

---

---

## ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

УДК 911.3:30:33(477)

Я. Б. ОЛІЙНИК,  
*професор, доктор економічних наук,  
декан географічного факультету,*  
М. Д. ПІСТУН,  
*професор, доктор географічних наук,*  
А. Л. МЕЛЬНИЧУК,  
*кандидат географічних наук,  
доцент кафедри економічної та соціальної географії,  
експерт Офісу реформ у Київській області*

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

### ПРО СТРАТЕГІЮ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИЙ АСПЕКТ

*Проаналізовано конструктивну стратегію регіонального розвитку України. Викладено суть процесу "регіональний розвиток", його стратегічний аспект (систему головних чинників, принципи проведення адміністративно-територіальної реформи). Обґрунтовано функції чотирьох рівнів державного управління та самоврядування, запропоновано перспективну схему управління регіональним розвитком України.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, регіональний розвиток, рівні управління.

---

Ya. B. OLIINYK,  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Dean of the Faculty of Geography,*  
M. D. PISTUN,  
*Professor, Doctor of Geogr. Sci.,*  
A. L. MEL'NYCHUK,  
*Cand. of Geogr. Sci.,  
Assoc. Professor, Chair of Economic and Social Geography,  
Expert of the Office of Reforms in the Kyiv region*

*T. Shevchenko National University of Kyiv*

### ON THE STRATEGY OF UKRAINE'S REGIONAL DEVELOPMENT: SOCIO-GEOGRAPHIC ASPECT

*The constructive strategy of Ukraine's regional development is analyzed. The essence of the process of regional development and its strategical aspect (system of principal factors and principles of the execution of an administrative-territorial reform) are presented. The functions of four levels of the public administration and the self-administration are substantiated, and a promising scheme of the management of Ukraine's regional development is proposed.*

**Keywords:** strategic planning, regional development, levels of management.

---

Олійник Ярослав Богданович (Oliinyk Yaroslav Bogdanovych) – e-mail: oliynik\_ya@univ.kiev.ua;  
Пістун Микола Данилович (Pistun Mykola Danylovych);  
Мельничук Анатолій Леонідович (Mel'nychuk Anatolii Leonidovych) – e-mail: melan97@ukr.net.

Завдання Кабінету Міністрів України – розробити стратегію регіонального розвитку (СРР) на всіх рівнях управління (2003 р.) – не виконано. Її зміст отожднюється із загальним соціально-економічним трактуванням. Особливо це помітно у схвалених постановах Кабінету Міністрів України за 2014 р. \*. Не всі фахівці однаково трактують такі поняття, як "стратегія", "регіональний сталий і збалансований розвиток", "район" і "регіон". З огляду на це, визначимо суть регіонального розвитку та його конструктивну стратегію. У цьому зв'язку пропонуємо відповісти на ряд запитань.

*1. У чому полягає суть регіонального розвитку України та чим відрізняються його загальне і стратегічне трактування?*

Термін "стратегія" має давню історію. Спочатку він використовувався у сфері воєнного мистецтва, потім – у працях науковців, а у ХХ ст. сформувався розширене його трактування, узагальнене в працях Дж.Б. Куїнна [1]. Стратегія – загальний план перспективного змісту для здійснення будь-якої дії чи процесу з метою досягнення певного результату. Сьогодні в наукових публікаціях і урядових документах часто використовується поняття "стратегічне планування", яке має три головні особливості. Перша з них полягає в тому, що стратегічне планування розробляється на віддалену перспективу (10–20 років), наприклад, у вигляді програми соціально-економічного та екологічного розвитку окремих регіонів країни в межах загальнодержавного плану. Другою особливістю стратегії регіонального розвитку є те, що вона включає тільки головні соціально-економічні, політичні та екологічні цілі чи види діяльності, основні засоби, строки вирішення та бажані результати. Третьою є поєднання національних, регіональних і місцевих потреб. Так, Президент України П.О. Порошенко оголосив, що в Україні проводитимуться 62 реформи, але стратегічними серед них є тільки 7.

У країнах ЄС під СРР розуміють комплекс дій, які реалізує держава або регіон, спрямованих на їх ефективний розвиток (з урахуванням власного ресурсного потенціалу та факторів зовнішнього середовища) за допомогою законодавчих, фінансових, структурних, економічних та інституційних підойм.

