

DOI: https://doi.org/10.32782/inclusive_economics.1-5
УДК 338.27

Лучик В. Є.

доктор економічних наук,
професор кафедри публічного управління, менеджменту
та інклюзивної економіки
НРЗВО «Кам'янець-Подільський державний інститут»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1997-0272>

МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ У ПОЛІТИЦІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Політики та зацікавлені сторони часто стикаються зі складним завданням розподілу ресурсів і уваги між різними регіонами в пошуках збалансованого та сталого розвитку. Методологія визначення пріоритетів у політиці регіонального розвитку відіграє ключову роль у прийнятті цих рішень, забезпеченні ефективного використання ресурсів і стимулюванні справедливого зростання. Встановлено, що прогнозування регіонального розвитку будується у відповідності із загальними принципами прогнозування і територіального прогнозування, а, саме: системність і узгодженість, варіантність і неперервність, достовірність і точність прогнозів. Запропоновано Форсайт-технологію як метод прогнозування використовувати як ефективний інструмент стратегічного планування розвитку країни чи окремих її регіонів. Проблеми регіонального розвитку є слабо структурованими, тому що саму постановку задачі не вдається описати моделлю, яка представляється функцією багатьох змінних, що приймають числові значення, цільова функція не має чітко вираженої мети, не розроблені алгоритми отримання числових рішень. Політика регіонального розвитку є двовимірною, тобто включає безпосередньо політику держави щодо регіонів, метою якої є забезпечення геостратегічних інтересів держави на основі переважного використання централізованих фінансових ресурсів, і політику регіонів, спрямовану на ефективне здійснення відтворювальних процесів в економіці, соціумі і природному середовищі, для реалізації якої потрібна підтримка держави. Стратегія регіонального розвитку не визначає конкретні напрямки діяльності обласної та місцевої влади в тому, що стосується поліпшення умов і забезпечення розвитку регіону, але чітко вказує на те, що органи місцевого самоврядування та виконавчої влади відіграють ключову роль у визначенні напрямків розвитку регіону. Методологія визначення пріоритетів у політиці регіонального розвитку є дороговказним компасом у складному ландшафті регіональних розбіжностей і проблем розвитку. Завдяки структурованому підходу, аналізу даних, участі та можливості адаптації ця методологія пропонує політикам потужний інструмент для навігації в тонкоцях сприяння збалансованому та сталому зростанню в різних регіонах.

Ключові слова: пріоритет, політика регіонального розвитку, регіональне прогнозування, Форсайт.

Vasil Luchyk

ERIHE «Kamianets-Podilsky State Institute»

THE METHODOLOGY FOR DETERMINING PRIORITIES IN REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

Policymakers and stakeholders are often faced with the intricate task of allocating resources and attention across various regions in the pursuit of balanced and sustainable development. The methodology for determining priorities in regional development policy plays a pivotal role in guiding these decisions, ensuring efficient resource utilization, and fostering equitable growth. It has been established that regional development forecasting is built in accordance with the general principles of forecasting and, namely, territorial forecasting, such as systematicity and consistency, variability and continuity, reliability and accuracy of forecasts. The problems of regional development are poorly structured, because the formulation of the problem itself cannot be described by a model, which is a function of many variables that take numerical values, the objective function does not have a clearly defined goal, and algorithms for obtaining numerical solutions have not been developed. The policy of regional development is two-dimensional, i.e. it includes directly the policy of the state in relation to the regions, the purpose of which is to ensure the geostrategic interests of the state based on the preferential use of centralized financial resources, and the policy of the regions, aimed at the effective implementation of reproductive processes in the economy, society and the natural environment, for the implementation of which state support is required. The regional development strategy does not define specific areas of activity of regional and local authorities in terms of improving conditions and ensuring the region development, but clearly indicates that local self-government and executive authorities play a key role in determining the areas of regional development. The methodology for determining priorities in regional development policy stands as a guiding compass in the complex landscape of regional disparities and developmental challenges. Through its structured approach, data-driven insights, participatory engagement, and adaptability, this methodology offers a powerful tool for policymakers to navigate the intricacies of fostering balanced and sustainable growth across diverse regions.

Key words: priority, regional development policy, regional forecasting, Foresight.

