

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.838

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/01>**Ковальський М.Р.**

Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСОБЛИВОСТЯМИ ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Визначено, що поєднання інформації, отриманої на основі аналізу результатів зазначених експериментів і сформованих територіальних структур господарства районів, дозволяє досліднику з більшими підставами судити про закономірності просторової структуризації господарства, механізми такого складного явища, як розвиток територіальної структури господарства, дає змогу відпрацювати методіку експерименту. Однак під час порівняння через імовірнісний характер процесу розміщення продуктивних сил не може бути тотожного збігу порівнюваних об'єктів і процесів.

Зазначено, що важливим складником у регіональних структурних моделях є відображення мети й умов використання території. Мета використання території в районі повинна бути порівняна з метою суспільного розвитку країни загалом. У теорії оптимального планування найбільш розроблені дві основні постановки народногосподарських завдань: максимізація цільової функції суспільного добробуту та мінімізація терміну досягнення певних цілей. Критерії оптимальності, що використовуються в цих завданнях, можуть розглядатись як первинні глобальні критерії, з яких виводяться вторинні (похідні) та спрощені критерії оптимальності. Відобразити в одній моделі всі особливості формування і розвитку територіальної структури господарства, як показала практика, дуже важко. Складні об'єкти дослідження, якими є територіальні структури господарства, доцільно вивчати частинами, з різних аспектів, тож, відповідно до цього, в експериментах мають брати участь різні моделі. Спеціалізовані моделі повинні акцентувати увагу на певних характеристиках досліджуваного об'єкта.

Ключові слова: територіальна структура, просторова структуризація, публічне управління, територіальний розвиток, продуктивні сили, регіональні структурні моделі.

Постановка проблеми. Поєднання інформації, отриманої на основі аналізу результатів зазначених експериментів і сформованих територіальних структур господарства районів, дозволяє досліднику з більшими підставами судити про закономірності просторової структуризації господарства, механізми такого складного явища, як розвиток територіальної структури господарства, дає змогу відпрацювати методіку експерименту. Однак під час порівняння через імовірнісний характер процесу розміщення продуктивних сил не може бути тотожного збігу порівнюваних об'єктів і процесів.

Важливим складником у регіональних структурних моделях є відображення мети й умов використання території. Мета використання території в районі повинна бути порівняна з метою суспільного розвитку країни загалом. У теорії оптимального планування найбільш розроблені

дві основні постановки народногосподарських завдань: максимізація цільової функції суспільного добробуту та мінімізація терміну досягнення певних цілей. Критерії оптимальності, які використовуються в цих завданнях, можуть розглядатись як первинні глобальні критерії, з яких виводяться вторинні (похідні) та спрощені критерії оптимальності [1, с. 41]. У завданнях внутрішньорайонного розміщення продуктивних сил одним із таких спрощених критеріїв є критерій мінімізації наведених витрат за дотримання певних вимог до розвитку виробництва, соціальної сфери і природного середовища. В моделях територіальної структури господарства району такими вимогами (умовами) є: обмеження на капітальні вкладення, використання трудових і природних ресурсів, рівні задоволення культурно-побутових потреб населення, нормативи забруднення навколишнього середовища

тощо. Ці вимоги розробляються як на загальноукраїнському, так і на регіональному рівнях та є обов'язковими до виконання в районі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження питань, пов'язаних із публічним управлінням територіальним розвитком, зробили Т.І. Артёмова, В.Є. Воронін, В.М. Геєць, Б.М. Данилишин, М.І. Долішний, Я.А. Жаліло та інші.

Постановка завдання полягає у вивченні досвіду публічного управління особливостями формування і розвитку територій.

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

Відобразити в одній моделі всі особливості формування і розвитку територіальної структури господарства, як показала практика, дуже важко. Складні об'єкти дослідження, якими є територіальні структури господарства, доцільно вивчати частинами, з різних аспектів, тож, відповідно до цього, в експериментах повинні брати участь різні моделі. «Спеціалізовані» моделі мають акцентувати увагу на певних сторонах досліджуваного об'єкта [2, с. 88].