Водночас в Україні сформувалось уніфіковане розуміння процесу *регіонального розвитку* як суперскладного за змістом. Фактично він є результатом позитивної динаміки соціальних, економічних, екологічних, політичних, гуманітарних та етнонаціональних змін у відповідних регіонах. На жаль, сьогодні успішний регіональний розвиток України ускладнюється через переважання галузевого (відомчого) змісту державного управління над територіальним, де 14 відомчих міністерств "взаємодіють" з одним міністерством, яке відповідає за регіональний розвиток.

*2. Що таке суспільно-географічний підхід до стратегічного планування?*

Суспільно-географічний підхід до СРР базується, насамперед, на повному врахуванні зовнішніх і внутрішніх чинників, які є фундаментом діагностики та обґрунтованого прогнозу людської діяльності на певній території. До головних зовнішніх чинників, на нашу думку, належать:

\* 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]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

- вплив процесів глобалізації, регіоналізації та інжинірингу;
- оцінка конкурентоспроможності регіону в міжнародному поділі та інтеграції праці;
- використання переваг макрорегіонального і транскордонного співробітництва із сусідніми країнами;
- рівень розвитку інноваційного та інвестиційного процесів;
- рівень розвитку об'єктів інфраструктури, насамперед транспортної.

До внутрішніх чинників за ринкових умов господарювання належить оцінка тих структурних змін, які вплинули на розміщення господарських галузей: рівнів соціально-економічного розвитку регіону; динаміки частки капіталовкладень у розвиток регіону; зміни форм та структури власності, рівня замкнутості циклів життєдіяльності населення, насамперед, техніко-технологічних та обслуговуючих, природного і трудового потенціалів регіону; адміністративної, бюджетної та інших реформ у системі державного управління. Їх доповнюють традиційні суспільно-географічні фактори. Усе це – вихідна інформаційна база для подальшого стратегічного планування та програмування. Важливою складовою цього процесу є комплексно-пропорційна організація регіонального розвитку. Крім того, опублікований у серпні 2014 р. Державний прогноз економічного і соціального розвитку України на 2015, 2016 і 2017 роки \* у вигляді 15 основних середньостатистичних макропоказників (за двома сценаріями) не включає жодного з показників щодо регіонального розвитку.

### *3. Які заходи вжито Урядом для реалізації СРР України?*

Перший документ про основні засади Державної стратегії регіонального розвитку України було підготовлено ще у 2001 р. Департаментом регіональної політики Міністерства економіки України. У 2003 р. Уряд зобов'язав управлінців розробити стратегії регіонального розвитку України на всіх рівнях управління. У 2006 р. Кабінет Міністрів України схвалив постанову \*\*, в якій були чітко сформульовані 5 стратегічних напрямів: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституційних умов для регіонального розвитку; забезпечення нормативно-організаційних засобів з реалізації СРР. У додатку до постанови в розрізі областей названо основні стратегічні види діяльності. Кабінет Міністрів України затвердив план заходів на 2010 р. щодо реалізації цієї стратегії. На жаль, угоди про стратегії регіонального розвитку підписані адміністраціями тільки Львівської, Тернопільської, Донецької та Вінницької областей. Крім того, сформовані Рада регіонів і Комітет з економічних реформ своїх завдань не виконали.

У 2007 р. створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, у 2014 р. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. У контексті оптимізації центральних органів виконавчої влади Міністр регіонального розвитку, будівництва та житло-

\* Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248397249>.

\*\* Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.

во-комунального господарства України повинен координувати діяльність Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, Державного агентства з питань електронного урядування України, Державного агентства України з питань відновлення Донбасу, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України? Таким чином, нинішнє керівництво держави має серйозний підхід до вдосконалення процесу регіонального розвитку України, проте напрацьовань суспільно-географічного змісту ним не враховано.

