

О. Г. Топчієв, д-р геогр. наук, проф., зав.
кафедри економічної і соціальної географії,

В. В. Яворська, канд. геогр. наук,
доц. кафедри економічної і соціальної географії,
Одеський національний університет
ім. І. І. Мечникова

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Розглянуто основні проблеми і перспективи регіоналізації України

КЛЮЧОВІ СЛОВА: регіоналізація, адміністративно територіальний устрій, регіон, система розселення.

АННОТАЦИЯ. Рассматриваются основные проблемы и перспективы регионализации Украины

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: регионализация, административно территориальное устройство, регион, система расселения.

ANNOTATION. Main principles of Ukraine's regionalization are considered.

KEY WORDS: regionalization, administratively territorial structure, region, system of settling.

Вітчизняна географія має чималий досвід у розробленні питань регіоналізації країни. Перші схеми районування тогочасної Росії розроблені на початку XIX ст. статистиками К. І. Арсеньєвим, К. Ф. Германом та ін. Схема економічного районування Росії, складена П. П. Семеновим Тянь-Шанським наприкінці XIX ст., стала класичною і надалі використовувалась у розробці наступних схем районування. Збереглась ідея районування і в радянські часи. Останній поділ СРСР на великі економічні райони був затверджений постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР 26.04.1961 р. Звернімо увагу, що таке затвердження відповідає найвищому на той час рівню управлінських рішень. Разом з тим, підкреслимо, що жодних управлінських структур великі економічні райони не мали. Єдиним винятком були планові комісії великих економічних районів, які функціонували у 1964—1969 роках.

У 1950-х роках на стику географії та економіки сформувався новий науковий напрям *регіональна економіка* (В. Айзард та його школа). Невдовзі регіональна економіка поширилась у всьому світі, а європейська спільнота обрала регіональну економіку та регіональ-

ну політику ключовим напрямком свого розвитку. З 2001 р. відомим указом Президента України [11] регіональна політика започаткована і в нашій країні. Розробка і реалізація *регіональної політики* потребує певної географічної основи. За європейською таксономією регіонів такою основною повинні бути регіони NUTS-II. За умови відсутності офіційної схеми регіоналізації, для регіональної політики в Україні використовують чинний обласний поділ, а також АРК і міста Київ та Севастополь. Області за просторовими масштабами та економічним потенціалом значно дрібніші рекомендованих регіональних одиниць NUTS-II. Здавалось б, така невідповідність не є серйозним недоліком, а швидше навпаки: чим дрібніші територіальні одиниці, тим більш точно можна врахувати просторові відмінності. Але це не так. Регіональна політика має свій масштаб, і відходити від нього вверх чи вниз не можна. Скажімо, прогнозна концепція «Стратегія соціально-економічного розвитку України та її регіонів на період до 2015 р.» [6, с. 12] розроблялась у цілому для країни та окремо — для областей і АРК. У результаті Карпатський регіон як цілісний і своєрідний природно-господарський регіон виявився «порізаним» на чотири окремі фрагменти за чотирма обласними стратегіями і позбавленим будь-якої узгодженості та скоординованості між ними. І перелік таких некоректних регіональних стратегій можна продовжити.

За європейською таксономією регіонів, NUTS-II — економічний комплекс другого рангу (після національного). Розуміння регіону як *комплексу* акцентує його цілісність і своєрідність. У межах регіону поєднанні певною мірою однорідні й характерні природне середовище і природні ресурси, регіональний соціум, що має свої ознаки та своєрідне розселення, господарський комплекс, що має свою економічну спеціалізацію у господарстві країни і характерне поєднання головних галузей — структуру господарства регіону. Територія регіону має своєрідну виробничу й соціальну інфраструктуру, кращу — гіршу екологічну ситуацію, певне географічне (транспортне, гео економічне) положення з його перевагами чи недоліками, час її заселення та господарського освоєння, відповідний рівень освоєння та соціально-економічного розвитку. Регіони зберігають певні ознаки етнокультурної чи цивілізаційної самобутності. Вони, як правило, мають свої «регіональні столиці», певні ознаки самоідентифікації населення і формують його «регіональний менталітет».