Всебічне відображення в моделі реальної дійсності визначається цілями і завданнями експерименту. Тому в регіональних структурних моделях необов'язково повинні бути враховані всі умови (вимоги) розміщення, а тільки ті, що визначають стан досліджуваного об'єкта, процесу. Інші сторони досліджуваного об'єкта в моделі або не враховуються, або враховуються агреговано і наближено, визначаючи лише фон для правильного застосування моделі. Такий підхід дозволяє значно спростити і пришвидшити вирішення завдань раціонального використання території.

За безліч можливих пунктів (зон) концентрації населення і виробництва береться сформована мережа населених пунктів, місця зосередження економічно (соціально) важливих природних ресурсів і пункти з вигідним транспортно-географічним розташуванням. Поділ району на природно-сільськогосподарські зони здійснюється за принципом виокремлення територій із максимально однорідними природними і соціально-економічними умовами функціонування сільськогосподарських підприємств. У кожній природно-сільськогосподарській зоні повинні бути визначені обмеження на локальні ресурси, виробничі витрати ресурсів, продукції і послуг на підприємствах різної потужності кожної розміщеної галузі (за видами виробництв), наведені витрати для створення і функціонування кожного виробництва, допустимі межі впливу промислового і сільськогосподарського виробництва, об'єктів невиробничої сфери, населення, транспорту на природне середовище [3].

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

Під час формування територіальної структури району здійснюється прив'язка населення і виробництва до конкретних пунктів та природно-сільськогосподарських зон, встановлюються зв'язки між соціальними, економічними і природними об'єктами.

Неоднозначність впливу деяких виробництв (використання природних ландшафтів) на підвищення продуктивності суспільної праці та добробуту народу, взаємозалежність у просторовому розташуванні природних і соціально-економічних об'єктів зумовлюють чітку черговість та ітеративний процес розміщення.

Під час формування територіальної структури господарства району вирішуються чотири блоки завдань:

- 1) розміщення об'єктів виробництва;
- 2) розміщення об'єктів виробничої інфраструктури;
- 3) розміщення населення й об'єктів соціальної інфраструктури;
- 4) визначення природоохоронних зон [4, с. 244].

Для окремих регіонів України до основних завдань повинно входити також завдання виокремлення територій традиційного природокорис-

тування аборигенів як особливої форми територіальної організації господарства, життєдіяльності цих народів.

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

Інтерактивне поліпшення територіальної структури може бути реалізовано з використанням загальної теорії функціонування складних систем, зокрема з використанням самоорганізації систем, яка здійснюється через механізм зворотного зв'язку і певної черговості у взаємодії всіх складників системи.

Гармонія в розташуванні природних і соціально-економічних об'єктів досягається завдяки взаємній зав'язці локальних оптимумів у розміщенні об'єктів виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури, населення, транспорту і природоохоронних зон. Це здійснюється в кілька етапів (ітерацій) перерахунків варіантів розміщення складників визначених блоків зі зміною на кожному етапі, якщо це виходить із розрахунків попереднього етапу; умов розміщення в частині можливостей встановлення між природними і соціально-економічними об'єктами прямих та опосередкованих зв'язків. Така необхідність продиктована тим, що реалізація для кожного блоку на попередніх етапах можливості оптимізації дислокації його складників, структури виробництва і споживання створює в системі господарства нові можливості її поліпшення, що не закладені в колишньому стані елементів розглянутих блоків. Ці можливості виникають як тенденції нових місцезнаходжень і зв'язків елементів блоку, що були відсутні раніше. Процес поліпшення завершується, якщо реалізовані можливості або припиняють давати нові можливості, або, що частіше, дають такі можливості, які неістотно впливають на територіальну структуру господарства досліджуваного району, отриману на попередньому етапі розрахунків [5].