Постановка проблеми. У більшості країн світу питання вибору пріоритетів регіонального розвитку на різних етапах трансформації національних економік є предметом дискусій як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Тактичні прорахунки регіонального розвитку України (у короткостроковому та середньостроковому періоді) переважно обумовлені саме відсутністю чітко означених, науково-обґрунтованих економічних та соціальних стратегічних пріоритетів, відсутністю врахування особливостей довгострокових тенденцій регіонального розвитку, що формуються та діють на посткризовому етапі модернізації регіональної та світової економіки [1, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розробки методик, впровадження окремих методів та прийомів визначення пріоритетів політики регіонального розвитку присвячені дослідження таких вчених, як С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук, М. О. Кушнір [1], Матвієнко В. Я. [2], П. В. Круш, О. О. Кожемячко [3], С. П. Сонько, В. В. Кулішов, В. І. Мустафін [4, 5], Л. І. Федулова [6] та ін. Незважаючи на те, що останнім часом тематиці регіонального розвитку присвячена велика кількість публікацій, ще багато питань, пов'язаних з реалізацією політики регіонального розвитку, залишаються невирішеними.

Постановка завдання. Метою статті є розвиток теоретичних положень стосовно визначення пріоритетів у політиці регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілі пріоритетного розвитку визначають, виходячи із суперечності між зростанням потреб та можливостями їх задоволення. Принципи пріоритетності стосовно регіону дає змогу ранжувати цілі та завдання виробничого та соціального характеру відповідно до його територіальної стратегії комплексного розвитку та виробничих, економічних і ресурсних можливостей.

Проблеми регіонального розвитку є слабо структурованими, тому що саму постановку задачі не вдається описати моделлю, яка представляється функцією багатьох змінних, що приймають числові значення, цільова функція не має чітко вираженої мети, не розроблені алгоритми отримання числових рішень.

Тому визначення пріоритетів у політиці регіонального розвитку в Україні ґрунтується насамперед на методі системного аналізу, який в умовах невизначеності дозволяє вирішувати слабо структуровані завдання оцінки і порівняння механізмів трансформації початкової (проблемної) ситуації в бажану (цільову).

Характерною рисою системного аналізу виступає пошук оптимізаційних рішень регіональних проблем, який починається з визначення та впорядку-

вання цілей діяльності системи, при функціонуванні яких виникли ці проблеми. Одночасно встановлюється відповідність між цілями, можливими шляхами їх реалізації і необхідними для цього ресурсами. Метод характеризується впорядкованим, логічно обґрунтованим підходом до дослідження систем і використанням існуючих прийомів їх вирішення, які можуть бути розроблені в рамках інших наук.

Отже, формування системи пріоритетів регіонального розвитку, яке здійснюється органами законодавчої і виконавчої влади, відбувається в декілька етапів.

На першому етапі відбувається аналіз динаміки основних показників соціально-економічного розвитку регіонів, визначаються загальні напрямки економічної та соціальної політики регіонів.

На другому етапі аналізуються стратегічні документи (наприклад, концепції соціально-економічного розвитку регіону, програми соціально-економічного розвитку регіону (окремих галузей) чи інші стратегічні документи, прийняті органами законодавчої і виконавчої влади) з метою виявлення суперечностей між існуючими стратегічними документами і об'єктивними даними щодо динамік соціально-економічного розвитку регіонів. За результатами аналізу здійснюється або коригування існуючих стратегічних документів, або розробляються нові документи. Аналіз здійснюється із залученням незалежних експертів.

На третьому етапі виділяються стратегічні пріоритети. Для подальшої можливої оцінки ефективності їх реалізації стратегічні пріоритети діяльності органів виконавчої влади визначаються з використанням статистичних показників.

Четвертий етап присвячується ранжуванню пріоритетів за значущістю, при цьому ранг пріоритету визначається за результатами формального аналізу динаміки показників соціально-економічного розвитку та положення стосовно інших регіонів країни.

На п'ятому, заключному етапі відбувається формування і затвердження вищим органом виконавчої влади остаточного переліку пріоритетів регіонального розвитку.

