
ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 911.3:30:33(477)

Я. Б. ОЛИЙНЫК,
*профессор, доктор экономических наук,
декан географического факультета,*
Н. Д. ПИСТУН,
профессор, доктор географических наук,
А. Л. МЕЛЬНИЧУК,
*кандидат географических наук,
доцент кафедры экономической и социальной географии,
эксперт Офиса реформ в Киевской области*

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

О СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ: ОБЩЕСТВЕННО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Проанализирована конструктивная стратегия регионального развития Украины. Изложены суть процесса "региональное развитие", его стратегический аспект (система главных факторов, принципы проведения административно-территориальной реформы). Обоснованы функции четырех уровней государственного управления и самоуправления, предложена перспективная схема управления региональным развитием Украины.

Ключевые слова: стратегическое планирование, региональное развитие, уровни управления.

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

Taras Shevchenko National University of Kiev

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 Bogdanovich) – e-mail: oliynik_ya@univ.kiev.ua;
Пистун Николай Данилович (Pistun Nikolai Danilovich);
Мельничук Анатолий Леонидович (Mel'nichuk Anatolii Leonidovich) – e-mail: melan97@ukr.net.

Задача Кабинета Министров Украины — разработать стратегию регионального развития (СРР) на всех уровнях управления (2003 г.) — не выполнена. Ее содержание отождествляется с общепринятой социально-экономической трактовкой. Особенно это заметно в принятых постановлениях Кабинета Министров Украины за 2014 г. *. Не все специалисты одинаково трактуют такие понятия, как “стратегия”, “региональное устойчивое и сбалансированное развитие”, “район” и “регион”. Ввиду этого определим суть регионального развития и его конструктивную стратегию. В этой связи предлагаем ответить на ряд вопросов.

1. В чем состоит суть регионального развития Украины и чем различаются его общая и стратегическая трактовки?

Термин “стратегия” имеет давнюю историю. Сначала он использовался в сфере военного искусства, затем в трудах ученых, а в XX в. сформировалась расширенная трактовка, обобщенная в трудах Дж.Б. Куинна [1]. Стратегия — общий план перспективного содержания для осуществления какой-либо деятельности или процесса с целью достижения определенного результата. Сегодня в научных публикациях и правительственных документах часто используется понятие “стратегическое планирование”, имеющее три главные особенности. Первая из них состоит в том, что стратегическое планирование разрабатывается на отдаленную перспективу (10–20 лет), например, в виде программы социально-экономического и экологического развития отдельных регионов страны в пределах общегосударственного плана. Второй особенностью стратегии регионального развития является то, что она включает только главные социально-экономические, политические и экологические цели или виды деятельности, основные средства, сроки решения и желаемые результаты. Третьей является сочетание национальных, региональных и местных потребностей. Так, Президент Украины П.А. Порошенко объявил, что в Украине будут проведены 62 реформы, но стратегические среди них — только 7.

В странах ЕС под СРР понимают комплекс реализуемых государством или регионом действий, направленных на их эффективное развитие (с учетом собственного ресурсного потенциала и факторов внешней среды) с помощью законодательных, финансовых, структурных, экономических и институциональных рычагов.

В то же время в Украине сформировалось унифицированное понимание процесса *регионального развития* как суперсложного по содержанию. Фактически он является результатом положительной динамики социальных, экономических, экологических, политических, гуманитарных и этнонациональных изменений в соответствующих регионах. К сожалению, сегодня успешное региональное развитие Украины усложняется из-за преобладания отраслевого (ведомственного) содержания государственного управления над территориальным, где 14 ведомственных министерств “взаимодействуют” с одним министерством, отвечающим за региональное развитие.

2. Что такое общественно-географический подход к стратегическому планированию?

* Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

Общественно-географический подход к СРР базируется, в первую очередь, на полном учете внешних и внутренних факторов, являющихся фундаментом диагностики и обоснованного прогноза человеческой деятельности на определенной территории. К главным внешним факторам, по нашему мнению, относятся:

- влияние процессов глобализации, регионализации и инжиниринга;
- оценка конкурентоспособности региона в международном разделении и интеграции труда;
- использование преимуществ макрорегионального и трансграничного сотрудничества с соседними странами;
- уровень развития инновационного и инвестиционного процессов;
- уровень развития объектов инфраструктуры, в первую очередь транспортной.

