

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 911.3:30:33(477)

Я. Олійник, д-р екон. наук, проф., М. Пістун, д-р геогр. наук, проф.,
А. Мельничук, канд. геогр. наук, доц.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СТРАТЕГІЯ ЯК ГОЛОВНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розкрито зміст і особливості стратегічного підходу до процесу регіонального розвитку України, зокрема обґрунтовано стратегічні завдання чотирьох рівнів державного і самоврядного управління цим процесом.

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

Вступ. Постановка проблеми. Незважаючи на завдання Кабінету Міністрів України (КМУ) розробляти стратегію регіонального розвитку (СРР) на всіх рівнях управління (2003 р.), в дійсності воно не тільки не виконано, але його зміст поступово ототожнюється із загальним соціально-економічним трактуванням. Особливо це помітно у недавно схвалених постановах КМУ за 2014 р. щодо змісту роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Стратегії регіонального розвитку України на 2020 рік. По-друге, далеко не всіма фахівцями однозначно трактуються такі поняття, як "стратегія", "регіональний стійкий і збалансований розвиток", "район" і "регіон" тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо змісту терміну "стратегія", то він є дуже давнім: спочатку він використовувався у сфері військового мистецтва, пізніше – в працях науковців, а у ХХ столітті сформувався розширене його трактування, узагальнене в працях Брайана Куїнна. Стратегія – це перш за все загальний план перспективного змісту, спрямований на здійснення будь-якої дії чи процесу з метою досягнення певної мети. У наш час найчастіше в наукових публікаціях та урядових документах поняття "стратегічне планування", яке має дві головні особливості. Перша з них полягає в тому, стратегічне планування розробляє на віддалену перспективу (на 10 – 15 – 20 років) програми соціально-економічного та екологічного розвитку окремих регіонів країни в межах загальнодержавного плану. Другою особливістю стратегії регіонального розвитку є те, що вона включає лише головні соціально-економічні, політичні та екологічні цілі (чи види діяльності), основні засоби, строки вирішення та бажані кінцеві результати: Наприклад, Президент України П. Порошенко оголосив, що в Україні будуть проведені 62 реформи, але стратегічними серед них буде лише 7.

У країнах ЄС під стратегією РР розуміють комплекс дій, які здійснює Держава або регіон для їх ефективного розвитку з урахуванням власного ресурсного потенціалу, факторів зовнішнього середовища, використовуючи законодавчі, фінансові, структурні, економічні та інституційні важелі.

Одночасно в Україні склалось уніфіковане розуміння процесу регіонального розвитку, як суперскладного за змістом, що практично реалізує завдання регіональної політики. Фактично він є позитивною динамікою соціальних, економічних, екологічних, політичних, гуманітарних та етнонаціональних змін у відповідних регіонах. На жаль, донині ускладнює успішний РР України різке переважання галузевого (відомчого) змісту державного управління перед територіальним, де 14 відомчих міністерств "взаємодіють" з одним міністерством, що відповідає за регіональний розвиток.

Доведено, що суспільно-географічний підхід у СРР базується, перш за все, на повному врахуванні зовнішніх і внутрішніх чинників, які є основою діагностики та обґрунтованого прогнозу людської діяльності на певній території. До головних зовнішніх чинників слід віднести:

- вплив процесів глобалізації, регіоналізму та інженерингу;

- оцінку конкурентоздатності 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, перш за все, транспортної.

До внутрішніх чинників за ринкових умов господарювання належать:

- оцінка структурних змін, що вплинули на розміщення господарських галузей;
- оцінка рівнів соціально-економічного розвитку регіону;
- оцінка динаміки частки капіталовкладень у розвиток регіону;
- оцінка здійснення адміністративної, бюджетної та інших реформ у системі державного управління;
- оцінка зміни форм та структури власності;
- оцінка рівня замкнутості циклів життєдіяльності населення, перш за все, техніко-технологічних та обслуговуючих;
- оцінка природного і працересурсного потенціалів регіону.

Як правило, їх доповнюють традиційні суспільно-географічні. Це вихідна інформаційна база для наступного стратегічного планування та програмування. До речі, опублікований у серпні 2014 року Державний прогноз економічного і соціального розвитку України на 2015, 2016 і 2017 роки у формі 15 основних середніх статистичних макропоказників (по двох сценаріях) не включає жодного щодо регіонального розвитку, тобто в розрізі адміністративних областей.