Потрібно відмітити також, що метод системного аналізу процесу прийняття державних рішень особливо важливий з огляду на свій прикладний характер, оскільки покликаний сприяти виробленню найефективніших методів планування і прийняття рішень в усіх сферах державної діяльності. На перший план висувається завдання отримання, вимірювання і врахування всієї інформації у повному обсязі, яка фіксувала б не тільки стан об'єктів управління, а, головним чином, тенденції їх змін та шляхи розвитку.

Процес вибору серед цілей пріоритетів може бути заснований на використанні різних моделей ухвалення рішень. Практика поєднання різнохарактерних обчислювальних процедур при визначенні пріоритетів на основі аналізу «дерева цілей» сприяла появі такого методу як система ПАТТЕРН. З його допомогою було визначено порядок, методи формування і оцінки пріоритетів елементів структур. Термін "pattern" означає «шаблон, модель, схема». Методика комбінує декілька методів системного аналізу, в першу чергу, «сценарію» і «дерева цілей». Вона заснована на принципі розкладу складної проблеми на простіші до тих пір, поки кожна підпроблема не зможе бути усесторонньо і надійно кількісно оцінена експертами (метод експертних оцінок). Метод «дерево цілей» використовується для структур, що мають строгу побудову, але може також використовуватися для ієрархій з менш простими структурами, в яких одна і та ж вершина нижчого рівня може бути одночасно підкорятися двом або більше вершинам вищого рівня.

Пріоритети є особливим видом ієрархії, коли певний меті надають перевагу порівняно з іншими. Призначення переваг диктується і політичною доцільністю, і вимогами громадськості, і теперішнім моментом, і результатами формального аналізу. Розроблена на основі системного аналізу ієрархія є не чим іншим, як структурою процесу прийняття державних рішень. Кожний рівень ієрархії характеризує його з різних поглядів та з різною деталізацією. Останній рівень ієрархії може бути інтерпретований як сукупність критеріїв оцінки процесу або чинників, що зумовлюють його динаміку.

Багаторівневий характер цілей регіонального розвитку можна представити у вигляді такого алгоритму:

- формування генеральної цілі розвитку держави та її регіонів та стратегічних цілей, які з неї випливають;
- формування конкретних цілей розвитку регіону та їх узгодження зі стратегічними цілями макрорівня;
- побудова ієрархії цілей розвитку регіону, їх оцінка та деталізація в часі і просторі;
- моделювання і вибір кількісних значень цілей.

Послідовність дій та склад етапів (структура процесу) можуть змінюватися. Наприклад, від вибору конкретних цілей регіону можна перейти відразу до процесу моделювання і вибору кількісних значень цілей. Також узгодження цілей можна об'єднати в один етап і проводити його після вибору їх кількісних значень.

Враховуючи міркування Матвієнка В. Я. стосовно проблеми забезпечення національних інтересів України [3, с. 322], справедливий висновок про те,

що застосування методу системного аналізу для визначення пріоритетів політики регіонального розвитку стосовно об'єктивних потреб державотворення ієрархія побудови пріоритетів повинна включати:

- рівень життєвих інтересів (життєвий простір, суспільний розвиток);
- рівень носіїв пріоритетів (особа, регіон, держава);
- рівень інтересів носіїв пріоритетів (підвищення рівня життя, розвиток науково-технічного потенціалу, духовно-культурний розвиток тощо);
- рівень глобальних проблем (економічні, духовно-інтелектуальні, екологічні).

Для визначення пріоритетів стосовно розвитку конкретного регіону потрібно враховувати його власності як складного об'єкту управління, а, саме:

- вірогідність визначає можливість передбачити стан регіону у певний момент часу з певною ймовірністю, тому управлінські рішення приймаються за слабо визначених умов;
- динамічність забезпечує розгляд регіону як системи, що змінюється у часі;
- велика система розглядає регіон як об'єднання різнорідних елементів і підсистем, що мають власне цільове призначення з елементами самоорганізації;
- відкритість регіону визначає утворення ним активних зв'язків із взаємним впливом суб'єкта управління з об'єктом і зовнішнім середовищем [4, с. 135].