К внутренним факторам в рыночных условиях хозяйствования принадлежит оценка тех структурных изменений, которые повлияли на размещение хозяйственных отраслей: уровней социально-экономического развития региона; динамики доли капиталовложений в развитие региона; изменений форм и структуры собственности, уровня замкнутости циклов жизнедеятельности населения, в первую очередь технико-технологических и обслуживающих, природного и трудового потенциалов региона; административной, бюджетной и других реформ в системе государственного управления. Их дополняют традиционные общественно-географические факторы. Все это – исходная информационная база для дальнейшего стратегического планирования и программирования. Важной составляющей этого процесса является комплексно-пропорциональная организация регионального развития. Кроме того, опубликованный в августе 2015 г. Государственный прогноз экономического и социального развития Украины на 2016 и 2017 годы * в виде 15 основных среднестатистических макропоказателей (по двум сценариям) не включает ни одного показателя по региональному развитию.

3. Какие меры приняты Правительством для реализации СРР Украины?

Первый документ об основных принципах Государственной стратегии регионального развития Украины был подготовлен еще в 2001 г. Департаментом региональной политики Министерства экономики Украины. В 2003 г. Правительство обязало управленцев разработать стратегии регионального развития Украины на всех уровнях управления. В 2006 г. Кабинет Министров Украины принял постановление **, в котором были четко сформулированы 5 стратегических направлений: повышение конкурентоспособности регионов и укрепление их ресурсного потенциала; обеспечение развития человеческих ресурсов; развитие межрегионального сотрудничества; создание институциональных условий для регионального развития; обеспечение нормативно-организационных средств по реализации СРР. В приложении к постановлению в разрезе областей названы основные стратегические виды деятельности. Кабинет Министров Украины утвердил план мероприятий на 2010 г. по реализации этой стратегии. К сожалению, соглашения о стратегиях регионального развития подписаны администрациями только Львовской, Тернопольской, Донецкой и Винницкой областей. Кроме того, сформиро-

* 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.

ванные Совет регионов и Комитет по экономическим реформам своих задач не выполнили.

В 2007 г. создано Министерство регионального развития и строительства Украины, в 2014 г. — Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины. В контексте оптимизации центральных органов исполнительной власти Министр регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины должен координировать деятельность Государственной службы по вопросам геодезии, картографии и кадастра, Государственного агентства по вопросам электронного управления Украины, Государственного агентства Украины по вопросам восстановления Донбасса, Государственного агентства по энергоэффективности и энергосбережению Украины, Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины. Таким образом, нынешнее руководство государства имеет серьезный подход к совершенствованию процесса регионального развития Украины, однако наработки общественно-географического содержания им не учтены.

Среди замечаний к Министерству отметим, что представители центральной региональной власти (префекты) на местах не нужны, поскольку это означает сохранение прежней государственной вертикали власти; в городах-миллионниках и больших городах должны быть внутригородские административные районы, адекватные городским территориальным общинам; функции мэров городов и председателей советов категорически не следует совмещать в одном лице, поскольку это приводит к ошибкам в использовании городской территории. Сегодня в Министерстве недостаточно молодых специалистов по специализации "Управление региональным развитием", которых готовят на географическом факультете Киевского национального университета имени Тараса Шевченко.

Без выводов по реализации постановления Кабинета Министров Украины о стратегии регионального развития на 2013 г. в августе 2014 г. принято постановление о Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года. Это объемный, научно обоснованный и структурированный (по целям, этапам, механизмам и инструментам реализации) документ, который, однако, не раскрывает особенностей регионального развития на общегосударственном, региональном, локальном и местном уровнях государственного управления и самоуправления. Ведь стратегические задачи на этих уровнях дифференцируются и конкретизируются под влиянием внешних и внутренних факторов. В постановлении не говорится о методах и элементах методики определения стратегических целей и их задач, о научно обоснованной "привязке" территориальных общин.

4. Как усовершенствовать современную систему управления жизнедеятельностью населения?

Важным шагом выхода из трансформационного кризиса украинского общества является создание современной, эффективной системы государственного управления жизнедеятельностью населения. Усовершенствованная система государственного управления должна быть создана путем проведения административно-территориальной реформы. Эта реформа должна решить две взаимосвязанные задачи: 1) создать эффективную систему государственного управления, делегировать управленческие функции по вертикали и способствовать всестороннему развитию местного самоуправления; 2) улучшить территориальную организацию государственной власти, упорядочить административно-территориальное устройство государства, оптимизировать функционально-территориальную структуру жизнедеятельности населения, предотвратить сепаратизм и федерализм.