Серед зауважень до Міністерства зазначимо, що представники центральної регіональної влади (префекти) на місцях не потрібні, оскільки це означає збереження колишньої державної вертикалі влади; у містах-мільйонниках та великих містах повинні бути внутріміські адміністративні райони, адекватні міським територіальним громадам; функції мерів міст і голів рад категорично не слід суміщати в одній особі, адже це призводить до помилок у використанні міської території. Сьогодні у Міністерстві недостатньо молодих фахівців зі спеціалізації "Управління регіональним розвитком", яких готують на географічному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Не зробивши висновків з реалізації постанови Кабінету Міністрів України про стратегію регіонального розвитку на 2013 р., у серпні 2014 р. прийнято постанову про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Це об'ємний, науково обгрунтований і структурований (за цілями, етапами, механізмами та інструментами реалізації) документ, який, проте, не розкриває особливостей регіонального розвитку на загальнодержавному, регіональному, локальному та місцевому рівнях державного управління і самоврядування. Адже стратегічні завдання на цих рівнях диференціюються та конкретизуються під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників. У постанові не йдеться про методи й елементи методики визначення стратегічних цілей та їх завдань, про науково обгрунтовану "прив'язку" територіальних громад.

#### *4. Як удосконалити сучасну систему управління життєдіяльністю населення?*

Важливим кроком виходу з трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління життєдіяльністю населення. Удосконалена система державного управління має бути створена шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи. Ця реформа повинна вирішувати два взаємопов'язаних завдання: 1) створити ефективну систему державного управління, делегувати управлінські функції по вертикалі та сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування; 2) поліпшити територіальну організацію державної влади, упорядкувати адміністративно-територіальний устрій держави, оптимізувати функціонально-територіальну структуру життєдіяльності населення, унеможливити сепаратизм і федералізм.

Основними принципами проведення цієї реформи мають бути функціонально-територіальна системність (взаємозв'язок соціально-економічного розвитку, систем розселення населення й адміністративного устрою); чіткий розподіл функціональних обов'язків; ієрархічна простота управлінської системи; економічність і наближення органів управління до потреб населення, окремої людини; соціально-економічна та екологічна пріоритетність як основа сталого і збалансованого розвитку держави.

*5. Скільки має бути рівнів державного управління і самоврядування в Україні та які їх стратегічні функції?*

В Україні поступово формується чотирирівнева система управління соціально-економічним та екологічним розвитком. Пропонуємо ієрархію стратегічних завдань регіонального розвитку.

На *загальнодержавному* рівні визначаються генеральні напрями соціально-економічного розвитку країни; конкретні заходи з розміщення нових об'єктів продуктивних сил. З цією метою повинні розроблятися комплексні цільові програми головних стратегічних видів діяльності та їх наукового забезпечення з:

- енергетики, насамперед – ядерної, та енергозбереження;
- електроніки та мікроенергетики, зокрема комп'ютерного моделювання процесів;
- новітніх біо- та інформаційних технологій;
- приладобудування;
- об'єктів інфраструктури, насамперед транспортної;
- продовольчої та соціально-оздоровчої діяльності;
- виробництва нових конструкційних матеріалів;
- екологічної та військово-оборонної безпеки.

Принципове значення також мають функції фінансового забезпечення регіонального розвитку, підготовки та перепідготовки кадрів, у тому числі з регіонального управління, експертизи стратегічних планів регіонального розвитку областей, міст (мільйонників та окремих великих), які повинні стати “опорними” центрами (“локомотивами”) регіонального розвитку України.

З точки зору географії, особливу роль надано Генеральній схемі планування території України \*. У ній визначено стратегічні пріоритети раціонального використання території країни та механізми її реалізації для розселення населення, розміщення природних об'єктів і виробництва з обліком екологічних, соціальних та економічних вимог.

На *регіональному рівні* управління основним об'єктом є адміністративна область, яка має чіткі кордони та сформовані органи державного управління, досить збалансований соціально-економічний комплекс.

Головне стратегічне завдання області – скласти та реалізувати регіональні програми із створення високотехнологічних об'єктів виробничої інфраструктури – енергетики, будівельної індустрії та будівництва, транспорту і зв'язку, постачання та збуту. Тут також координується робота нижчих рівнів управління з розвитку АПК, виробництва товарів широкого вжитку, торгівлі та рекреації, культурних продуктів (музики, кіно), організації засобів масової інформації, дизайну, бізнесу та фінансових послуг, ювелірних виробів. Водночас слід визнати, що сучасний мезорівень управління України (АР Крим і 24 області) є гіпертрофованим (фактично дублює центральну владу) та далеким від конкретного місця проживання населення, використовує переважно директивний спосіб, має складну управлінську структуру. Так, пересічна управлінська структура обласної державної адміністрації включає голову, заступників, секретаря, 13 функціонально-галузевих управлінь безпосереднього підпорядкування та 8 функціонально-галузевих відділів, підпорядкованих центральним органам державної виконавчої влади. Цей великий управлінський апарат без шкоди для справи можна вдвічі скоротити, а

\* Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну схему планування території України” : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1291-2002-%D0%BF>.