Політика регіонального розвитку є двовимірною, тобто включає безпосередньо політику держави щодо регіонів, метою якої є забезпечення геостратегічних інтересів держави на основі переважного використання централізованих фінансових ресурсів, і політику регіонів, спрямовану на ефективне здійснення відтворювальних процесів в економіці, соціумі і природному середовищі, для реалізації якої потрібна підтримка держави.

Політика регіонів не завжди відповідає інтересам політики держави в цілому. Регіони можуть мати свої пріоритетні напрями розвитку, які не завжди збігаються з державними. Політика регіонів охоплює цільові дії органів влади регіону і спрямована на найбільш ефективне використання усіх ресурсів регіону для підвищення добробуту населення, удосконалення структури матеріального виробництва, покращення стану зовнішнього середовища, розвиток соціально-економічної інфраструктури. Проте державна регіональна економічна політика і політика регіонів не мають бути суперечливими: в ідеалі вони повинні становити одне ціле, доповнювати та збагачувати одна одну.

Стратегія регіонального розвитку не визначає конкретні напрямки діяльності обласної та місцевої влади в тому, що стосується поліпшення умов і за-

безпечення розвитку регіону, але чітко вказує на те, що органи місцевого самоврядування та виконавчої влади відіграють ключову роль у визначенні напрямків розвитку регіону. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування області та районів повинні розбудовувати потенціал для визначення перешкод та забезпечення лідерства в їх подоланні, обумовлений обсягом повноважень, та прагнути підвищення ефективності їхньої політики на регіональному рівні. Для цього необхідно підтримувати рішення на місцевому рівні, котрі одночасно віддзеркалюють чітко та гідне довіри бачення владою майбутнього та враховують загальнонаціональні цілі для забезпечення визначення та реалізації регіональних пріоритетів.

За порядком визначення можна виділити глобальні та локальні пріоритети. Глобальні пріоритети регіонів будуть диктуватись державною політикою. Локальні – носять територіальний характер і важливими передумовами виділення таких пріоритетів є природні умови регіонів та рівень забезпечення їх трудовими ресурсами.

За періодом дії пріоритети можна поділити на статичні та динамічні. Останні будуть залежати від зміни соціально-економічного розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

Наскільки різноманітні пріоритети та їх властивості, настільки численні показники, що їх характеризують. Поділяють пріоритетні показники на цільові, ресурсні, показники ефективності та власне пріоритетності [5, с. 251–252]. Застосування цих показників сприяє поліпшенню передпланової роботи і планових рішень, орієнтує на раціональне використання виробничих ресурсів та виконання назрілих завдань [6].

Дослідження досвіду визначення пріоритетів політики регіонального розвитку у зарубіжних країнах показало, що потрібно бути обережними при перенесенні готових зарубіжних технологій у специфічні національні умови. З іншого боку, передовий досвід розвинутих країн дозволяє оцінити значимість інститутів громадянського суспільства при проведенні регіональної політики. Для успішної реалізації політики регіонального розвитку потрібно розробити систему правових і організаційно-економічних норм, удосконалити механізми державного регулювання регіонального розвитку, зокрема, методи визначення пріоритетів.

Таким методом, безперечно, є прогнозування, яке вступає на принципово новий етап свого розвитку. Економічні процеси, які відбуваються у сучасному глобалізованому просторі і в нашій державі, зокрема, надзвичайно важко досліджувати звичайними теоретичними методами, тому що їх результати неможливо зразу перевірити на правдивість

і адекватність. Ціна помилок і прорахунків може бути настільки великою, що може загрожувати безпеці існування не тільки окремого регіону чи галузі, а й всієї держави.

В основі методології регіонального прогнозування є пізнання і використання тих законів, які діють не тільки на рівні всієї державної соціально-економічної системи, але й на рівні її складових. Структура регіонального прогнозу включає як аспекти відтворення, так і різні рівні агрегування виробництва і розселення у регіоні. Розробка регіональних прогнозів базується на двох універсальних підходах. Генетичний підхід обґрунтовує напрямки розвитку, виходячи із досягнутого рівня розвитку продуктивних сил регіону, регіональних проблем, що намітилися. При нормативно-цільовому підході шляхи розвитку регіону ставляться у залежності від попередньо сформульованих цілей.

