

УДК 332.14:338.24

С. І. Оліферук,
 молодший науковий співробітник відділу просторового економічного розвитку та місцевого самоврядування, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", м. Київ

ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ: УЗГОДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ТА СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ¹

S. Oliferuk,
 junior researcher department of spatial economic development and local self-government,
 Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Sciences, Kyiv

SPATIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE: COORDINATION SPATIAL
 AND SOCIO-ECONOMIC FORECASTING AND PLANNING

У статті досліджено інституції стратегічного управління просторово-економічним розвитком України та систему документів державного стратегічного планування та прогнозування. Виявлено неузгодженість стратегічних прогнозно-планових документів та функцій інституцій координації просторово-економічним розвитком України. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення узгодження територіального та соціально-економічного прогнозування та планування.

This paper investigates institutions the strategic management spatial-economic development of Ukraine and the system of public documents for strategic planning and forecasting. Detected inconsistencies strategic planning and forecasting documents and functions of institutions of coordination spatial and socio-economic development of Ukraine. Suggestions for improving the institutional and regulatory framework of coordination of regional and socio-economic forecasting and planning.

Ключові слова: просторово-економічний розвиток, економічне прогнозування та планування, стратегічне управління, просторове планування, регіональна політика.

Key words: spatial-economic development, economic forecasting and planning, strategic management, spatial planning, regional policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах фінансово-економічної нестабільності, наслідків світової економічної кризи в Україні, наростання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів країни, посилення міграції населення до центрів економічної активності все більшої актуальності набуває питання підвищення ефективності системи державного управління просторово-економічним розвитком України. Важливими його складовими є територіальне планування та соціально-економічне планування розвитку України та її регіонів, що покликані забезпечувати комплексний та сталий розвиток територій на перспективу. Однак на даному етапі становлення система управління просторовим розвитком через свою різноаспектність є неузгодженою. Це проявляється в розходженні показників розвитку по горизонталі — між національним і регіональ-

ним (чи місцевим рівнем), та по вертикалі — неузгодженості територіально-планувальних, галузевих і регіональних показників. Тому проблема узгодження вищезгаданих "вертикальних" та "горизонтальних" показників розвитку є актуальною і потребує дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми організації та управління просторово-економічного розвитку висвітлені в роботах вчених профільних інститутів, що спеціалізуються на дослідженні регіональної складової економіки. Зокрема Бистрякова І., Ткачука Р., Чернюк Л., Шульц С. та інших. Однак, незважаючи на вагомі наукові здобутки з цієї проблематики, сьогодні залишаються недостатньо розкритими питання узгодження територіального та соціально-економічного прогнозування та планування на різних рівнях державного управління.

¹ Ця стаття підготовлена в рамках виконання відомчої науково-дослідної роботи "Інструменти регулювання просторово-економічного розвитку України", державний реєстраційний номер 0111U009105.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз і систематизація документів державного стратегічного планування та прогнозування, структурування інституції стратегічного управління та координації просторово-економічного розвитку України. Це дозволить виявити неузгодженості в стратегічних прогнозно-планових документах та функціях інституцій управління та координації просторово-економічного розвитку України, що перешкоджає ефективному управлінню цим процесом.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Складові управління просторово-економічним розвитком України. Важливими складовими державного управління є територіальне планування та соціально-економічне планування розвитку України та її регіонів, що покликані забезпечувати комплексний та сталий розвиток територій на перспективу. Однак на даному етапі становлення система управління просторовим розвитком через свою різноаспектність є неузгодженою. Це проявляється в розходженні показників розвитку по горизонталі — між національним і регіональним (чи місцевим рівнем), та по вертикалі — неузгодженості територіально-планувальних, галузевих і регіональних показників. Тому надалі проведемо аналіз системи управління та узгодження вищезгаданих вертикальних та горизонтальних показників просторово-економічним розвитком України на національному та субнаціональному управлінському рівні.

Регіональний розвиток — це зміна показників розвитку у регіонах як результат реалізації загальнодержавної та регіональної політики. Більш широким є визначення авторського колективу на чолі з В.С. Куйбідою, однак у контексті мети регіональної політики: "забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів та територіальних громад" [7, с. 28]. На відміну від попереднього, просторовий розвиток — розвиток в територіальному вимірі — від макрорівня до регіонального та локального (досягнення відповідних показників соціально-економічного розвитку в регіонах та населених пунктах, незалежно від його типу, спеціалізації, масштабу та інше) на основі їх внутрішнього потенціалу, управлінського впливу та місцевих ініціатив. Тобто просторовий розвиток локалізується не тільки на регіональному, а й міжрегіональному та місцевому рівні.