зекономлені кошти використати для зміцнення кадрового складу органів місцевого самоврядування та їх матеріально-технічного забезпечення, для здійснення функцій міжобласного та міждержавного рівнів управління. Згодом області як адміністративні одиниці слід скасувати, що матиме для держави найбільший фінансово-економічний ефект. Проте чиновники обласного рівня управління намагатимуться зберегти чинні 27 регіонів і свої посади.

Регіональний рівень державного управління слід посилити новою територіальною одиницею — *губернією*, яка включатиме території декількох областей. Таких губерній в Україні повинно бути дев'ять, сформованих на базі дев'яти суспільно-географічних макрорайонів: Столична з Київським округом, Центральна, Слобожанська, Донецька, Придніпровська, Причорноморська, Подільська, Карпатська, Волинська [2]. Губернії створюються з метою подальшого розвитку міжрегіонального співробітництва, підвищення їх ролі у зовнішньоекономічному співробітництві, поглиблення зв'язків із сусідніми державами.

Виходячи із суспільно-географічних позицій, ми не рекомендуємо використовувати термін "регіон" як основну таксономічну одиницю на регіональному рівні державного управління регіональним розвитком, оскільки він має тільки загальне пізнавальне значення, характеризує велику територію, з точки зору її місцеположення і спільних природних, етнокультурних, історичних та інших особливостей. Він не є синонімом терміна "суспільно-географічний район", який розглядає територію з точки зору її спеціалізації та рівня комплексно-пропорційного розвитку людської діяльності, особливостей її функціонально-територіальної структури, внутрішньої організації та цілісності зв'язків між різноякісними частинами і центром ("ядром").

Водночас слід зберегти ефективні технологічно-екологічні, транспортні та організаційні зв'язки у міжгалузевих комплексах (чи кластерах) — машинобудівному, агропромисловому, лісогосподарському та інших, порушених ринковими умовами господарювання. Не менш важливою є організація обласних ринків праці та торгівлі товарами широкого вжитку.

Сьогодні не слід змінювати кордони областей і майбутніх губерній. Керувати губернією повинен справжній губернатор, наділений контрольно-управлінськими та координаційними функціями, з невеликим штатом працівників. Для підтримки управлінських зв'язків з областями необхідним є невеликий управлінський апарат з уповноваженими представниками. На регіональному рівні управління також повинні розроблятися спеціальні заходи з розвитку господарських агломерацій, великих господарських вузлів, майбутнього Столичного округу, міст-мільйонників та окремих великих міст, інтегрованих територіальних агрокомплексів, рекреаційних та інших систем (євро регіонів, спеціальних економічних зон, регіональних кластерів, технопарків тощо).

На нинішньому етапі перебудови суспільних (у тому числі територіальних) відносин головним об'єктом на *локальному рівні* управління регіональним розвитком у селах та містах на певний період повинен залишитись адміністративний район. Він відображає сучасний стан реалізації адміністративної реформи як відповідної моделі функціонування. Уряд необґрунтовано планує у 3,3 раза скоротити кількість адміністративних районів, що різко погіршить транспортну доступність до послуг органів влади і не відповідатиме європейським принципам і нормам. На нашу думку, їх можна і доцільно скоротити, коли йдеться про площу і чи-

сельність населення, з реальним переданням основних повноважень і ресурсів з районного рівня на рівень об'єднаних територіальних громад.

Серед великої кількості функціональних повноважень адміністративних районів слід виокремити потребу в комплексному розвитку території, стратегічними об'єктами якого є підприємства соціальної та агропромислової сфер, неоремісничні (з виробництва модного одягу, меблів) та підприємства “зеленого” туризму. Для цього слід вжити заходів з організації органів усіх форм власності. Вагоме організаційно-управлінське значення мають райцентри та інші міські поселення, райради яких поки що координують діяльність, надають юридичну допомогу майбутнім об'єднанням територіальних громад. Вони також організують роботу районних ринків сільськогосподарської продукції та товарів широкого вжитку.