Основными принципами проведения этой реформы должны быть функционально-территориальная системность (взаимосвязь социально-экономического развития, систем расселения населения и административного устройства); четкое распределение функциональных обязанностей; иерархическая простота управленческой системы; экономичность и приближение органов управления к потребностям населения, отдельного человека; социально-экономическая и экологическая приоритетность как основа устойчивого и сбалансированного развития государства.

5. Сколько должно быть уровней государственного управления и самоуправления в Украине и каковы их стратегические функции?

В Украине постепенно формируется четырехуровневая система управления социально-экономическим и экологическим развитием. Предлагаем иерархию стратегических задач регионального развития.

На **общегосударственном уровне** определяются генеральные направления социально-экономического развития страны; конкретные меры по размещению новых объектов производительных сил. С этой целью должны разрабатываться комплексные целевые программы главных стратегических видов деятельности и их научного обеспечения по:

- энергетике, в первую очередь – ядерной, и энергосбережению;
- электронике и микроэнергетике, в частности компьютерному моделированию процессов;
- новейшим био- и информационным технологиям;
- приборостроению;
- объектам инфраструктуры, в первую очередь транспортной;
- продовольственной и социально-оздоровительной деятельности;
- производству новых конструкционных материалов;
- экологической и военно-оборонной безопасности.

Принципиальное значение также имеют функции финансового обеспечения регионального развития, подготовки и переподготовки кадров, в том числе по региональному управлению, экспертизе стратегических планов регионального развития областей, городов (миллионников и отдельных больших), которые должны стать “опорными” центрами (“локомотивами”) регионального развития Украины.

С точки зрения географии, особая роль отводится Генеральной схеме планирования территории Украины *. В ней определены стратегические приоритеты рационального использования территории страны и механизмы ее реализации для расселения населения, размещения природных объектов и производства с учетом экологических, социальных и экономических требований.

На **региональном уровне** управления основным объектом является административная область, имеющая четкие границы и сформированные органы государственного управления, достаточно сбалансированный социально-экономический комплекс.

Главная стратегическая задача области – составить и реализовать региональные программы по созданию высокотехнологичных объектов производственной инфраструктуры – энергетики, строительной индустрии и строительства, транспорта и связи, снабжения и сбыта. Здесь также координируется работа низших уровней управления по развитию АПК, производства товаров широкого потреб-

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

ления, торговли и рекреации, культурных продуктов (музыки, кино), организации средств массовой информации, дизайна, бизнеса и финансовых услуг, ювелирных изделий. В то же время следует признать, что современный мезоуровень управления Украины (АР Крым и 24 области) гипертрофирован (фактически дублирует центральную власть) и далек от конкретного места проживания населения, использует преимущественно директивный способ, имеет сложную управленческую структуру. Так, средняя управленческая структура областной государственной администрации включает председателя, заместителей, секретаря, 13 функционально-отраслевых управлений непосредственного подчинения и 8 функционально-отраслевых отделов, подчиненных центральным органам государственной исполнительной власти. Этот большой управленческий аппарат без ущерба для дела можно вдвое сократить, а сэкономленные средства использовать для укрепления кадрового состава органов местного самоуправления и их материально-технического обеспечения, для осуществления функций межобластного и межгосударственного уровней управления. Впоследствии области как административные единицы следует аннулировать, что в будущем будет иметь для государства наибольший финансово-экономический эффект. Однако чиновники областного уровня управления попытаются сохранить действующие 27 регионов и свои должности.

Региональный уровень государственного управления следует усилить новой территориальной единицей — *губернией*, которая будет включать территории нескольких областей. Таких губерний в Украине должно быть девять, сформированных на базе девяти общественно-географических макрорайонов: Столичная с Киевским округом, Центральная, Слобожанская, Донецкая, Приднепровская, Причерноморская, Подольская, Карпатская, Волынская [2]. Губернии создаются с целью дальнейшего развития межрегионального сотрудничества, повышения их роли во внешнеэкономическом сотрудничестве, углубления связей с соседними государствами.

Исходя из общественно-географических позиций, мы не рекомендуем использовать термин "регион" как основную таксономическую единицу на региональном уровне государственного управления региональным развитием, поскольку он имеет только общее познавательное значение, характеризует большую территорию с точки зрения ее расположения и общих природных, этнокультурных, исторических и других особенностей. Он не является синонимом термина "общественно-географический район", который рассматривает территорию с точки зрения ее специализации и уровня комплексно-пропорционального развития человеческой деятельности, особенностей ее функционально-территориальной структуры, внутренней организации и целостности связей между разнокачественными частями и центром ("ядром").