У наукових дослідженнях наведено різні методи та класифікаційні схеми методів прогнозування [7]. Проте, більшість з них або неприйнятні, або володіють недостатньою пізнавальною цінністю при здійсненні регіональних прогнозів. Основним недоліком існуючих класифікаційних схем є порушення принципів класифікації. До таких принципів відносяться достатня повнота охоплення прогностичних методів, єдиність класифікаційної ознаки на кожному рівні розчленування тощо. Схема класифікації методів прогнозування регіонального розвитку наведена на рис. 1.

При виборі методів прогнозування важливим показником є глибина попередження прогнозу. При цьому необхідно не тільки знати абсолютну величину цього показника, але і тривалість еволюційного циклу розвитку об'єкту прогнозування. Для цього можна використовувати безрозмірний показник глибини (дальності) прогнозування t :

$$Y = f(x_1, x_2, \dots, x_i, \dots, x_n; b_0, b_1, b_2, \dots, b_i, \dots, b_m) \quad (1)$$

де Y – абсолютний час попередження;

x_i – величина еволюційного циклу об'єкту прогнозування.

Таким чином, прогнозування регіонального розвитку будується у відповідності із загальними принципами прогностики і територіального прогнозування. Серед цих принципів особливе значення має системність і узгодженість, варіантність і неперервність, а також достовірність і точність прогнозів. Територіальні прогнози використовуються при розробці схем економічного і соціального розвитку і фінансового стану регіонів, розвитку і розміщення галузей, комплексних схем розвитку і розміщення продуктивних сил. Важливим напрямом політики регіонів повинна стати їх участь у реалізації національних проектів розвитку, які