Перший документ про основні засади Державної СРР України було складено ще у 2001 році департаментом регіональної політики Міністерства економіки. У 2003 році уряд зобов'язав управлінців розробляти стратегії РР України на всіх рівнях управління. У 2006 році урядом було схвалено важливу і розгорнуту постанову "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.", в якій чітко були сформульовані 5 стратегічних напрямів: 1) підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; 2) забезпечення розвитку людських ресурсів; 3) розвиток міжрегіонального співробітництва; 4) створення інституційних умов для РР; 5) забезпечення нормативно-організаційних засобів з реалізації СРР. У додатку до постанови були названі в розрізі областей основні стратегічні види діяльності. КМУ було затверджено план заходів на 2010 р. щодо реалізації цієї стратегії. Угоди про стратегії регіонального розвитку були підписані з КМУ адміністраціями лише Львівської, Тернопільської, Донецької та Вінницької областей. Утворені Рада регіонів і Комітет з економічних реформ за тодішньої влади своїх завдань не виконали.

У 2007 р. було утворено Міністерство регіонального розвитку і будівництва (до його назви згодом було додано ще "житлово-комунальне господарство"). Це найскла-

дніше міністерство у нинішньому уряді. У липні 2014 р. було затверджено КМУ положення про це міністерство, в якому конгломеративно (несистематизовано) викладено правильні, важливі і потрібні заходи, без відповідних розділів, головним серед них повинен бути про зміст процесу РР та його головні (стратегічні) завдання. Не випадково вже у жовтні 2014 р. цей документ був ґрунтовно доповнений новими заходами (видами діяльності) згідно вимог часу. В контексті оптимізації центральних органів виконавчої влади, Міністр РР, будівництва в ЖКГ повинен координувати діяльність Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, трьох державних агентств з питань електронного урядування, з відновлення Донбасу, з енергоефективності та енергозбереження і архітектурно-будівельної інспекції. Все це свідчить, що нинішнє керівництво держави серйозно взялось за удосконалення процесу РР України, але наспрацювань суспільно-географічного змісту не враховано.

Серед зауважень до Положення про це Міністерство стверджуємо таке: а) представники центральної регіональної влади на місцях не потрібні, бо це означає збереження колишньої державної вертикалі влади; б) у містах – мільйонниках та великих містах повинні бути внутрішні адміністративні райони, адекватні міським територіальним громадам; в) функції мерів міст і голів рад не слід категорично суміщати в одній особі, бо це приводить до помилок у використанні міської території. Нинішнє міністерство недостатньо використовує молодих фахівців зі спеціалізації "Управління регіональним розвитком", що готуються на географічному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Не підвівши підсумків з реалізації постанови КМУ про стратегію регіонального розвитку на 2015 р., в серпні 2014 р. була прийнята однойменна постанова про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Будучи досить об'ємним і достатньо науково обґрунтованим і структурованим документом (цілі, етапи, механізми та інструменти реалізації), він одночасно не розкриває особливостей РР на загальнодержавному, регіональному, локальному та місцевому рівнях державного і самоврядного управління. Адже стратегічні завдання на цих рівнях диференціюються і конкретизуються під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників.

Нічого не говориться в постанові про методи і елементи методики визначення стратегічних цілей і їх завдань, про наукову "прив'язку" на місцевості територіальних громад.

Формування цілей статті. Постановка завдання. Виходячи із вище викладеної оцінки сучасного стану з реалізації стратегії РР України, головною метою цієї статті є розкриття змісту (завдань) стратегічного планування РР України, його нинішніх і перспективних рівнів державного і самоврядного управління людською діяльністю. Виявити вплив стратегічних змін у державі на навчально-наукову діяльність географічних факультетів класичних університетів (на прикладі географічного факультету КНУ ім. Тараса Шевченка).

Виклад основного матеріалу. Важливим засобом 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'язані завдання: 1) створити ефективну систему державного управління, делегувати управлінські функції згори донизу, 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: 1) функціонально-територіальна системність (взаємозв'язок соціально-економічного розвитку, систем розселення населення і адміністративного устрою); 2) чіткий розподіл функціональних обов'язків, ієрархічна простота управлінської системи; 3) економічність і наближення органів управління до потреб населення, до окремої людини; 4) соціально-економічна та екологічна пріоритетність як основа стійкого і збалансованого розвитку держави.

