

ПРОБЛЕМАТИКА РАЙОНУВАННЯ ЯК ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНОГО ІНСТРУМЕНТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF ZONING AS A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL TOOL OF PUBLIC REGIONAL ADMINISTRATION DEVELOPMENT IN UKRAINE

Статтю присвячено аналізу проблематики районування, як теоретико-методологічного інструменту публічного управління регіональним розвитком в Україні. Аналіз досліджень зарубіжних авторів дозволяє визнати актуальність проблеми дослідження і окреслити історично сформовані візії, щодо раціонального районування країн. В ході дослідження узагальнено підходи вітчизняних науковців до районування регіонів України, з огляду на ті чи інші критерії районування. Наголошено на тому, що ключовими критеріями можна вважати: наявність вузлової проблеми як єдності природи, виробництва і волі людей; урахування районуформуючого значення міст як ядер господарських вузлів, центрів і пунктів; рівень сформованості та інтенсивності транспортних зв'язків; вплив історичних особливостей розвитку людської та природних характеристик території (заболоченість, залісненість, гористість тощо); рівень життя населення.

З'ясовано, що найбільш поширений підхід до такого умовного регіонального поділу, відомий також як «макрорайонування», передбачає виокремлення у межах держави великих (та дуже великих) економічних районів, чії межі обумовлено історичними, географічними та соціально-економічними факторами, а роль у національній економіці є визначальною.

Особливого ж значення це набуває з огляду на реформу адміністративно-територіального устрою, що передбачає створення нових районів та (навіть з урахуванням збереження меж областей) не може не позначитися на економічному макрорайонуванні.

Подальшої уваги дослідників заслуговує проблема макрорайонування в умовах війни та по її завершенню, яка ускладнюється не лише порушенням економічних процесів, але й переміщенням мільйонів громадян України, як на території інших регіонів, так і за межі нашої держави.

Ключові слова: держава; державна політика; публічне адміністрування; теоретико-методологічні підходи, районування; регіональна політика; регіональний розвиток;

децентралізація; стабільність фінансово-господарської системи.

The article is devoted to the analysis of the problems of zoning as a theoretical and methodological tool of public management of regional development in Ukraine. The analysis of research by foreign authors allows us to recognize the relevance of the research problem and to outline historically formed visions regarding the rational zoning of countries.

In the course of the study, the approaches of domestic scientists to the zoning of the regions of Ukraine were summarized, taking into account certain zoning criteria. It is emphasized that the following key criteria can be considered: the presence of a central problem as the unity of nature, production and the will of people; taking into account the district-forming importance of cities as the cores of economic hubs, centers and points; the level of formation and intensity of transport connections; the influence of historical features of the development of human and natural characteristics of the territory (wetland, forested, hilly, etc.); the standard of living of the population.

It was found that the most common approach to such a conditional regional division, also known as "macro-zoning", involves the separation of large (and very large) economic districts within the state, the boundaries of which are determined by historical, geographical and socio-economic factors, and the role of national economy is decisive. This is especially important in view of the reform of the administrative-territorial system, which involves the creation of new districts and (even taking into account the preservation of the borders of the districts) cannot fail to affect economic macro-zoning.

The problem of macro-zoning in the conditions of the war and after its end deserves further attention of researchers, which is complicated not only by the disruption of economic processes, but also by the displacement of millions of citizens of Ukraine, both in the territory of other regions and outside the borders of our state.

Key words: state; state policy; public administration; theoretical and methodological approaches; zoning; regional policy; regional development; decentralization; stability of the financial and economic system.

УДК 353.2: 332.02
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.33.43>

Яровой Т.С.

доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри національної безпеки, менеджменту та публічного адміністрування Чернігівського інституту Інформації, бізнесу і права ЗВО «Міжнародний Науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7266-3829>

Кириченко Г.В.