Як бачимо, сучасне розуміння «регіону» орієнтоване на його максимальну комплексність і цілісність, на повне врахування всіх

його складових — природних, соціальних, економічних, політичних, з одного боку, і на визначення його своєрідності та унікальності — з другого. Така ситуація породжує низку методологічних питань і проблем: кожен компонент, кожний чинник регіоналізації має свою природу і свої закономірності щодо просторового розподілу. Територіальна неоднорідність різних компонентів може бути істотно різною, такою, що не співпадає з точністю «до регіонів». Своєрідність регіонів доволі чітко прочитується у їх центральних частинах — ядрах регіонів, і помітно розмивається до периферії регіонів. Це означає, що відносно легко встановити ядра регіонів і дуже непросто визначити їх межі, оскільки периферії всіх регіонів втрачають діагностичні ознаки і припускають їх змішування та перекриття.

Декларована комплексність при виділенні регіонів на рівні методології та методики зводиться до пошуку і обґрунтування характерного поєднання головних ознак — своєрідного «генома регіону». Менш значущі ознаки можна розглядати додатково, співставно з головними, діагностичними. У такому контексті коротко розглянемо головні чинники регіоналізації.

Україна досить чітко поділена за *історико-географічними ознаками*, які фіксують час входження різних територій до складу тих чи тих держав. Меншою мірою на даний час вивчені територіальні відмінності країни, пов'язані з різними *етапами заселення та господарського освоєння* її окремих окресів. Хронологічно різниця регіонів України щодо їх інтенсивного господарського освоєння сягає 700—800 років, і вона повинна враховуватися у моделях регіоналізації країни.

Ландшафтна різноманітність території України на даний час добре вивчена і картографована. Для потреб регіоналізації країни необхідно встановити таксономічний рівень ландшафтів, що найбільшою мірою відповідає мережі проєктованих регіонів. Необхідно враховувати відмінності природного середовища на рівні ландшафтних зон (Полісся, Лісостеп, Степ), підзон і областей. Необхідно також співставляти мережу регіонів з *природно-ресурсним потенціалом* територій та характерними поєднаннями різних видів *природокористування*. Зазначені характеристики можуть бути особливо корисними для встановлення меж регіонів, для розмежування периферій регіонів, де соціально-економічні відмінності менш чіткі.

Розселення населення в Україні має значні регіональні відмінності. Легко розрізняють регіональні *типи розселення* за забудовою та характерною планівкою сільських і міських поселень:

поліський, подільський, карпатський, закарпатський, прикарпатський, буковинський, слобожанський, степовий, центральноукраїнський, степовий південноукраїнський та ін. Разом з тим, в офіційній систематиці розселення, прийнятій у вітчизняному містобудування, *системи розселення* жорстко прив'язані до адміністративно-територіального поділу країни. Регіональні системи розселення відповідають областям та АРК і вони поділені на системи розселення міжрайонні, районні та локальні. Складність ситуації в тому, що системи розселення повинні орієнтуватися на чинний адміністративно-територіальний устрій для потреб управління [3, 7]. З другого боку, системи розселення мають свою генезу — від зародження і наступних етапів господарського освоєння території до наших днів. Вони вочевидь мають історико-географічну вкоріненість у реальну територію, яка лише певною мірою співзвучна її адміністративному поділові. Відтак, традиційна картина розселення в Україні потребує глибокого перегляду [10]. Необхідно виділяти регіональні системи розселення на історико-географічних засадах, за їх генетичними ознаками і критеріями і лише на другому етапі співставляти і узгоджувати їх з адміністративно-територіальним устроєм країни. До того слід пам'ятати що Україна нині стоїть на порозі адміністративно-територіальної реформи, про що трохи далі [4, 5, 8, 9].

З точки зору регіональної економіки ключовими ознаками регіонів повинні бути їх ***роль і місце у національному господарському комплексі***. Серед таких ознак характерне поєднання видів господарської діяльності у регіоні, галузева структура господарства, економічна спеціалізація регіону на рівні міжрегіонального і міжнародного поділу праці, рівень соціально-економічного розвитку продуктивних сил. Головна управлінська функція регіонів — ***розроблення і реалізація державної регіональної політики***. Уже відомі пропозиції обмежити управлінську діяльність органів державної влади саме регіональним рівнем і зняти сучасну проблему дублювання владних повноважень і функцій органів державного управління та місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях.