Новим є *місцевий рівень* управління регіональним розвитком, представлений територіальними громадами та їх об'єднаннями в селах і містах, які керуються органами місцевого самоврядування. Тут формується відповідний соціум як результат спільного проживання (прикладання праці, організації відпочинку та задоволення первинних потреб, безпосередніх зв'язків з природою та контактів з техногенною ситуацією). Стратегічне значення мають функції управління безпосередніми закладами соціальної сфери (навчальними, охорони здоров'я та навколишнього середовища), підприємствами агропромислового виробництва, а також різними ремеслами, “зеленим” туризмом, збиранням лісових дарів (грибів, ягід, горіхів), організацією виїзних послуг (медико-оздоровчих, культурних і торговельних). На місцевому та локальному рівнях управління важливою є наявність ініціативного та освіченого керівника, здатного організувати та стратегічно спрямувати колектив. Загальна перспективна структура управління регіональним розвитком України представлена на рисунку 1 [3].

*6. Що нового пропонує Указ Президента України щодо Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” \*?*

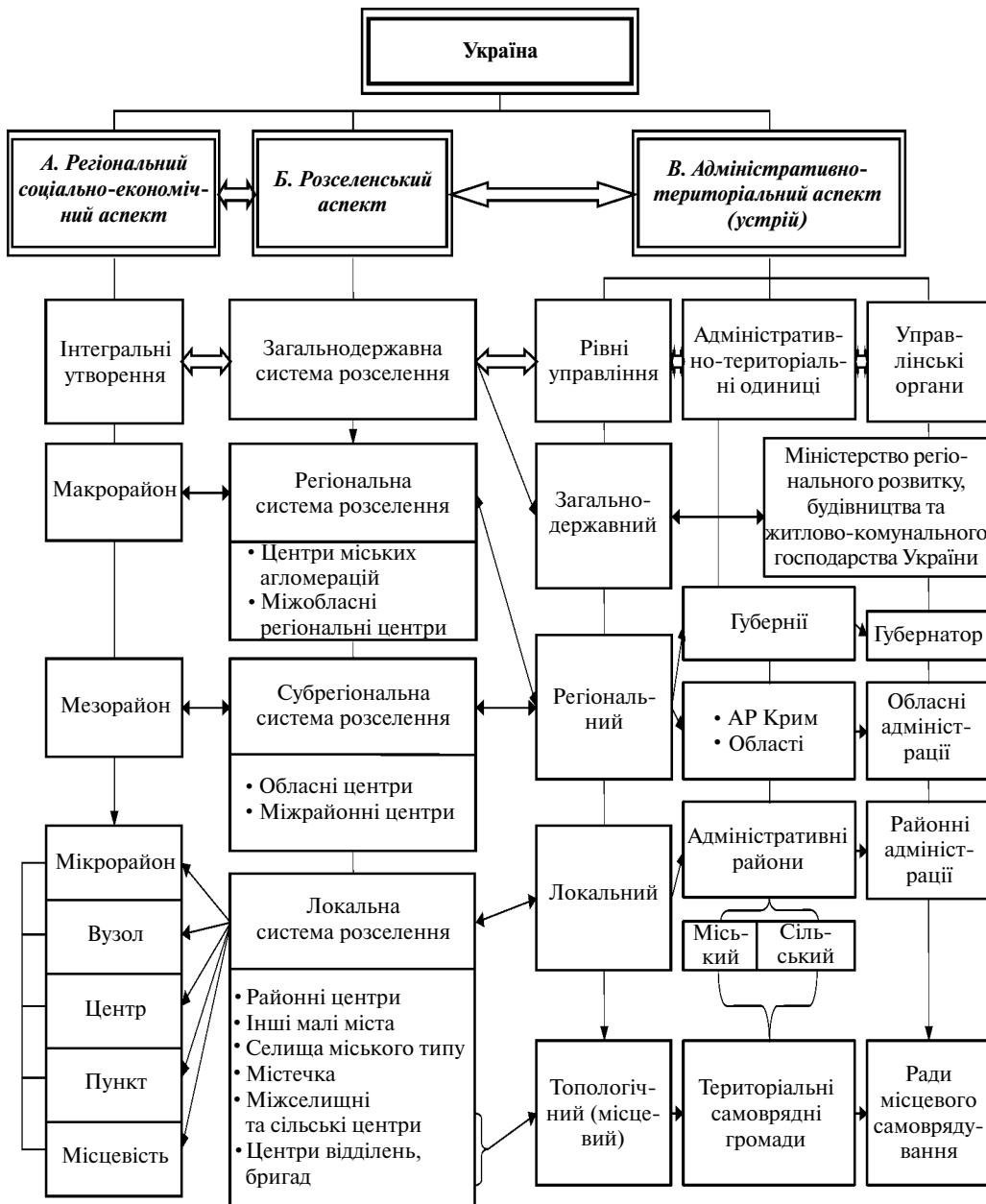
Концепція Президента України щодо Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” – чіткий, змістовний і добре структурований документ, який повинен стати орієнтиром для реального соціально-економічного, екологічного, етнонаціонального та політичного розвитку країни на найближчі шість років.