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри національної безпеки, менеджменту та публічного адміністрування Чернігівського інституту Інформації, бізнесу і права ЗВО «Міжнародний Науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1067-8758>

Обґрунтування актуальності обраної теми дослідження. Становлення більшості сучасних держав відбувалося в умовах концентрації ресурсів у певних місцевостях, які або ставали столицями, або ж набували статусу регіональних центрів. Тривалий час населення було так чи інакше пов'язаним з місцями свого проживання, де сформувалися як певні традиції, так і певний рівень життя.

Сучасний же світ, надаючи економіці розвинені логістику і зв'язок, відкриває перед пересічними громадянами можливості трудової мобільності, що призводить до відтоку людських ресурсів (причому – найбільш активної їх складової) та вимагає окремої уваги з боку публічного адміністрування. Регіональна політика в XXI столітті більше не може ігнорувати потреби людей, нехтувати науково-технічним

прогресом, жертвуючи молоддю, яка прагне кращого життя.

Раціональна регіональна політика починається з раціонального районування. Розподіл регіонів за природними, історичними, соціально-економічними факторами, дозволяє сконцентрувати ресурсний, логістичний та людський потенціал, формуючи центри стійкого економічного зростання.

Зазначене обумовлює надзвичайну актуальність дослідження проблематики районування, як теоретико-методологічного інструменту публічного управління регіональним розвитком в Україні.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблематику природи, особливостей державної регіональної політики, її теоретичного обґрунтування та специфіки практичної реалізації у фінансово-економічному секторі, неодноразово досліджували у своїх працях численні вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: Р. Барро (Robert J. Barro), Р. Холл (Robert E. Hall) і Ч. Джонс (Charles I. Jones), Е. Райнерт (Erik S. Reinert) Кс. Сала і Мартін (Xavier Sala-i-Martin), П. Беленький, Є. Бойко, М. Бутко, Г. Возняк, М. Дністрянський, М. Долішній, М. Пістун, О. Чуріканова, О. Шаблій та ін.

Однак, висока динаміка процесів економічної трансформації, невпинне реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні, обумовлює потребу дослідження проблематики районування, як теоретико-методологічного інструменту публічного управління регіональним розвитком в Україні.

Метою дослідження виступає аналіз проблематики районування, як теоретико-методологічного інструменту публічного управління регіональним розвитком в Україні на сучасному етапі.

Основний зміст дослідження. Раціональний регіональний розвиток сучасної країни є не лише невід'ємною складовою соціально-економічного розвитку, умовою політичної стабільності й підтримання належного громадського порядку, але й, без перебільшення, вимогою часу. Історично, держави намагалися зосередити центри розвитку у столичних регіонах, або поблизу них. Метрополії концентрували в собі фінансові та промислові ресурси, тоді як на периферії виробництво розвивалося повільно, а подеколи – й цілеспрямовано обмежувалося [1]. Рівень доходів у метрополії та у віддалених регіонах міг відрізнятися навіть у рази, а якість життя та можливості для самореалізації були неспівмірними. З огляду на історичну зміну територіальних конфігурацій держав, зміню-

валися центри впливу, зміщувалися поняття метрополії та віддалених регіонів.

Згладження розриву між депресивними регіонами та розвиненими можливе, зокрема – шляхом переміщення капіталу із регіонів з високим рівнем розвитку (і водночас – мінімальною рентабельністю інвестицій) у регіони з низьким рівнем розвитку (але – сприятливим інвестиційним кліматом). Або ж за рахунок переміщення трудових ресурсів – з регіонів, де рівень оплати праці низький, в регіони з вищим рівнем оплати праці. Такі переміщення факторів виробництва дозволяють дещо вирівнювати індикатори розвитку (зокрема, цьому присвячені теорії Барро, Сала-і-Мартіна [2]). Натомість, представники неокласичної течії Р. Холл і Ч. Джонс, розглядають не лише традиційні фактори зростання економіки (такі як людський, фізичний капітал, праця, земля тощо), але й соціальні, інституціональні, політичні та географічні. На їх переконання, економічний розвиток регіону визначає інституціональна політика, здатна формувати економічне середовище та стимулювати виробничу активність, стимулювати до впровадження нових технологій тощо [3]. Однак, всі підходи вимагають раціонального районування, що заслуговує більш детального розгляду.