В Україні поступово формується 4-рівнева система управління соціально-економічним та екологічним розвитком. При цьому пропонуємо ієрархію стратегічних завдань регіонального розвитку:

А) На головному 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 і їх наукового забезпечення:

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

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

З географічних позицій особливе місце займає "Генеральна схема планування території України", яку у 2001 р. схвалив уряд, а у 2002 р. був прийнятий відповідний закон. У ній визначено стратегічні пріоритети раціонального використання території України та механізми її реалізації для потреб взаєморозміщення населення, природних об'єктів та виробництва з екологічної, соціальної та економічної точок зору.

Б) Поки що головним об'єктом на регіональному рівні РР є адміністративна область, яка має чіткі межі і сформовані органи державного управління і досить збалансований соціально-економічний комплекс.

Головним стратегічним завданням області є складання і реалізація регіональних програм з високотехнологічних об'єктів виробничої інфраструктури – енергетики, будівельної індустрії і будівництва, транспорту і зв'язку, постачання і збуту. Тут також координується робота нижчих рівнів управління з розвитку АПК, виробництва товарів широкого вжитку, торгівлі та рекреації, культурних продуктів (музика, кіно), організації засобів масової інформації, дизайну, бізнесової та фінансової послуг, ювелірних виробів. В той же час слід визнати, що мезорівень управління України (АР Крим і 24 області) є дуже гіпертрофованим, він фактично дублює центральну владу, далекий від конкретного проживання населення, керує переважно директивним способом, має складну управлінську структуру. Наприклад, пересічна управлінська структура обласної державної адміністрації включає голову, заступників, секретаря, 13 функціонально-галузевих управлінь безпосереднього підпорядкування і 8 функціонально-галузевих з їх відділами, підпорядкованих центральним органам державної виконавчої влади. Цей великий управлінський апарат без шкоди для справи можна скоротити наполовину, а зекономлені значні кошти слід використати для

зміцнення кадрів місцевого самоврядування та його матеріально-технічного забезпечення, для здійснення функцій міжобласного і міждержавного рівнів управління.

Регіональний рівень державного управління слід посилити новою територіальною одиницею – губернією, сформованою на базі дев'яти макро-суспільно-географічних районів з метою подальшого розвитку міжрегіонального співробітництва, підвищення їх ролі у зовнішньоекономічному співробітництві, поглибленні зв'язків з сусідніми державами, а також для поглибленого вивчення студентами особливостей функціонально-територіальної структури України у вищих навчальних закладах.

Одночасно тут слід зберегти ефективні технологіко-екологічні, транспортні та організаційні зв'язки у міжгалузевих комплексах (чи кластерах) – машинобудівному, агропромислового, лісгосподарському та інших, порушених ринковими умовами господарювання та приватною власністю. Не менш важливим є організація обласних ринків праці і торгівлі товарами широкого вжитку.

На даний період межі областей і майбутніх губерній не слід змінювати. Керівником губернії повинен бути справжній губернатор з контрольно-управлінськими та координаційними функціями та невеликим штатом працівників. Губернатор для управлінських зв'язків з областями тимчасово повинен мати уповноважених представників з невеликим управлінським апаратом. Згодом області повинні бути анульовані. 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, інтегральних територіальних агрокомбінатів, рекреаційних та інших систем (єврорегіонів, СЕЗів, регіональних кластерів, технопарків тощо).

В) На нинішньому етапі перебудови суспільних, втому числі територіальних відносин, головним об'єктом на локальному рівні управління РР як у сільській, так і міській місцевостях повинен на певний період залишитись адміністративний район (АР). Він відображає сучасний стан реалізації адміністративної реформи у вигляді відповідної моделі функціонування.

Із значної кількості функціональних повноважень в АР-х районах слід виокремити потребу у комплексному розвитку його території, де стратегічними є розвиток підприємств соціальної і агропромислової сфер, а також неоремісничих підприємств (модний одяг, меблі) та "зеленого" туризму, заходів з організації органів всієї форм власності. Значне організаційно-управлінське значення мають райцентри (та інші міські поселення), райради яких поки що здійснюють координацію діяльності, надають юридично-методичну допомогу майбутнім об'єднанням територіальних громад. Вони також організують роботу районних ринків сільськогосподарської продукції та товарів широкого вжитку.

Г) Новим є місцевий рівень управління РР, представлений територіальними громадами та їх об'єднаннями в селах і містах, які управляються органами місцевого самоврядування. Тут формуються відповідний соціум за рахунок 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 (школи, охорона здоров'я та природи) та підприємствами агропромислового виробництва, а також різними ремеслами, "зеленим" туризмом, збиранням лісових дарів (гриби, ягоди, горіхи), організацією виїзних послуг (медико-оздоровчих, культурних та торгових).