Територіальна організація державного управління відображена в адміністративно-територіальному устрої країни. А наростанням бажань місцевих громад до участі в управлінні розвитком відповідних їм територій — постає потреба дослідження суспільно-економічних процесів на нижчому рівні — областей, адміністративних районів та громад. У свою чергу, посилення диспропорцій розвитку (хоча і дещо нівельованих кризовими явищами) та наростання економічних, соціальних та екологічних проблем регіонального та локального рівня потребує уваги науковців та органів державної влади до питань просторового розвитку.

З кінця ХХ ст. в політиці країн переважав галузевий підхід до розвитку економіки на основі національних про-

грам. Однак, внаслідок загострення соціально-економічних проблем на певних територіях та підписання крайною міжнародних торгових угод, на зміну підтримки галузей і секторів проводились заходи, спрямовані на розвиток конкретних територій, — регіональний підхід. Цей підхід "має на меті задоволення широкого кола потреб певної території шляхом формування умов для її розвитку" [10, с. 5]. Слід зауважити, що державне управління на макрорівні має подвійне вираження: у галузевій та регіональній політиці. Тобто досягнення заданих показників розвитку передбачає ряд заходів у групі галузей, що територіально локалізовані в регіонах країни. Тому особливу увагу слід приділити узгодженню заходів в "галузевих" та "регіональних" інструментах реалізації державної політики.

Складовою просторового управління, поряд з впливом системи органів центральної влади на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, є формування управлінських ініціатив на субнаціональному рівні — місцевого самоврядування. Саме розвиток самоуправління на місцевому та регіональному рівні має сприяти переходу від політики вирівнювання до політики зростання (розвиток економіки країни за рахунок синергії позитивних зрушень в економіках регіонів).

Територіальне планування (ТП), у тому числі і містобудівна діяльність, забезпечує формування повноцінного життєвого середовища, транспортної та інженерної інфраструктури територій та населених пунктів, розміщення виробничих потужностей, раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища. Вищесказане нам дає підстави віднести територіальне планування до інструментів управління просторово-економічного розвитку, оскільки є складовою частиною управління процесами соціально-економічного розвитку в країні та її регіонах. Маючи справу з територіями, ТП в значній мірі визначається адміністративно-територіальним устроєм та правовими факторами.

Сьогодні основним нормативно-правовим документом, що регулює містобудівну діяльність, є Закон України "Про Генеральну схему планування території України" № 3059-III від 07.02.2002 та Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 3038-VI від 17.02.2011 [2; 4]. Відповідно до останнього закону об'єктами містобудування визначено: територію України та її адміністративно-територіальні одиниці, функціональні зони території, комунікації та споруди транспортної мережі та інженерної інфраструктури, а також будівлі та їх комплекси.

Містобудівна діяльність передбачає ряд напрямків, серед яких можна виділити наступні: прогнозування та планування комплексного розвитку територій і схем розвитку продуктивних сил країни та її регіонів, проектування населених пунктів, будівництво та реконструкцію споруд виробничого та невиробничого призначення.

З вищесказаного виділяємо наступні основні складові системи управління просторово-економічним розвитком України (рис. 1).

Беззаперечним є вплив галузевої політики на просторовий розвиток України, оскільки вона безпосередньо регулює "складові" соціально-економічного розвитку в цілому по країні. Регіональна політика направлена на зменшення диференціації за відповідними показниками в просторовому вимірі та забезпеченні умов для саморозвитку її адміністративно-територіальних складових (у сукупності із самоврядуванням). Територіальне планування покликане проектувати "розміщення господарсь-

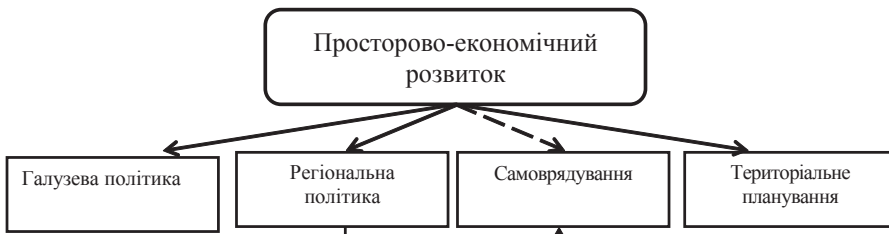


Рис. 1. Основні складові управління просторово-економічним розвитком України

ких та природоохоронних об'єктів безпосередньо на території".