Отож, проблема раціоналізації виокремлення регіонів, як базових територіальних, демографічних, соціально-економічних складових нашої країни, завжди була й лишається вкрай актуальною. Найбільш поширений підхід до такого умовного регіонального поділу, відомий також як «макрорайонування», передбачає виокремлення у межах держави великих економічних районів, які виділяються спеціалізацією господарства, відіграючи домінуючу роль у загальнодержавному поділі праці.

М. Долішній, М. Паламарчук та О. Паламарчук виділяють наступні принципи соціально-економічного районування:

1) змістовність соціально-економічного районування – соціально-економічний район є не статистично однорідною територією за якоюсь ознакою (дуже поширене уявлення), а соціально-економічною єдністю, цілісністю, спільністю життєдіяльності. При цьому, в якості характерної риси району часто називають реально існуючу зв'язаність. У наш час ця ознака стає відносною. Дуже часто цілі підприємства працюють на довізній сировині, а вся їхня продукція вивозиться за межі регіону. Таким чином зовнішня зв'язаність переважає внутрішню. В основі цього лежить використання дешевої робочої сили та наявного устаткування. Тому інтуїтивно уявлення про те, що в межах району існують більш інтенсивні зв'язки, ніж поза ними, зараз певною мірою

треба переглянути.

2) перспективний аналіз районування – визначається часова властивість мереж районування. За допомогою районування треба вирішувати і прогнозувати соціально-економічні завдання. Районування може реконструювати минуле, відбивати стан регіоналізації соціально-економічної диференціації. Принцип висуває вимоги до показників, параметрів районування. Вони повинні мати часову стійкість, відбивати довготривалі процеси.

3) проблемність районування – націленість його на вирішення соціально-економічних проблем у різних регіонах України. Разом з районуванням мають бути визначені і регіональні соціально-економічні проблеми.

4) відповідність соціально-економічного районування і адміністративно-територіального устрою України – незбалансованість окреслених двох окреслених проблем веде до внутрішньої соціально-економічної розбалансованості [4].

Серед інших принципів соціально-економічного районування дослідники пропонують:

1) зміцнення територіальної єдності держави;

2) врахування історико-географічних особливостей українських земель, національно та етнічного складу населення;

3) посилення територіальної спеціалізації виробництва і можливості для комплексного та економічного і соціального розвитку території;

4) збереження єдності локальних систем розселення; вибір найбільших центрів, які стають ядрами районів [4].

О. Шаблій виділяє наступні ознаки районів, які певною мірою можна визнати принципами районування:

1) Тісний соціально-економічний, демографічний і культурний взаємозв'язок території району з головним ядром її найбільшим за кількістю населення містом.

2) Формування у великому регіоні такого просторового поєднання населення, соціальної, економічної та екологічної сфер, в якому на основі їх взаємозв'язаності, збалансованості взаємодоповнюваності створюються оптимальні умови для життєдіяльності суспільства.

3) Спеціалізація району в загальноукраїнському поділі та інтеграції праці.

4) Можливість здійснювати в межах району територіальне регулювання та координацію соціальних, економічних, демографічних процесів на субукраїнському рівні [5].