На місцевому та локальному рівнях управління дуже важливим є наявність ініціативного та освіченого

керівника, здатного організувати і стратегічно спрямувати колектив.

Ще хочемо відзначити, що конструктивна стратегічна спрямованість кафедр географічних факультетів класичних університетів є вже реальністю, орієнтованою на запити практики. Але розподіл випускників на перші робочі місця, що навчались за державним замовленням, повинен здійснюватись на Державних комісіях з обов'язковим відшкодуванням стипендій протягом трьох років; як відомо, контрактники працевлаштовуються самостійно.

Конструктивна стратегічна орієнтація кафедр географічного факультету КНУ є очевидною і відповідає світовим тенденціям з регіоналізму та географічного інжинірингу. Тут передовими є інженерно-природничі кафедри: геоморфології і палеогеографії, метеорології та кліматології, гідрології та гідрохімії, геодезії і картографії, країнознавства і міжнародного туризму. На кафедрі соціально-економічної географії вже понад 15 років реалізуються спеціалізації з розміщення продуктивних сил та управління регіональним розвитком, другу назву спеціалізації повинна мати вся кафедра. Але є ще не використані можливості для подальшого конструктивізму навчально-виховного процесу, які повинні проявитись в уточнених назвах вище згаданих кафедр. Так, кафедрі геоморфології та палеогеографії бажано назвати кафедрою інженерної геоморфології та палеогеографії; до сучасної назви кафедри метеорології і кліматології слід додати слова "та прогнозування погоди"; кафедрі гідрології та гідрохімії можна переіменувати на кафедру водних ресурсів та гідрохімічних процесів; кафедру географії України бажано назвати кафедрою комплексного ландшафто- та регіоназнавства і внутрішнього туризму. Кафедру фізичної географії і геокології бажано переіменувати на кафедру загальної географії та геокології. Кафедра геодезії і картографії потребує доповнення назви словами "та кадастру". Краще потрібна факультету кафедра географії культури.

Зрозуміло, що не всім сподобається така реструктуризація навчально-наукового і виховного процесів, але життя і вимоги практики змусять нас піти по шляху інженеризації географічної діяльності. Адекватними повинні бути назви науково-дослідних лабораторій при відповідних кафедрах.

Висновки та зауваження. Вся різноманітна географічна діяльність у класичних університетах повинна обов'язково включати стратегічний підхід як головну складову регіонального розвитку України. Обґрунтовано стратегічні завдання чотирьох рівнів регіонального розвитку України. На віддалену перспективу залишиться лише три таких рівнів – загальнодержавний, регіональний і місцевий.

У педагогічних університетах традиційні назви кафедр географічного профілю залишатимуться незмінними, бо вони адекватно відповідають потребам підготовки сучасних вчителів географії для шкіл різного типу.

Успішне розв'язання проблем подальшого регіонального розвитку України ускладнено фактором необґрунтованого поділу колишньої Ради з вивчення продуктивних сил України як єдиної наукової установи з комплексного їх вивчення на два окремих спеціалізованих НДІ.

У інституті географії НАНУ недооцінюється науково-дослідний метод суспільно-географічного мікрорайонування, відсутній обов'язковий відділ теорії і методології географії.

Українське географічне товариство повинно надалі приділяти більше уваги регіональному розвитку України, його стратегічному аспекту.

Я. Олійник, д-р екон. наук, проф., М. Пістун, д-р геогр. наук, проф.,
А. Мельничук, канд. геогр. наук, доц.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

СТРАТЕГИЯ КАК ГЛАВНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОЦЕССА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Раскрыта сущность и особенности стратегического подхода к процессу регионального развития Украины. В частности обоснованы стратегические задания четырех уровней руководства этим процессом: государственного и местного самоуправления.
Ключевые слова: стратегическое планирование, региональное развитие, уровни управления.

Ya.Oliynyk, Dr.Sc. in Geography, Professor, M. Pistun, Dr.Sc. in Geography, Professor,
A. Melnychuk, PhD, Philosophy Doctor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

STRATEGY AS THE MAIN COMPONENT OF THE REGIONAL DEVELOPMENT PROCESS IN UKRAINE

The article deals with the contents and particularities of the strategic approach to the regional development process in Ukraine, in particular justifies the strategic objectives of the four levels of the state and self-governing management of this process.
Keywords: strategic planning, regional development, management levels.