Серед соціальних чинників регіоналізації головний — ***якість життя населення*** [2], який може бути доповнений і конкретизований багатьма іншими характеристиками залежно від економічного профілю регіону.

Важливою ознакою і чинником регіоналізації повинна стати ***територіальна організація господарства регіонів***. За поєднанням і просторовою конфігурацією економічних центрів різних рангів і

типів та транспортних магістралей різних класів, що їх поєднують, географи аналізують територіальну організацію господарства регіонів, оцінюють її переваги і недоліки. Для багатьох регіонів вже встановлені характерні *типи територіальної організації* — приморсько фасадний, лінійно-вузловий, моноядерний радіально-кільцевий, багатоядерний гратчасто-регулярний, басейновий-багатоядерний неупорядкований та ін. географи називають різні типи територіальної організації *територіальними структурами регіонів*. Отже, територіальні структури повинні стати однією з головних ознак регіоналізації. При цьому слід враховувати різний ступінь їх сформованості.

На посилення цієї тези згадаємо нову й дуже важливу вітчизняну науково-проектну розробку. На початку 2000-х років державний науково-проектний інститут «Діпромисто» розробив «Генеральну схему планування території України» [1], відзначену Державною премією України і затверджену Законом України (2002 р.). Генеральна схема на тематичній серії карт представляє сучасне використання території країни, різні рівні її господарського освоєння та антропогенно-техногенних навантажень, територіальні ресурси регіонів та можливості та напрямки їх подальшого використання. Ці матеріали в узагальненому вигляді характеризують особливості територіальної організації країни, і вони повинні стати базовими для розробки проектів і моделей регіоналізації України [7, 10].

Досвід країн Центрально-Східної Європи показує, що регіоналізація пов'язана з адміністративно-територіальними реформами (АТР). Всі країни Центрально-Східної Європи у нових геополітичних умовах розробили й законодавчо затвердили схеми регіоналізації своїх територій. Підкреслимо, що така регіоналізація є обов'язковою умовою для країн-претендентів на входження до ЄС. Паралельна у цих країнах відбулася АТР за принципом: нова політична система — новий адміністративно-територіальний устрій. Про важливість таких трансформацій свідчить той факт, що деякі країни кількоразово розробляли варіанти АТР та схеми регіоналізації, не зважаючи на відповідні витрати.

В Україні проблема АТР позначена у 2000 р., коли указом Президента була створена комісія з адміністративно-територіального устрою країни. У 2004 р. в складі уряду була введена нова посада віце-прем'єра з АТР. У цьому ж році була ініційована перша спроба АТР, яка виявилась недостатньо підготовленою. У 2007 р. з'явилося нове міністерство, на яке поклали розроблення

регіональної політики і яке продовжило обґрунтування концепції АТР. Керівники цього міністерства орієнтують проведення АТР на 2015 р.

Вже зазначалось що у багатьох країнах АТР змістовно поєднана з регіоналізацією. Йдеться про те, що регіони можуть виконувати функції адміністративно-територіальних одиниць першого рівня. Стосовно до України регіоналізація може замінити наявний обласний поділ країни. Вже наявні численні проекти регіоналізації і нового адміністративно-територіального устрою (АТУ) України [7—10]. Більша частина авторів розглядає регіоналізацію як самостійну проблему, що не зачіпає чинний АТУ. На нашу думку, більш прийнятним є другий підхід, за яким регіоналізація проводиться одночасно і взаємопов'язано з АТР. Зокрема, у проекті нового АТУ країни (2000 р.), розробленого географами інституту «Діпромiсто» (В. І. Нудельман та ін.), регіони (краї) представляють адміністративні-території першого рівня (замість наявних областей).