Натомість, іншими дослідниками (зокрема – М. Пістуном) виокремлюються й інші фактори районування:

1) рівень розвитку географічного поділу праці, господарська вигода від нього, характер внутрішніх і зовнішніх зв'язків та особливості їх територіальної локалізації;

2) рівень розвитку матеріально-технічної бази і науково-технічної озброєності праці (основні виробничі фонди, транспортна мережа, будівельна база, регіональна технічна політика);

3) наявність необхідних природних умов і ресурсів як матеріальної основи діяльності людини (рівень освоєності території);

4) наявність трудових ресурсів з певними трудовими навичками, кваліфікацією праці, національними та етнічними особливостями;

5) функціональні типи населених місць;

6) рівень урбанізованості території;

7) рівень розвитку соціальної інфраструктури, його територіальна локалізація;

8) національні межі [6].

Натомість, М. Дністрянський, наполягає на потребі виділення макрорайонів за такими ознаками, які враховують об'єктивні географічні, соціальні, економічні особливості різних частин країни. На переконання дослідника, найбільше районоформуюче значення мають:

1) історико-географічний чинник;

2) етнонаціональна структура населення;

3) особливі економічні умови;

4) поширення регіональної самоідентифікації [7].

При цьому, узагальнення підходів свідчить, що конкретними критеріями процесу районування повинні бути:

– наявність вузлової проблеми як єдності природи, виробництва і волі людей;

– урахування районоформуючого значення міст як ядер господарських вузлів, центрів і пунктів;

– рівень сформованості та інтенсивності зв'язків;

– вплив історичних особливостей розвитку людської та природних характеристик території (заболоченість, залісненість, гористість тощо);

– рівень життя населення.

Наразі доволі популярним підходом класифікації регіонів є їх кластеризація за певними, заздалегідь визначеними, або встановленими на підставі аналізу економічної статистики параметрами. І такими параметрами, найчастіше, виступають макроекономічні показники діяльності регіону. Слідуючи кластерному підходу, до однієї категорії можуть потрапити регіони з різних кліматичних зон, що характеризуються різними демографічними, екологічними й навіть логістичними особливостями. Як доволі слушно з цього приводу зазначає

О. Ю. Чуріканова, незважаючи на поверхневу однаковість за основними макроекономічними показниками чи спрямуванням розвитку, такі регіони можуть мати абсолютно різні проблеми, вирішення яких потребує застосування різних заходів [8]. Відтак, раціональне районування регіонів покликане не просто відсортувати їх за певними спрямуваннями, але визначити таку політику, яка спрямована на врахування сильних і слабких місць та їх збалансування.

Варто зазначити, що власне адміністративне районування в Україні є доволі рівномірним, адже сучасні демографічні та географічні параметри областей України свідчать про доволі незначний рівень їх диференціації за показниками площі, кількості населення. До прикладу, площа Дніпропетровської області (другої за розміром в Україні) сягає 31,9 тис. кв. км., що всього лише у 4 рази більше за площу Чернівецької області (8,1 тис. кв. км). При цьому населення Дніпропетровської області (3 млн. 94 тис. осіб, станом на кінець 2021 року) донедавна перевищувало населення Чернівецької в 3,5 рази (890 тис. осіб, станом на кінець 2021 року) [9]. Дещо більша диференціація прослідковується в контексті обсягу валового регіонального продукту (у випадку з Дніпропетровською та Чернівецькою областями, мова йде про різницю в 10 разів, станом на кінець 2021 року) [9]. Інші ж області мають значно менші топографічні, демографічні та економічні відмінності.

Єдиним винятком виступає місто Київ, що з огляду на столичний статус, незважаючи на величезні територіальні показники, акумулює в собі значну кількість населення та високий рівень економічної активності. Більше того, за останні 15 років спостерігається тенденція до зростання ролі столиці (так, зокрема, на кінець 2021 року при площі 0,14% від території України, саме на Київ припадало 7,3% населення та 23% валового регіонального продукту, тоді як у 2006 році дані показники становили 0,14%, 5,8% та 17,5% відповідно) [9]. Звісно, таке явище є характерним для столичних регіонів у інших країнах, хоча надмірна роль столичного регіону та високі темпи його зростання (у порівнянні з іншими регіонами), притаманні переважно країнам «третього світу».