Інституції стратегічного управління та координації просторово-економічного розвитку України. Управління просторовим розвитком — це багатоаспектна діяльність, що вимагає активної та скоординованої діяльності ряду спеціалістів та органів влади різних рівнів (у тому числі й ініціатив на низовому): центральних, регіональних та місцевих органів влади; профільних дослідних інститутів та проектних організацій; громадських організацій; суб'єктів бізнесу та інших. Лише за співпраці вищезгаданих учасників зможемо звести процес розвитку територій в єдину систему на основі формування комплексного управлінського впливу.

З метою підвищення ефективності управління просторовим розвитком, через його комплексність та взаємоузгодження стратегічних показників на різних рівнях, постає необхідність:

- визначення відповідальних інституцій державної влади, що відповідають за процес регіонального розвитку та встановлення механізмів їх функціонування;

- проведення аналізу нормативно-правових документів, що регулюють процеси регіонального розвитку, зокрема визначають інституції, відповідальні за узгодження показників розвитку по вертикалі (між загальнодержавними та регіональними інтересами), по горизонталі (між окремими регіонами) та узгоджують

галузеві показники з регіональними;

- аналізу науково-методичного забезпечення узгодження галузевих та регіональних показників розвитку.

Розглянемо схему організації управління регіональним розвитком на рівні центральних органів державної влади (рис. 2).

У Кабінеті Міністрів України за регіональну політику відповідає

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, за місцеве самоврядування, територіальне планування та містобудування — Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Узгодження дій центральних та регіональних органів виконавчої влади щодо прийняття та виконання рішень з питань державної регіональної політики відбувається на рівні Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (до складу якої входять представники органів центральної виконавчої влади та керівники обласних держадміністрацій), що має статус тимчасового консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України. Також Міжвідомча координаційна комісія проводить узгодження галузевих та регіональних показників, що реалізується шляхом вивчення та оцінки регіональних, галузевих і секторальних програм розвитку регіонів, у контексті відповідності їх зі стратегічними завданнями державної регіональної політики [9].

Аналогічні аналітичні та координуючі функції виконує Рада регіонів (консультативно-дорадчий орган при Президентові України). Діяльність Ради регіонів акцентується на аналізі стану соціально-економічного розвитку регіонів та моніторингу виконання актів Президента України з питань регіонального розвитку, розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з питань регіонального розвитку. Остання функція може ефективно виконуватись завдяки присутності в складі Ради регіонів представників профільних Комітетів Верховної Ради України поряд з представниками міністерств, що відповідальні за регіональну політику, та голів регіональних державних адміністрацій [12].

Узгодження інтересів та координація дій суб'єктів розвитку на субнаціональному рівні відбувається за участі агентств регіонального розвитку (АРР), що відіграють посередницькі функції між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, представниками бізнесу та громадськості [8]. Важливою функцією АРР є аналітична підтримка в формуванні стратегічних нормативно-правових документів регіонів, а також інвестиційних проектів місцевого значення.

Однак, сьогодні в системі стратегічного управління просторовим розвитком відсутня ланка по розробці та макроекономічній оцінці інвестиційних проектів як національного, так і

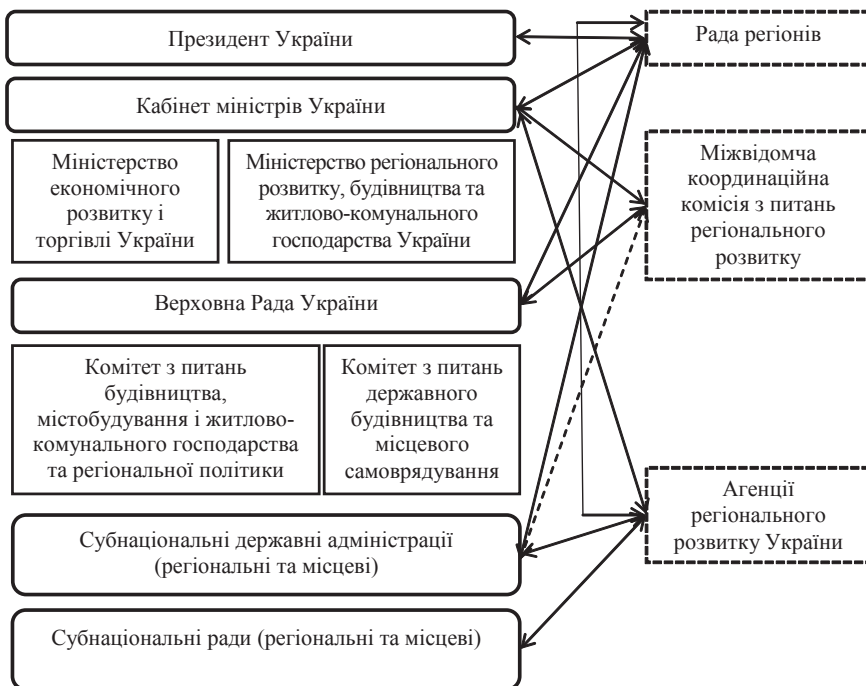


Рис. 2. Інституції управління регіональним розвитком на національному та субнаціональному рівнях