На завершення цього огляду повернемося до дефініції поняття «регіон». У загальному розумінні, регіоном називають територією, відмінну від сусідніх за якоюсь ознакою чи за якимось ознаками. У регіональній економіці за заданими масштабами (NUTS-II) регіон — це природно-господарський комплекс другого рангу (після національної економіки). Більш розгорнута дефініція цього поняття повинна враховувати головні чинники регіоналізації та основні характеристики регіону. Їх перелік такий [7, с. 10]:

- регіон — цілісний господарський комплекс, що функціонує у складі національної економіки, виконує певні соціально-економічні функції і приймає участь у міжрайонному та міжнародному поділі праці;

- кожний регіон, взаємодіючи з усіма іншими регіонами, приймає участь у формуванні цілісного господарського комплексу країни і сприяє його поступовому розвитку;

- регіон-територіальна чи адміністративно-територіальна одиниця, що виконує управлінські функції з розроблення і реалізації державної регіональної політики;

- для регіону властива однорідність природно-географічних умов і особливий природно-ресурсний потенціал;

- регіон займає своєрідне географічне, геополітичне, гео економічне положення, яке визначає його можливості щодо участі у територіальному поділі праці;

- регіон має власну історію заселення та господарського освоєння, свої історико-географічні передумови формування та розвитку;

— регіони різняться за рівнями соціально-економічного розвитку та якості життя населення, і такі ознаки є чинниками регіоналізації;

— для регіону властивий свій тип територіальної організації, який більшою чи меншою мірою визначає загальний рівень його господарського освоєння, просторового розподілу антропогенно-техногенних навантажень та територіальні резерви для подальшого розвитку;

— для регіону властивий свій регіональний тип розселення, своя регіональна система розселення;

— регіон має свою регіональну столицю і формує певну етнокультурну самосвідомість населення, його регіональну ментальність.

Регіональність — багаторівнева категорія так само, як багаторівневою є вся життєдіяльність суспільства. На даний час таксономія регіонів у вітчизняній регіональній економіці ще не розроблена. «Регіонами» нині називають і групи областей (Карпатський регіон, Донбас і т. д.), області (Одеський регіон та ін.), групи адміністративних районів (Придніауьський регіон, Степовий Крим і т. д.). Розроблення сучасної систематики та таксономії для потреб регіоналізації країни — одне із складних і актуальних завдань. Настав час розроблення всіх проблемних питань у контексті регіоналізації України та адміністративно-територіальної реформи.

Література

1. Генеральна схема планування території України. — К., 2002 // Затверджена законом України від 7 лютого 2002 р.

2. *Гукалова І. В.* Якість життя населення України: суспільно-географічна концептуалізація. Інститут географії національної академії наук України: Монографія. — К., 2009. — 260 с.

3. *Доценко А. І.* Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні. — К.: РВПС України НАН України, 2003. — 76 с.

4. *Литвин В.* Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування // Голос України. — № 167(4917). — 9 вересня 2010 р.

5. *Сінченко В.* Проблемні питання адміністративно-територіального устрою // Голос України. — № 136 (4886). — 24 липня 2010 р.

6. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004—2015 роки від 10.02.2004 № 9090 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>

7. *Топчієв О. Г.* Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики: навчально-методичний посібник // О. Г. Топчієв, Т. М. Безверхнюк, З. В. Тітенко. — Одеса: ОРІДУ, НАДУ, 2005. — 224 с.

8. *Топчієв О. Г.* Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіального устрою // *Основи суспільної географії: підручник для студентів географічних спеціальностей вищих навчальних закладів.* — Одеса: Астропринт 2009. — С. 508—539.

9. *Топчієв О. Г., Тітенко З. В., Яворська В. В.* Проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні // *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* Вип. 1(87), Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій. — Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2011. — С. 3—12.

10. *Топчієв О. Г., Яворська В. В.* Методологічні та методичні проблеми регіоналізації України // *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* Вип. 5(85), Районування економічного простору України: питання методології і практики. — Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2010. — С. 32—45.

11. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 №34/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.uapravo.net/data/base47/ukr47211.htm>.

12. Указ Президента України «Про стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхи Європейської інтеграції на 2004—2015 роки».

Стаття подана до редакції 24.10.2011

УДК 332.146.2 (477)

Н. Л. Гавкалова, д-р екон. наук, проф.,

Г. М. Шумська, канд. екон. наук,
доц. кафедри регіональної економіки,
Харківський національний економічний університет

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Визначено теоретико-методологічні основи управління регіональним розвитком України. Обґрунтовано необхідність формування організаційно-економічного механізму управління соціально-економічним розвитком регіону.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: регіон, регіональна політика, управління розвитком регіонів, регіональний господарський комплекс, організаційно-економічний механізм управління соціально-економічним розвитком регіону.