Для промисловості, сільського господарства, транспорту тощо на кожній ітерації послідовно (по галузях) визначається дислокація складників їхніх соціально-економічних об'єктів та їх зв'язки.

Під час визначення послідовності (кроків) у розміщенні підприємств різних галузей виробництва на кожному етапі необхідно виходити з умов функціонування об'єктів галузі (підгалузі). Насамперед розміщуються галузі, що мають обмежені можливості розосередження по тери-

торії району. В промисловості це видобувні та переробні галузі, що використовують нетранспортабельну (малотранспортабельну) сировину, якщо пункти її виробництва відомі. В сільському господарстві це виробництво унікальних культур обмеженого територіального поширення, нетранспортабельної продукції для населення досліджуваного району і соковитих кормів за фіксованого розміщення тваринництва. Потім розміщуються підприємства обробної промисловості – послідовно, від нижніх «поверхів» до верхніх.

Водночас із розміщенням промислових і сільськогосподарських підприємств здійснюється територіальна прив'язка об'єктів галузей, що їх обслуговують (транспорту, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, будівельно-монтажних організацій), вирішується завдання забезпечення виробництв трудовими ресурсами. Витрати на будівництво та експлуатацію шляхів сполучення, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, будівельних організацій належать до витрат промислових (сільськогосподарських) підприємств, які користуються їхніми послугами [6, с. 89]. Ці витрати діляться між ними пропорційно питомій вазі споживаних послуг відповідного виду.

Під час розміщення підприємств соціальної і виробничої інфраструктури, будівельних організацій слід орієнтуватися переважно на споживачів послуг. Розміщення об'єктів культурно-побутового призначення здійснюється не лише з огляду на сформовану (прийняту) систему розселення, а й з урахуванням переміщень людей по території. Вивчення повсякденної діяльності населення необхідно для виявлення реальної кількості споживачів послуг у різних населених пунктах. Кількість споживачів послуг у населеному пункті пропонується визначати не кількістю жителів цього пункту, а середньодобовою кількістю людей, які перебувають на його території, котрим найбільш доцільно, з погляду економії власного часу, користуватися послугами підприємств сфери обслуговування цього населеного пункту. Знання міграційних процесів і характеру відвідувань жителями досліджуваного району підприємств культурно-побутового призначення дозволяють з точністю визначати потребу мешканців населених пунктів і приїжджих у послугах кожного виду. Необхідні вихідні дані можуть бути отримані в результаті опитування населення.

Ефективність розміщення підприємств виробничої і соціальної інфраструктури розраховується, виходячи з обмежень на капітальні вкла-

дення, виділені на розвиток сфери обслуговування району, з нормативних показників забезпеченості населення та виробництва послугами й їх доступності, з визначених типорозмірів потужностей об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури. Кількість пропонованих послуг на підприємствах сфери обслуговування повинна бути більшою або дорівнювати потребам у цих послугах.

Послідовність в розміщенні підприємств соціальної інфраструктури встановлюється залежно від характеру (частоти) потреби у послугах різного виду. Розміщення починається з підприємств з виробництва послуг повсякденного попиту і закінчується розміщенням підприємств з виробництва послуг епізодичного попиту [7, с. 112].

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

Пункти (зони), ресурси яких повністю використовуються осілими в них підприємствами, не виключаються з подальшого розгляду можливих варіантів розміщення нових виробництв. Якщо в результаті майбутніх розрахунків у такий пункт потрапить ще одне виробництво, то порівнюється ефективність розміщення в цьому пункті кожного нового підприємства. Звідти виноситься те підприємство, яке дає найменшу економію ресурсів у районі загалом за умови розміщення його в розглянутому пункті. Таке підприємство виноситься в наступний за ефективністю пункт його дислокації.

Під час виокремлення територій традиційного природокористування корінних нечисленних народів на перший план повинно виходити завдання збереження для світової цивілізації малих етносів, їхньої культури, побуту.

