своєрідність тих або інших локусів призводить до тяжіння до себе людей, або, навпаки, відштовхує їх.

Територіальна само організована спільнота у всій її складності є своєрідною живою соціальною істотою зі своїми внутрішніми законами функціонування і розвитку. Сучасні територіальні спільноти пронизані засобами транспорту, комунікаціями, насичені соціальною інфраструктурою. Точкою кристалізації територіальної спільноти постає місто. Різні типи соціальних спільнот — місто і село — є єдиним живим організмом, що функціонує за законами соціальної системи, і очевидністю її ознак, таких, як цілісність, взаємозв'язок елементів, емерджентність, не може викликати сумніву. Система міст утворює «опорний каркас» регіональних систем, визначає умови не тільки використання ресурсів у кожному окремому пункті (території), але й їх просторової мобільності. Що стосується віддзеркалення просторової організації, то фактично мова повинна йти про облік агломераційного ефекту — складного агрегату подорожчань і заощаджень, породжуваних взаємодією сусідніх підприємств між собою та об'єктами інфраструктури.

Серед основних таких умов можна розглядати інтеграцію (внутрішню консолідацію економічного простору), деконцентрацію (розосередження економічних ресурсів) та конвергенцію (зближення й забезпечення єдності умов і рівнів економічного розвитку усім учасникам суспільних і виробничих відносин).

Для **інтеграції** на територіальному рівні (як на регіональному, так і на місцевому) передбачається вибір не лише можливих шляхів (пріоритетних напрямів можливої взаємодії відповідних органів влади), але й можливих форм (як то унітарного об'єднання, коли в межах окремої території відбувається формування єдиної територіальної громади і спільних органів місцевої влади, або федеративного, коли за рахунок об'єднання зусиль — фінансових чи матеріальних — забез-

печується виконання спільними органами влади лише окремих функцій самоврядування).

Для **деконцентрації** на територіальному рівні передбачається розширення обсягів надання суспільних (матеріальних і нематеріальних) послуг як за рахунок створення нових робочих місць, так і шляхом забезпечення транспортної доступності в місцевостях, на яких стали відслідковуватися процеси маргіналізації, як відповідь на посилення протиріч між центром (обласним чи районним) і периферією (навколишніми населеними пунктами).

Для **конвергенції** на територіальному рівні передбачається використання заходів, спрямованих на визначення та дотримання умов розширення кількості робочих місць, підвищення заробітної плати, скорочення великих диспропорцій у доходах різних верств населення, зростання інвестицій у заходи з охорони та відновленню довкілля, будівництва доріг, переробки твердих побутових відходів.

Організація міжтериторіальних економічних взаємодій можлива на основі узгодження інтересів як органів влади відповідного рівня, так і за рахунок погодження інтересів кожної зі сторін при проведенні спільних дій шляхом розробки спільних рішень у формі відповідного правового акта (договору, угоди тощо).

Власне, багаторівнева система стратегічного планування покликана забезпечити сприятливі умови для раціонального використання накопиченого економічного потенціалу, оптимізації використання основних факторів суспільного виробництва, виваженого вкладання фінансових ресурсів за пріоритетними напрямками господарської діяльності для забезпечення необхідного рівня економічного й соціального розвитку відповідних територій, під яким необхідно розуміти збалансований і пропорційний розвиток як усіх елементів продуктивних сил, так і забезпечення відтворювального процесу відповідними умовами. Така можливість буде досягатися, перш за все, за рахунок тісного переплетення суспільних, групових та індивідуальних інтересів щодо перспектив бачення загального майбутнього, досягнення різнорівневих цілей і вирішення відповідних завдань, а також за рахунок узгодженості насущних потреб учасників суспільних відносин.

2. Основна ідея, мета і завдання дослідження

Головною ідеєю запропонованого наукового дослідження виступає адаптація до реальних умов вихідних положень парадигми просто-

рового розвитку регіонів шляхом формування відповідного інструментарію, оснований на дотриманні просторово-зв'язаних уявлень і системного підходу до вирішення виявлених регіональних проблем і ситуацій.

Метою роботи є підготовка методичної бази з формування багаторівневої системи стратегічного планування розвитку регіонів.

Для досягнення визначеної мети передбачається **вирішення** наступних **наукових завдань**:

сформувати масив вихідної інформації щодо проблем сучасного розвитку регіонів;

виявити відмінності й особливості у розвитку окремих регіонів (територій);

обґрунтувати вибір просторових контурів (масштабів) поступального розвитку регіонів (територій);

сформувати інструментарій реалізації просторово-зв'язаних форм взаємодії суб'єктів суспільних відносин у регіональному й територіальному розрізі;

запропонувати заходи з формування багаторівневої системи стратегічного планування розвитку регіонів;

підготувати проекти науково-методичних матеріалів, обґрунтувати пропозиції та заходи з використання отриманих результатів на відповідних рівнях управління економічним і соціальним розвитком регіону.