Так чи інакше, за площею, кількістю населення та економічними показниками, області в Україні відрізняються одна від одної в 1,1-4 рази. Чи можна це вважати доволі значною диференціацією? Деякі вітчизняні дослідники відповідають на це питання ствердно, навіть окремо наголошуючи на значній демографічній, географічній та економічній диференціації регіонів нашої країни та структурних диспропорціях їх економічного розвитку [10].

Та з таким баченням доволі складно погодитись, з огляду на можливість порівняння з відповідною ситуацією в інших країнах.

До прикладу, в США відмінність між площею, кількістю населення та економічними показниками штатів є значно більшою. Так, населення штату Каліфорнія перевищує населення штату Вайомінг у 67 разів (станом на 2021 рік) [11], а площа штату Аляска – площу штату Коннектикут – у 120 разів (не згадуючи штат Род-Айленд, площа якого становить 4000 кв. км, тобто менша за площу Аляски в 430 разів) [12]. Звісно, такі відмінності мають свої історичні, політико-економічні причини для кожної конкретної країни. У випадку з США варто зазначити, що найменші за площею штати сформувалися історично, ще навіть до здобуття країною незалежності (переважно – у XVII-XVIII століттях), оскільки більшість найстаріших міст країни сформувалися на півночі Східного узбережжя.

Натомість, відносно недавнє, в історичному масштабі, адміністративне районування території України (практично всі області було сформовано у 1930-1950х роках) та умовна рівномірність умов економічного розвитку (щонайменше – до російської агресії у 2014 році), призвели до збереження низького рівня диференціації областей України.

Окрім того, процеси адміністративного перерозподілу не можуть і нині вважатися завершеними. Реформа адміністративно-територіального устрою (зокрема, Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», замість 490 районів і 178 міст регіонального підпорядкування, було створено 136 нових збільшених районів, тоді як основні повноваження районних рад перейшли на нижчий (ради громад) та вищий (ради областей) рівні) [13]. Нові райони, однак, дійсно характеризують дуже значною диференціацією як за територією і населенням, так і за економічною діяльністю. Так, зокрема, населення Харківського району (понад 1 млн 700 тис. станом на кінець 2021 року) в 58 разів переважає населення Верховинського (30 тис. станом на кінець 2021 року), а кількість населених пунктів у Хмельницькому районі (749) у 26 разів більша ніж у Рахівському (29) [14]. Такий стан справ формує нові виклики, як перед розробниками теоретико-методологічних засад публічного управління регіональним розвитком, так і перед практичними працівниками й службовцями органів державної влади й місцевого самоврядування. І мова йде не так про необхідність перерозподілу територій між районами (що, звісно ж, теж може відбутися з часом), як про необхідність оптимізації логістики освітніх послуг, медичного та іншого соціального забезпечення громадян. Адже, незва-

жаючи на проблеми, яких тільки додалося з початком війни, Конституція України [15] гарантує громадянам доволі широку палітру прав, які мають бути реалізовані державою.

Особливо гостро, з огляду на війну, постає проблема демографічних змін в Україні, що не може не позначитися на подальшому регіональному розвитку, й має бути врахована у відповідній політиці. Мільйони вимушених мігрантів та внутрішньо переміщених осіб, змінюють демографічну статистику регіонів до непізнаності.

Стратегічні візії регіонального розвитку, які окреслювалися ключовими науковими діячами до початку 2022 року, зазвичай не враховували фактори повномасштабної війни, відображаючи доволі оптимістичні погляди на розвиток економіки та соціальної сфери як окремих регіонів, так і країни в цілому [16]. Проте, не можна відкидати й раціональну складову таких прогнозів і ті напрацювання, які вже було зроблено. Адже такі цілі сталого розвитку як «Відповідальне споживання та виробництво», «Продовольча безпека, сільське господарство», «Мир, справедливість та сильні інститути» не лише не втратили своєї актуальності, але й набувають особливої гостроти в умовах війни. Водночас, після перемоги, як перед науковцями так і перед публічними управлінцями постануть нові виклики регіонального розвитку та відбудови України, до яких варто готуватися вже сьогодні.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Раціональна регіональна політика завжди була вагомим фактором стійкості державних конструкцій. Прагнення до раціоналізації адміністративно-територіального поділу, знаходження балансу між економічною кластеризацією та виробничою кооперацією, ускладненого розмаїттям ресурсних, культурних, історичних відмінностей регіонів, виступало рушієм реформування існуючих та появи нових економічних районів.