Для досягнення цієї мети в районах компактного проживання нечисленних народів визначаються території, які забезпечують звичні для аборигенів умови їх життєдіяльності (кочовий спосіб життя, розвиток традиційних галузей господарства: оленярства, полювання, рибальства тощо). На таких територіях корінні народи наділяються правом власності на природні ресурси. Розміщення на територіях традиційного природокористування нових виробництв, служб має проводитися тільки за згодою аборигенів, на договірній основі. В Україні необхідно створити умови, що забезпечують поступовий добровільний перехід малих етносів до здобутків світової цивілізації, збереження їх самобутності.

Під час виокремлення природоохоронних зон слід враховувати умови розвитку тваринного і рослинного світу, гідрографію та інші елементи природи, необхідність цих зон для збереження навколишнього середовища й екологічної рівноваги.

Вплив громадської діяльності на стан природного середовища визначається залежністю «доза – ефект». Під «дозою» розуміється рівень забруднення водного і повітряного середовищ. «Ефектом» (результатом) антропогенного впливу на природний комплекс вважають зміни в цьому комплексі. В біоценозі окремих територій досліджуваного району ці зміни можуть бути кількісно відображені вектором коефіцієнтів розмноження особин, який визначає межі допустимого антропогенного впливу на природне середовище, а отже, і рівень розвитку та розміщення тут продуктивних сил [8, с. 49].

Завдання охорони природного середовища полягає в попередженні антропогенного впливу на довкілля в масштабах, що перевищують гранично допустимі норми.

За інших рівних умов для природоохоронних зон слід обирати території з меншою диференціальною рентою з економіки та соціально-географічного розташування і зважати на ефективність використання в господарстві їх ресурсів.

На першому етапі розрахунків територіальної структури господарства району розміщуються підприємства галузі з об'єктами, дислокація яких ще не визначена. Дані про дислокацію та потужності вже розміщених об'єктів беруться з оптимального плану розвитку відповідної галузі (підгалузі), населеного пункту тощо, отриманого на одному з попередніх розрахункових кроків етапу.

Перший етап формування оптимальної територіальної структури господарства району закінчується визначенням пунктів (для сільського господарства – природно-сільськогосподарських зон) дислокації потужностей підприємств із виробництва запланованого обсягу продукції (послуг), розподілом населення по території та визначенням природоохоронних зон за умови дотримання обмежень на використання ресурсів у кожному пункті (природно-сільськогосподарській зоні) і районі загалом [9, с. 192]. Результати першого етапу розрахунків вважаються першим наближенням до оптимального варіанту територіальної структури господарства району.

Другий етап полягає в перевірці та покращенні, якщо є необхідність, результатів першого етапу вирішення завдань розвитку територіальної структури господарства району. Розрахунки

виконуються в тій же послідовності. Під час розміщення виробництва галузі за вихідні дані про розташування і потужності взаємопов'язаних із ним нових об'єктів, ще «не прив'язаних» розрахунками другого етапу до пунктів (природно-сільськогосподарських зон) можливої дислокації, беруться відповідні результати першого етапу розрахунків оптимальної територіальної структури господарства району. Дані про дислокацію та потужності розміщених уже на другому етапі об'єктів беруться з оптимальних планів їх розвитку, отриманих на другому етапі вирішення завдань.

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

Висновки. Процес покращення розміщення нового виробництва, населених пунктів, визначення територій традиційного природокористу-

вання аборигенів і зміни природного середовища припиняється тоді, коли реалізуються всі можливості для поліпшення територіальної структури господарства досліджуваного району, досягається тотожність в розташуванні потужностей розміщуваних об'єктів, розрахованих на двох останніх етапах формування ефективної територіальної структури господарства району.