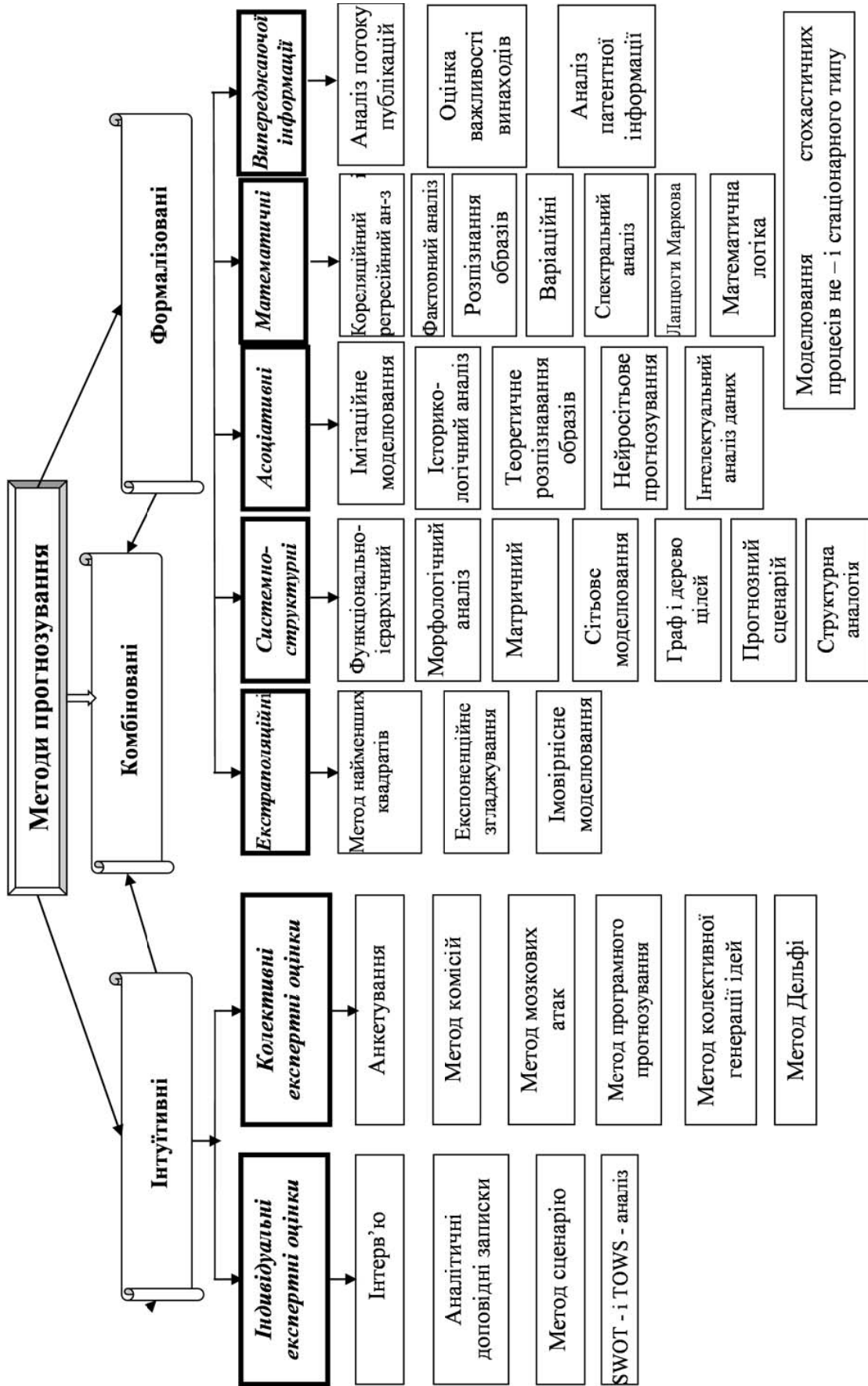


Рис. 1. Класифікація методів економічного прогнозування регіонального розвитку

передбачають комплексний розвиток регіонів і спрямовані на підвищення життєвого потенціалу українців. Система заходів з реалізації політики регіонального розвитку повинна базуватись на оцінці та якісному прогнозуванні та програмуванні розвитку регіонів, основною ціллю яких є визначення пріоритетів регіонального розвитку, забезпе-

чення максимального використання конкурентних переваг та мінімізації негативних факторів, а також узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Особливу увагу потрібно приділяти довгостроковим прогнозам, що зв'язано з необхідністю переходу до нових технологій та посиленню дії інноваційних факторів.

Література:

1. Біла С. О., Шевченко О. В., Жук В. І., Кушнір М. О. та ін. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : аналітична доповідь / за ред. С. О. Білої. Київ : НІСД, 2010. 25 с.
2. Матвієнко В. Я. Прогностика. Київ : Українські пропілеї, 2000. 484 с.
3. Круш П. В., Кожем'ячко О. О. Регіональне управління : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2007. 248 с.
4. Сонько С. П. Сучасна модифікація теорії економічного районування. *Регіональна економіка*. 2005. № 3(37). С. 7–18.
5. Сонько С. П., Кулішов В. В., Мустафін В. І. Ринок і регіоналістика : навчальний посібник. Київ : Ельга, Ніка-Центр, 2002. 380 с.
6. Федуллова Л. І. Формсайт: сучасна методологія технічного прогнозування. *Економіка і прогнозування*. 2008. № 3. С. 106–120.

References:

1. Bila S. O., Shevchenko O. V., Zhuk V. I., Kushnir M. O. et al. (2010). *Strategii rozvytku rehioniv: shliakhy zabezpechennia diievosti: analitychna dopovid* [Regional development strategies: ways to ensure effectiveness: analytical report] za red. S. O. Biloi. Kyiv: NISD, 25 p.
2. Matviienko V. Ya. (2000). *Prohnostyka* [Prognostics]. Kyiv: Ukrainski propilei, 484 p.
3. Krush P. V., Kozhemiachko O. O. (2007). *Rehionalne upravlinnia: navch. posib.* [Regional management: teaching manual]. Kyiv: TsUL, 248 p.
4. Sonko S. P. (2005). *Suchasna modyfikatsiia teorii ekonomichnoho raionuvannia* [Modern modification of the theory of economic zoning]. *Rehionalna ekonomika*. No. 3(37). P. 7–18.
5. Sonko S. P., Kulishov V. V., Mustafin V. I. (2002). *Rynok i rehionalistyka: navchalnyi posibnyk* [Market and regional studies: educational manual]. Kyiv: Elha, Nika-Tsentr, 380 p.
6. Fedulova L. I. (2008). *Forsait: suchasna metodolohiia tekhnichnoho prohnozuvannia* [Forsyth: modern methodology of technical forecasting]. *Ekonomika i prohnozuvannia*. No. 3. P. 106–120.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2023 р.