В то же время следует сохранить эффективные технологическо-экологические, транспортные и организационные связи в межотраслевых комплексах (или кластерах) — машиностроительном, агропромышленном, лесохозяйственном и других, нарушенные рыночными условиями хозяйствования. Не менее важной является организация областных рынков труда и торговли товарами широкого потребления.

Сегодня не следует менять границы областей и будущих губерний. Руководить губернией должен настоящий губернатор, наделенный контрольно-управленческими и координационными функциями с небольшим штатом работников. Для поддержания управленческих связей с областями необходим неболь-

шой управленческий аппарат с уполномоченными представителями. На региональном уровне управления также должны разрабатываться специальные меры по развитию хозяйственных агломераций, крупных хозяйственных узлов, будущего Столичного округа, городов-миллионников и отдельных больших городов, интегрированных территориальных агрокомплексов, рекреационных и других систем (еврорегионов, специальных экономических зон, региональных кластеров, технопарков и т. д.).

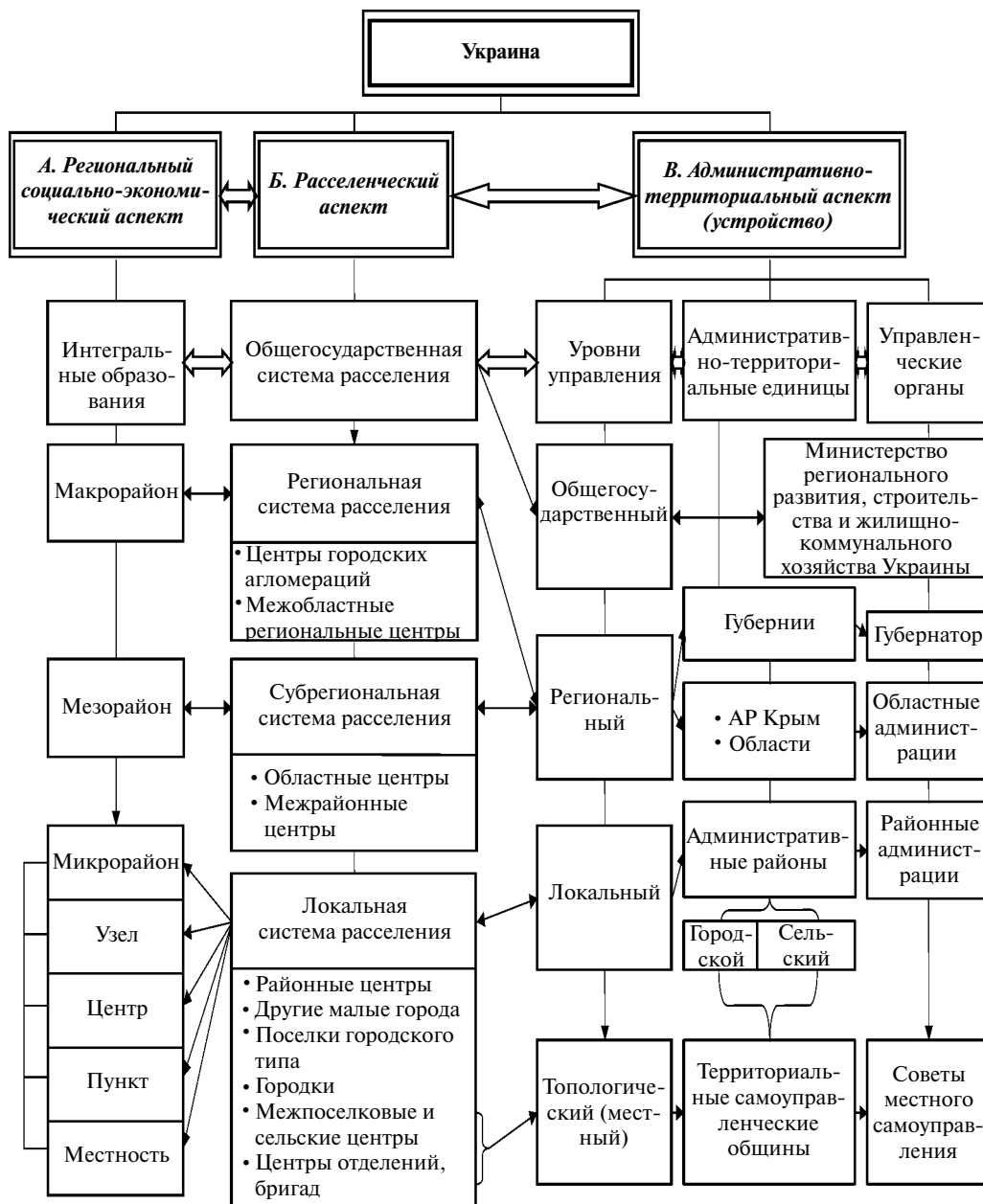
На нынешнем этапе перестройки общественных (в том числе территориальных) отношений главным объектом на *локальном уровне* управления региональным развитием в селах и городах на определенный период должен остаться административный район. Он отражает современное состояние реализации административной реформы как соответствующей модели функционирования. Правительство необоснованно планирует в 3,3 раза сократить количество административных районов, что резко ухудшит транспортную доступность к услугам органов власти и не будет отвечать европейским принципам и нормам. По нашему мнению, их можно и целесообразно сократить, когда речь идет о площади и численности населения, с реальной передачей основных полномочий и ресурсов с районного уровня на уровень объединенных территориальных общин.