Крім розкриття змісту загальних положень, цей Указ деталізує мету Стратегії та чотири вектори розвитку, пропонує так звану “дорожню карту” з 62 конкретних реформ і програм, спрямованих на вирішення проблем національної безпеки України, оновлення влади та антикорупційної діяльності, судової та правоохоронної систем, децентралізації влади та поліпшення державного управління, дерегуляції та розвитку підприємництва, охорони здоров'я, удосконалення податкової системи, посилення енергонезалежності та створення позитивного іміджу України у світовому інформаційному просторі.

Піонерною, оригінальною та ефективною за змістом у цьому документі є система з 25 стратегічних індикаторів реалізації Стратегії, які рекомендуються для оцінювання виконання реформ та програм. Найважливішими серед них є такі: за глобальним індексом конкурентоспроможності Україна повинна увійти до 40 найкращих держав світу; валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спро-

\* Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

можності) у розрахунку на душу населення, за даними Світового банку, має підвищитися до 16 тис. дол.; питома вага місцевих бюджетів становитиме не менш як 65% у зведеному бюджеті держави; 75% випускників загальноосвітніх закладів володітимуть мінімум двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами; за якістю освіти Україна увійде до 50 найкращих держав; разом зі Світовим банком буде розроблено показник добробуту громадян України.



**Перспективна структура управління регіональним розвитком України**

Отже, зазначений Указ Президента України є концептуальним планом реформ і програм, який потребує змістового "наповнення" науково обґрунтованими технологіями та заходами з боку державних службовців усіх рівнів управління, вче-



них з різних галузей знань – спеціалістів високої кваліфікації – та представників громадських організацій.

### Список використаної літератури

1. Куинн Дж.Б. Стратегия перемен / Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Стратегический процесс. Концепции. Проблемы. Решения. – СПб. : Питер, 2001. – 688 с.
2. Пістун М.Д., Мельничук А.Л. Сучасні проблеми регіонального розвитку України: навч. посіб. ; 3-тє вид., доп. – К. : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2013. – С. 85–86.
3. Пістун М. Регіони врятує децентралізація // Урядовий кур’єр. – 2014. – 26 березня. – С. 6.

### References

1. Quinn J.B. *Strategiya peremen*, v: Mintzberg H., Quinn J.B., Ghoshal S. *Strategicheskii Protsess* [Strategy of changes, in: Mintzberg H., Quinn J.B., Ghoshal S. The Strategy Process: Concepts, Context, Cases]. St.-Petersburg, Piter, 2001 [in Russian].
2. Pistun M.D., Mel’nychuk A.L. *Suchasni Problemy Regional’noho Rozvytru Ukrainy* [Modern Problems of Ukraine’s Regional Development]. Kyiv, PPC “Kyivs’kyi Universytet”, 2013, pp. 85–86 [in Ukrainian].
3. Pistun M. *Regiony vryatuye detsentralizatsiya* [Decentralization will save regions]. *Uryadovyi Kur’er – Govern. Courier*, March 26, 2014, p. 6 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18 березня 2015 р.

---