Таблиця 1. Система документів державного стратегічного планування та прогнозування соціально-економічного та просторового розвитку України та її регіонів

Довгостроковий період				
	Територіально-планувальний аспект	Територіально-галузевий аспект	Галузево-територіальний аспект	Галузевий аспект
Національний рівень	Генеральна схема планування території України	Державна стратегія регіонального розвитку України	Схема розвитку та розміщення продуктивних сил України	Галузеві стратегії
Регіональний рівень	Схеми планування територій регіонів України	Регіональні стратегії розвитку	Схема розвитку та розміщення продуктивних сил регіонів України	
Короткостроковий період				
Національний рівень		Державна програма соціально-економічного розвитку України. <i>Прогноз економічного і соціального розвитку України на наступний рік</i>		Галузеві програми
Регіональний рівень		Програма соціально-економічного розвитку регіонів. <i>Прогнози економічного і соціального розвитку регіонів на наступний рік</i>		

Цільові програми розвитку

Джерело: складено автором статті.
Курсивом відмічено прогнозні документи, а звичайним шрифтом — програмні.

регіонального (місцевого) масштабу, а діяльність існуючих інституцій управління направлена на фінансування "підтримання в функціонуючому стані" господарських систем, а не їх розвитку.

Стратегічне управління та координація просторово-економічного розвитку України в системі документів державного стратегічного планування та прогнозування. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" № 1001 від 21.07.2006, стратегічне управління регіональним розвитком реалізується через наступні основні інструменти:

- регіональні стратегії розвитку і програми соціально-економічного та культурного розвитку;
- державні цільові програми;
- програми подолання депресивності окремих територій;
- угоди щодо регіонального розвитку.

Одним із інструментів фінансування просторового розвитку є Державний фонд регіонального розвитку, що формується у складі державного бюджету як окрема програма для здійснення фінансування середньо- та довгострокових інвестиційних програм (проектів) регіонального розвитку.

Однак відображена у вищезгаданій постанові система інструментів стратегічного управління є не повною, оскільки не враховує галузевих та територіально-планувальних державних стратегічних та прогнозних документів (табл. 1).

Вищезгадана система державних стратегічних та прогнозних документів сформована згідно з Законом "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [3]. Слід відмітити відсутність використання прогнозних документів на середньострокову перспективу та формальний характер Схем розвитку та розміщення продуктивних сил України та її регіонів; перше — перешкоджає вчасному виконанню тактичних завдань та зваженій корекції стратегічних цілей, друге — узгодженню галузевої та секторної політики на регіональному та міжрегіональному рівні, комплексному розвитку економіки регіонів та формуванню консолідованого економічного простору країни.

При аналізі нормативно-правових документів стратегічного планування розвитку регіонів України відмічено неузгодженість їх з відповідними документами загальнодержавного значення: зокрема, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року щодо часового горизонту планування; при розробці регіональних стратегій не враховуються показники Генеральної схеми планування території України [13]; неповне забезпечення регіонів України

Схемами планування території; відсутня ієрархія стратегічних документів (табл. 2).

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження складових управління просторово-економічним розвитком України, інституцій стратегічного управління та координації показників просторово-економічного розвитку України та системи документів державного стратегічного планування та прогнозування дає змогу зробити наступні висновки:

- сьогодні існуюча система стратегічного планування не відповідає вимогам Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" — відсутні прогнозно-планові документи середньострокової перспективи;
- спостерігається ієрархічна та хронологічна неузгодженість стратегічних прогнозно-планових документів;
- відсутні прогнозно-планові документи на далеко-строкову перспективу;
- у системі інституційного забезпечення присутні структури, що забезпечують узгодження національних та регіональних інтересів — через Раду регіонів та агентства регіонального розвитку; однак структури узгодження галузевих, регіональних та міжрегіональних інтересів (профільні міністерства та Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку) не здатні ефективно забезпечувати даний процес, через відсутність підрозділів, що поряд з регіональною політикою займаються питаннями розміщення продуктивних сил.