Среди большого количества функциональных полномочий административных районов следует выделить потребность в комплексном развитии их территории, стратегическими объектами которого являются предприятия социальной и агропромышленной сфер, неоремесленнические (по производству модной одежды, мебели) и предприятия “зеленого” туризма. Для этого следует принять меры по организации органов всех форм собственности. Весомое организационно-управленческое значение имеют райцентры и другие городские поселения, райсоветы которых пока координируют деятельность, предоставляют юридическую помощь будущим объединениям территориальных общин. Они также организуют работу районных рынков сельскохозяйственной продукции и товаров широкого потребления.

Новым является *местный уровень* управления региональным развитием, представленный территориальными общинами и их объединениями в селах и городах, управляемых органами местного самоуправления. Здесь формируется соответствующий социум как результат совместного проживания (приложения труда, организации отдыха и удовлетворения первичных потребностей, непосредственных связей с природой и контактов с техногенной ситуацией). Стратегическое значение имеют функции управления непосредственными учреждениями социальной сферы (учебными, здравоохранения и охраны окружающей среды), предприятиями агропромышленного производства, а также различными ремеслами, “зеленым” туризмом, сбором лесных даров (грибов, ягод, орехов), организацией выездных услуг (медико-оздоровительных, культурных и торговых). На местном и локальном уровнях управления важно наличие инициативного и образованного руководителя, способного организовать и стратегически направить коллектив. Общая перспективная структура управления региональным развитием Украины представлена на рисунке 1 [3].

6. *Что нового предлагает Указ Президента Украины о Стратегии устойчивого развития “Украина-2020” *?*

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



Перспективная структура управления региональным развитием Украины

Концепция Президента Украины по Стратегии устойчивого развития “Украина-2020” – четкий, содержательный и хорошо структурированный документ, который должен стать ориентиром для реального социально-экономического, экологического, этнонационального и политического развития страны на ближайшие шесть лет.

Кроме раскрытия содержания общих положений, этот Указ детализирует цель Стратегии и четыре вектора развития, предлагая так называемую “дорожную карту” из 62 конкретных реформ и программ, направленных на решение проблем национальной безопасности Украины, обновление власти и антикоррупционной деятельности, судебной и правоохранительной систем, децентрализации власти

и улучшения государственного управления, дерегуляции и развития предпринимательства, здравоохранения, совершенствования налоговой системы, усиления энергонезависимости и создания положительного имиджа Украины в мировом информационном пространстве.

Пионерной, оригинальной и эффективной по содержанию в этом документе является система из 25 стратегических индикаторов реализации Стратегии, рекомендуемых для оценки выполнения реформ и программ. Важнейшими среди них являются следующие: по глобальному индексу конкурентоспособности Украина должна войти в 40 лучших стран мира; валовой внутренний продукт (по паритету покупательной способности) в расчете на душу населения, по данным Всемирного банка, должен повыситься до 16 тыс. дол.; удельный вес местных бюджетов составит не менее 65% в сводном бюджете страны; 75% выпускников общеобразовательных учреждений будут владеть минимум двумя иностранными языками, что будет подтверждаться международными сертификатами; по качеству образования Украина войдет в 50 лучших государств; вместе со Всемирным банком будет разработан показатель благосостояния граждан Украины.

Таким образом, данный Указ Президента Украины является концептуальным планом реформ и программ, требующим содержательного “наполнения” научно обоснованными технологиями и мерами со стороны государственных служащих всех уровней управления, ученых из разных областей знаний – специалистов высокой квалификации – и представителей общественных организаций.

Список использованной литературы

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. Kontseptsii. Problemy. Resheniya*. [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'nogo 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].

Статья поступила в редакцию 18 марта 2015 г.