Найбільш поширений підхід до такого умовного регіонального поділу, відомий також як «макрорайонування», передбачає виокремлення у межах держави великих (та дуже великих) економічних районів, чиї межі обумовлено історичними, географічними та соціально-економічними факторами, а роль у національній економіці є визначальною.

Сучасний стан економічного районування України викликає чимало питань, і провокує значну кількість об'єктивних критичних зауважень. Більше того, процеси децентралізації, як і бойові дії на території нашої держави, не лише вносять свої корективи у оцінку ефективності нинішніх підходів до районування, але й обумовлюють потребу дослідження перспектив зміни районування. І актуальність такої потреби дедалі зростатиме.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Erik Steinfeldt Reinert. How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor (2007), London: *Constable*
2. Barro R., Sala-i-Martin X. Economic growth and convergence across the United States. *NBER Working paper*. 1990. 3419.272.
3. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? Author(s): Robert E. Hall and Charles I. Jones. *Oxford Journals*. P. 83-115 URL : <https://web.stanford.edu/~chadj/HallJonesQJE.pdf>
4. Долішній М. І., Паламарчук М. М., Паламарчук О. М. Соціально-економічне районування України, доповіді. / М. І. Долішній, М. М. Паламарчук, О. М. Паламарчук. Львів, 1997. 262 с.
5. Шаблій О. І. Соціально-економічна географія України / О. І. Шаблій. Львів : *Світ*, 1994. 608 с.
6. Пістун М. Д. Регіональна політика в Україні : суспільно-географічний аспект / М. Д. Пістун та ін. Київ. *КНЕУ*, 2004. 130 с.
7. Дністрянський М. Суспільно-географічне макрорайонування України: нові методологічні підходи і пропозиції. *Вісник Львівського університету. Серія географічна*. 2013. Вип. 46. С. 140-149. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Geograf_2013_46_19
8. Чуріканова О. Ю. Актуальні засади управління регіональним розвитком і формування регіональної політики. *БізнесІнформ* № 12, 2020. С. 128-133.
9. Державна служба статистики України. *Офіційний Веб-сайт*. URL : <https://www.ukrstat.gov.ua/>
10. Машлій Г. Б. Дослідження основних проблем публічного управління регіональним розвитком України на сучасному етапі. *Інфраструктура ринку*. Випуск 23. 2018. С. 55-59.
11. US Census Quickfacts, Population Estimates, July 1 2021". URL : <http://www.census.gov/quickfacts/geo/chart/ID/PST045222>
12. "State Area Measurements and Internal Point Coordinates". Washington, D.C.: *U.S. Census Bureau*. database through August, 2010. URL : <https://www.census.gov/geo/reference/state-area.html>
13. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України № 807-IX від 17 липня 2020. *Офіційний Веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
14. Павло Остапенко, Роман Перхалюк, Олександр Бончковський, Станіслав Остапенко. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020. Київ : *Міністерство розвитку громад та територій України*, 2020. 56 с.
15. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996р. *Офіційний Веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
16. Експертні оцінки імплементації цілей сталого розвитку в стратегіях регіонального розвитку до 2027 року. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 14.12.2021. Офіційний Веб-сайт. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/rehionalnyy-rozvytok/ekspertni-otsinky-implementatsiyi-tsiley-staloho-rozvytku-v>