Вирішення зазначених наукових завдань, підготовка й використання вказаних науково-методичних матеріалів дозволить сформувати повноцінне методичне забезпечення з формування багаторівневої системи стратегічного планування розвитку регіонів. Сформована таким чином методична база просторово-зв'язаних форм взаємодії суб'єктів суспільних відносин у регіональному й територіальному вимірі ліквідує існуючі прогалини в науковому забезпеченні підготовки, прийняття й виконання управлінських заходів, спрямованих на забезпечення поступального розвитку окремих регіонів (територій).

3. Методи та інформаційна база дослідження

У процесі досліджень будуть використані різні загальнонаукові й спеціальні методи: логічного, евристичного й системного аналізу і синтезу, економіко-математичні, моделювання, екстраполяції, програмно-цільові, метод соціологічних досліджень та ін.

Інформаційну базу дослідження складуть: статистичні дані щорічників Державної служби статистики України, Головних управлінь статистики в областях; аналітичні та наукові мате-

ріали установ НАН України, науково-дослідних інститутів, недержавних організацій, дослідницьких центрів; матеріали окремих регіонів і міст по виконанню стратегій, програм і планів розвитку територій; електронні бази і банки даних зарубіжних дослідницьких центрів.

Дослідження по темі намічається здійснювати на основі поєднання бюджетного і господарсько договірною фінансування, що матиме важливе значення для емпіричного підтвердження й ув'язки теоретичних і прикладних розробок.

4. Загальний план і структура дослідження

Економічній науці поки що майже нічого запропонувати як для теоретичного обґрунтування, так і для практичного використання в якості прийняттого підходу до раціоналізації (заснованого на економічних критеріях) просторових параметрів поселенських утворень. У даному відношенні навіть на Заході (де в більшій мірі, хоча і не дуже далеко, просунулися в цьому напрямі) справа в основному зводиться до видачі рекомендацій щодо необхідності приймати до уваги найзагальніші чинники, що впливають на «оптимальну конфігурацію поселенських утворень (муніципалітетів)» в тих або інших умовах. Як подібні чинники пропонується розглядати, зокрема, політичні пріоритети, об'єм і тип місцевих повноважень, місцеві фінансові інструменти, а також розмір фінансової допомоги і об'єм послуг, що надаються центральним урядом або регіональними властями. При цьому часто песимістично заявляється, що будь-яка спроба визначити як ідеальний розмір, наприклад, міста-регіону (як це пропонувалося свого часу при проведенні адміністративно-територіальної реформи на Україні), так і ідеальну модель відповідної структури управління, приречені на невдачу.

Однією із можливих спроб подолання як існуючих протиріч між інтересами (бажанням і можливостями) учасників суспільних відносин (як по вертикалі, так і по горизонталі владних стосунків), так і посилення зв'язків у наданні цивілізованих ознак взаємовідносинам між суб'єктами цих відносин повинно стати формування багаторівневої системи стратегічного планування розвитку регіонів. Проте, на жаль, на сьогоднішній день система управління будь-яким об'єктом на регіональному рівні майже не використовує в межах допустимого інструментарій, оснований на планових засадах. Хоча у свій час (років 7–15 тому) досить широко використовувався програмно-цільовий метод, але перманентні політичні баталії

поступово звели його нанівець, залишивши лише про нього непогані спогади.

У зв'язку з цим виникає необхідність розробки теоретико-методологічних положень і вирішення прикладних завдань з формування дієвої державної регіональної політики економічного розвитку, а на їх основі методичної бази для формування багаторівневої системи стратегічного планування розвитку регіонів.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають з приводу подолання існуючих протиріч при забезпеченні можливого поступального розвитку територіальних утворень різного масштабу (від регіону до базового рівня місцевого самоврядування — територіальної громади).

Предметом дослідження виступає науковий інструментарій, покликаний забезпечити зниження неоднорідності просторового розвитку на рівні регіону та його складових.

Прикладна реалізація наукових результатів забезпечить подальші позитивні зрушення як у теорії, так і у практиці просторового розвитку регіонів, прийнятті науково обґрунтованих управлінських рішень на основі знання реального стану, можливих напрямів і швидкості розвитку регіонів, спрямованих на подолання існуючої диференціації в рівнях економічного й соціального їх розвитку.

Список використаних джерел

1. Сизов В. С. Формы прямого, косвенного и смешанного стратегического управления в многоуровневом воспроизводственном процессе / В. С. Сизов // *Философия хозяйства*. — 2011. — № 5. — С. 184–193.
2. Сизов В. С. Механизм стратегического управления воспроизводственным процессом / В. С. Сизов // *Философия хозяйства*. — 2005. — № 4–5. — С. 195–203.
3. Сухарев О. Стратегия формирования конкурентоспособного типа воспроизводства (качество экономического роста). О необходимости макроэкономической стратегии конкурентоспособности / О. Сухарев // *Инвестиции в России*. — 2004. — № 10. — С. 28–33.
4. Кушлин В. Стратегия развития и ее цели / В. Кушлин // *Экономист*. — 2006. — № 1. — С. 3–9.
5. Брыкин А. В. Организация стратегического развития экономики на основе форсайта / А. В. Брыкин, В. А. Шумаев // *Менеджмент в России и за рубежом*. — 2009. — № 2. — С. 9–14.
6. Глущенко К. П. Региональные программы: смена парадигм / К. П. Глущенко // *Регион: экономика и социология*. — 1995. — № 3. — С. 3–20.