Під час вибору територіальної структури господарства району поточні витрати і капітальні вкладення для різних варіантів розміщення соціально-економічних об'єктів повинні бути порівнянними і повними. Порівнянність досягається встановленням однаковості у витратах, повнота обліку витрат – включенням у розрахунок всіх витрат, прямо або опосередковано пов'язаних із розміщенням аналізованих об'єктів. Запропонований методичний підхід до формування оптимальної територіальної структури господарства дає можливість досліднику поєднати соціальні, економічні та екологічні проблеми розвитку суспільства на території, визначити закономірності в розташуванні, розвитку і взаємодії соціально-економічних утворень та природного середовища.

Список літератури:

1. Гадзало А.Я. Економічні засади збалансованого природокористування в аграрному секторі : *матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. «Екологія і природокористування в системі оптимізації відносин природи і суспільства»*, 24–25 березня 2016 р. Ч. 1. Тернопіль : Крок, 2016. С. 40–42.
2. Кондратьєва К.А. Юридичне поняття та особливості екологічної безпеки у сфері сільськогосподарського виробництва. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 85–89.
3. Харазішвілі Ю.М., Сухоруков А.І., Крушельницька Т.П. Щодо вдосконалення методології інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки України : аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1358/> (дата звернення: 20.05.2021 р.).
4. Поліщук В.Г., Остапук І.М. Теоретико-методологічні аспекти фінансового стимулювання сталого розвитку АПК на регіональному рівні. *Економічний форум*. 2011. № 3. С. 243–254.
5. Рогова О.В. Моделювання результативності єврорегіонального співробітництва задля коригування темпів економічного зростання. *Ефективна економіка*. 2013. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_3_48 (дата звернення: 20.05.2021 р.).
6. Студенніков І.В. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку. *Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України*. Київ : Логос, 2000. 171 с.
7. Калат Я.Я. Вплив єврорегіонального співробітництва на розвиток прикордонних регіонів України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 109–115.
8. Осадца І.С. Транскордонне співробітництво як складова частина європейської інтеграції країни. *Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки*. 2009. № 4. С. 48–53.
9. Мельников Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов : монография. Николаев : Изд-во РАГС, 2006. 232 с.

Kovalskiy M.R. PUBLIC MANAGEMENT OF THE PECULIARITIES OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

It is determined that the combination of information obtained on the basis of analysis of the results of these experiments and the formed territorial structures of the economy allows the researcher to judge the patterns of spatial structuring of the economy, the mechanism of such a complex phenomenon as the development of the territorial structure of the economy. However, when comparing due to the probabilistic nature of the process of placement of productive forces can not be an identical coincidence of the compared objects and

processes. It is noted that an important component in regional structural models is to reflect the purpose and conditions of use of the territory. The purpose of land use in the area should be comparable to the purpose of social development of the country as a whole. In the theory of optimal planning, the two main formulations of economic tasks are the most developed: maximization of the target function of public welfare and minimization of the term of achievement of certain goals. The optimality criteria used in these tasks can be considered as primary global criteria, from which secondary (derivative) and simplified optimality criteria can be derived. It is proposed to reflect in one model all the features of the formation and development of the territorial structure of the economy, as practice has shown, it is very difficult. Complex objects of research, which are the territorial structures of the economy, it is advisable to study in parts, in different aspects, and accordingly in the experiments should be used different models. Specialized models should focus on certain aspects of the object under study. Harmony in the location of natural and socio-economic facilities is achieved through the interconnection of local optimums in the location of production facilities, industrial and social infrastructure, population, transport and nature protection zones. This is done in several stages (iterations) of recalculations of options for placement of constituent elements of selected blocks with a change at each stage, if it follows from the calculations of the previous stage, the conditions of placement in terms of establishing between natural and socio-economic objects direct and indirect links. This need is dictated by the fact that the implementation for each unit in the previous stages of the possibility of optimizing the location of its constituent elements, the structure of production and consumption creates new opportunities in the economy to improve it, not inherent in the former state of the elements.

Key words: *territorial structure, spatial structuring, public administration, territorial development, productive forces, regional structural models.*