Таблиця 2. Нормативно-правові документи стратегічного планування розвитку регіонів України

Регіони	Схеми планування регіонів України	Регіональні стратегії розвитку
АРК	Діє	Діє до 2020 року
Вінницька	На стадії затвердження	Діє до 2015 року
Волинська	Діє	Діє до 2015 року
Дніпропетровська	Діє	Діє до 2015 року
Донецька	Діє	Діє до 2025 року
Житомирська	На стадії розробки	Діє до 2015 року
Закарпатська	На стадії затвердження	Діє до 2015 року
Запорізька	Діє	Діє до 2015 року
Івано-Франківська	На стадії розробки	Діє до 2015 року
Київська	На стадії розробки	Діє до 2015 року
Кіровоградська	На стадії затвердження	Діє до 2015 року
Луганська	На стадії затвердження	Діє до 2015 року
Львівська	Діє	Діє до 2015 року
Миколаївська	Діє	Діє до 2015 року
Одеська	На стадії затвердження	Діє до 2020 року
Полтавська	На стадії затвердження	Діє до 2015 року
Рівненська	Діє	Діє до 2015 року
Сумська	На стадії затвердження	Діє до 2015 року
Тернопільська	На стадії розробки	Діє до 2015 року
Харківська	Діє	Діє до 2020 року
Херсонська	На стадії розробки	Діє до 2015 року
Хмельницька	На стадії розробки	Діє до 2015 року
Черкаська	Діє	Діє до 2015 року
Чернівецька	Діє	Діє до 2015 року
Чернігівська	Діє	Діє до 2015 року
м. Київ		Діє до 2025 року
м. Севастополь		Діє до 2020 року

Джерело: складено автором статті на основі [1; 11; 13, с. 238].

Відповідно до викладених фактів та висновків проведеного дослідження можна сформулювати наступні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення процесу взаємоузгодження стратегічних прогнозно-планових показників просторово-економічного розвитку України:

— визначити ієрархічну підпорядкованість прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку України та регіонів; запровадити прогнозування та планування розвитку продуктивних сил України та її регіонів;

— запровадити практику довго- та далекострого прогнозування та планування економічного та соціального розвитку України та регіонів;

— створити структурний підрозділ у системі органів виконавчої влади (або покласти обов'язки на вже існуючий), що спеціалізуватиметься на координації та взаємоузгодженні фінансових, галузевих, регіональних та територіально-планувальних показників розвитку України та її регіонів;

— визначити інституцію, надати повноваження та організаційно-фінансове забезпечення органу виконавчої влади, що відповідатиме за розробку та макроекономічну оцінку інвестиційних проектів як національного, так і регіонального (місцевого) масштабу.

У першу чергу, вищеперераховані пропозиції стосуються діючого Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", Указу Президента "Про Концепцію державної регіональної політики", а також Проекту

Закону України "Про державне стратегічне планування" та Проекту Закону України "Про засади державної регіональної політики" та інших [6; 7].

Враховання вищезгаданих пропозицій дозволить підвищити рівень узгодження та координації показників просторового розвитку (вертикальних: національних, регіональних, місцевих; горизонтальних: галузевих, регіональних, просторово-планувальних), що сприятиме підвищенню ефективності управління соціально-економічним розвитком України та її територіальних складових.

Література:

1. Діяльність Департаменту містобудування, архітектури та планування територій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3528:d%201%96yaIn%D1%96st-departamentu-m%D1%96stobuduvannya-arx%D1%96tekturi-ta-planuvannya-territorr%D1%96j&Itemid=153&lang=uk

2. Закон України "Про Генеральну схему планування території України" № 3059-III від 07.02.2002 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>

3. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>

4. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" № 3038-VI від 17.02.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

5. Нова державна регіональна політика в Україні [за заг. ред. В.С. Куйбіди]. — К.: "Крамар", 2009. — 232 с.

6. Проект Закону України "Про державне стратегічне планування" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=41685&pf35401=209840>

7. Проект Закону України "Про засади державної регіональної політики" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=43838&pf35401=227830>

8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" № 1001 від 21.07.2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p>

9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку" № 827 від 05.09.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/827-2012-p>

10. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич; за заг. ред. Р. Ткачука. — К.: Леста, 2010. — 224 с.

11. Схеми планування регіонів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.dipromisto.gov.ua/plugins/p2_news/printarticle.php?p2_articleid=19

12. Указ Президента України Про Раду регіонів № 147 / 2013 від 21.03.2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533/2010>

13. Федяй Н.О. Стратегічне планування економічного розвитку регіонів України: науково-методичний аспект / Н.О. Федяй // Формування ринкових відносин в Україні. — 2012. — № 11 (138). — С. 235—241.

Стаття надійшла до редакції 24.07.2013 р.