7. Василенко И. Новые подходы к разработке государственных программ: рекомендации экспертов ООН / И. Василенко // *Проблемы теории и практики управления*. — 2003. — № 6. — С. 31–36.

8. Суспицын С. А. Региональное программирование и территориальные различия: возможности и ограничения / С. А. Суспицын // *Регион: экономика и социология*. — 2001. — № 3. — С. 3–20.

9. Тоскунина В. Э. Программно-целевой подход к управлению социально-экономическими процессами в регионе / В. Э. Тоскунина // *Регион: экономика и социология*. — 2004. — № 2. — С. 23–30.

10. Якушкина Т. Формирование программы социально-экономического развития региона / Т. Якушкина // *Проблемы теории и практики управления*. — 2011. — № 4. — С. 66–74.

11. Ларина Н. И. Система документов по координации регионального развития / Н. И. Ларина // *Регион: экономика и социология*. — 2005. — № 1. — С. 15–31.

12. Гранберг А. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации / А. Гранберг // *Вопросы экономики*. — 2001. — № 9. — С. 15–27.

13. Игнатенко О. Системный підхід до формування регіональних та місцевих програм / О. Игнатенко, І. Пілунський // *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. — 2005. — № 1. — С. 395–403.

14. Митрофанова И. В. Программно-целевое управление социально-экономическим развитием региона / И. В. Митрофанова // *Регионология*. — 2005. — № 1. — С. 67–76.

15. Козловская О. В. Региональное стратегическое планирование. Опыт Томской области / О. В. Козловская // *ЭКО*. — 2006. — № 3. — С. 43–52.

16. Попович А. Формирование и реализация стратегии развития промышленности региона / А. Попович // *Проблемы теории и практики управления*. — 2006. — № 4. — С. 53–59.

17. Лапыгин Д. Ю. Разработка плана стратегического развития региона / Д. Ю. Лапыгин // *Менеджмент в России и за рубежом*. — 2006. — № 2. — С. 85–100.

18. Селиверстов В. Е. Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири) / В. Е. Селиверстов // *Регион: экономика и социология*. — 2009. — № 2. — С. 207–218.

19. Швецов А. Соотношение централизации и децентрализации в государственной региональной политике: о сложившейся ситуации, необходимости ее изменения / А. Швецов // *Российский экономический журнал*. — 2006. — № 5–6. — С. 14–35.

20. Николаев И. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) / И. Николаев, О. Точилкина // Общество и экономика. — 2006. — № 7–8. — С. 269–287.
21. Кузнецова Е. Стратегическая концепция устойчивого развития экономики / Е. Кузнецова // Проблемы теории и практики управления. — 2007. — № 6. — С. 35–43.
22. Жилкин С. Ф. Концепция как базовый инструмент системы стратегического планирования комплексного развития города / С. Ф. Жилкин, Е. Л. Житкова // Регионология. — 2007. — № 1. — С. 42–52.
23. Вербицкий И. С. Концептуальні засади стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіону / И. С. Вербицкий // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 8 (74). — С. 157–165.
24. Кочурова Л. И. Концепция рыночного планирования / Л. И. Кочурова // Философия хозяйства. — 2011. — № 5. — С. 194–198.
25. Добрынин Н. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма / Н. Добрынин // Федерализм. — 2006. — № 2. — С. 89–104.
26. Батиевская В. Б. Приоритетные проекты и программно-целевой подход / В. Б. Батиевская // ЭКО. — 2007. — № 7. — С. 43–55.
27. Татаркин А. Стратегия сбалансированного планирования регионального развития / А. Татаркин, О. Козлова // Общество и экономика. — 2008. — № 5. — С. 88–100.
28. Марача В. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации / В. Марача // Проблемы теории и практики управления. — 2008. — № 11. — С. 35–41.
29. Богатырев В. Об актуальности программно-целевого планирования / В. Богатырев // Экономист. — 2010. — № 2. — С. 3–9.
30. Толстогузов О. В. Программно-целевой подход в управлении развитие региональной экономики / О. В. Толстогузов // Экономика и управление. — 2009. — № 1/4 спец. вып. — С. 35–38.
31. Гарнов А. Система национального планирования должна совершенствоваться во времени и по качеству / А. Гарнов, В. Поздняков, Н. Проскураков // Вестник Института экономики РАН. — 2012. — № 1. — С. 124–128.
32. Миничкина В. П. Индикативное планирование как механизм выравнивания различий в уровнях социально-экономического развития регионов / В. П. Миничкина, С. С. Артемьева // Регионология. — 2011. — № 2. — С. 32–42.

В. М. Василенко,

*д-р екон. наук,
заступник директора з наукової роботи,
Заслужений діяч
науки і техніки України,
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України,
м. Донецьк*