

УДК 332.146-047.44

Прямухін Н.В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри банківської і страхової справи,
Черкаський державний технологічний університет

АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

ANALYSIS AND PERFORMANCE IMPROVEMENT AREAS REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу виконання Стратегії розвитку регіонів до 2015 року та дослідженню причин її неефективності. Особливу увагу приділено механізму стратегічного планування, який має враховувати досвід зарубіжних країн та може будуватися на основі запропонованого автором алгоритму Стратегії розвитку регіонів.

Ключові слова: Стратегічне планування, стратегія розвитку, депресивність територій, угоди регіонального розвитку.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу выполнения Стратегии развития регионов до 2015 года и исследованию причин ее неэффективности. Отдельное внимание уделено механизму стратегического планирования, который должен учитывать опыт зарубежных стран и может базироваться на основе предложенного автором алгоритма Стратегии развития регионов.

Ключевые слова: Стратегическое планирование, стратегия развития, депрессивность территорий, соглашения регионального развития.

SUMMARY

The article analyzes the performance of regional development strategy until 2015 and the investigation of reasons for its inefficiency. Special attention is paid to the mechanism of strategic planning must take into account the experience of other countries, and may be based on the algorithm proposed by the author of regional development strategy.

Keywords: Strategy planning, Strategy development, depressiveness territories, an agreement regional development.

Постановка проблеми. В умовах масштабного впливу на вітчизняну економіку світових глобалізаційних процесів, забезпечення її ефективності неможливе без стратегії розвитку територій на основі їх співробітництва, відновлення фінансового і економічного потенціалу регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій. Тривале невирішення системних проблем розвитку регіонів, відсутність взаємовигідних зв'язків держави та регіонів, застарілість застосовуваних методів державного регулювання розвитку регіонів, порушення економічних зв'язків між ними створили підґрунтя для пошуку новітніх інноваційних методів управління регіонами з метою надання їм стимулів до активного саморозвитку, раціонального використання наявного потенціалу.

Складовою стратегії розвитку територій наряду із стратегічним плануванням є управління механізмом її реалізації, що забезпечує виконання поставлених завдань та досягнення основної мети стратегії. Важливим аспектом страте-

гічного планування та управління є іноземний досвід країн Європи, зокрема Франції, Німеччини, Італії, де основним інструментом регіональної політики майже завжди є багаторічна програма інвестицій або розвитку, розроблена відповідно до логіки стратегічного планування, а формою взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади – укладання контрактів [1, с. 6]. В Україні стратегічне планування розвитку територій перебуває на етапі становлення і спирається на Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» для виконання якого створено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001. Станом на початок 2014 року та завершенням періоду дії Стратегії основна її мета, а саме – «...створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення» – не була досягнута. Так само не вирішене в повному обсязі жодне з завдань, поставлених в межах Стратегії [2].

Огляд останніх досліджень та публікацій. Проблематика регіонального розвитку доволі широко висвітлюється у наукових публікаціях українських учених. Серед них варто виокремити праці О. Василика, З. Варналія, І. Вахович, З. Герасимчук, М. Долішного, І. Камінської, М. Карліна, К. Павлюка, В. Сенчагова, Д. Стеценка І. Щербини, І. Яковенко. Однак актуальність подальшого висвітлення напрямів ефективного стратегічного планування та управління на регіональному рівні нині підсилюється постійними трансформаціями економічного простору (як державного, так і регіонів), що формує нові тенденції розвитку територій.

Метою статті є висвітлення основних важелів впливу на ефективність формування і реалізації Стратегії розвитку регіонів.

Викладення основного матеріалу. Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 року № 1602-III визначено процес прогнозування та програмування розвитку регіонів. У ньому визначено

такі види планування: прогнози економічного і соціального розвитку АР Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період (5 років); програми економічного і соціального розвитку АР Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період (1 рік). Однак не передбачено механізмів узгодження прогнозів та програм, перелік структурних складових прогнозів та програм є досить описовим і приблизним.

Від середньо- та довгострокового стратегічного плану відрізняє підхід до механізму формування та управління. Стратегія визначає основну ціль (місію), якої має досягти держава у довгостроковій перспективі враховуючи наявні фінансово-економічні показники її розвитку. Ці показники є відправною точкою планування реалізації стратегії, а не основою для прогнозування її результатів. Мета стратегій розвитку має бути конкретизованою. Так, Італія у 2013 році презентувала стратегічний план розвитку туристичного сектору економіки із терміном реалізації запропонованих заходів до 5 років [3, 4]. «Ірландська» стратегічна модель розвитку реальної економіки регіонів базується на зростанні економічної концентрації, скоординованих зусиллях забезпечення внутрішньої регіональної інтеграції через адекватну територіальну політику забезпечення соціальних послуг (інвестування в освіту, фахову підготовку робочої сили), селективні інфраструктурні інвестиції у транспортний зв'язок між розвинутими і відсталіми регіонами. Стратегія Великобританії щодо розвитку сільського господарства регіонів передбачає надання грантів регіонального розвитку та селективної регіональної допомоги [5]. Важелі державної політики та управління, які використовуються для виконання завдань стратегій у цих країнах чітко визначені і обґрунтовані, обсяги асигнувань, субсидій та дотацій визначені стратегічними програмами та поділені на етапи. Математичне обґрунтування витрат на реалізацію стратегії спирається на стратегічний аналіз та витрати на кожну з програм, що будуть впроваджені поетапно в межах основної Стратегії.

В Україні середньостроковий план (яким і є по суті затверджена у 2006 році Стратегія) не містить аспектів стратегічного аналізу, математичного обґрунтування та стратегічного управління. Умовно він включає п'ять складових: економічне становище України порівняно із країнами – членами ЄС та СНД; основні регіональні проблеми в загальному вигляді, мета та стратегічні завдання; механізм реалізації стратегії, який є переліком рекомендованих напрямів; очікувані результати, що визначаються шляхом проведення моніторингу; етапи виконання стратегії: 2006-2008 та 2009-2015 роки.

Постановою, що вводить у дію Стратегію, було унормовано обов'язковість розробки та розгляду місцевими радами регіональних стратегій у тримісячний термін після ухвалення згадано-

го Закону. Однак процес розробки і ухвалення обласними радами, Верховною Радою АР Крим та міськими радами міст Києва і Севастополя тривав до 2010 року.

Основні результати виконання Стратегії та показники розвитку регіонів такі. Протягом періоду реалізації Стратегії основні обсяги ресурсів розвитку концентруються в м. Києві, тут виробляється понад 20% ВВП країни, акумулюється половина усіх прямих іноземних інвестицій, зростає чисельність його населення за рахунок міграції з інших регіонів. На регіональному рівні концентрація економічної діяльності спостерігається в обласних центрах та оточуючих їх районах (понад 60% будівництва, інвестицій та виробництва).

До 2008 року у регіонах України спостерігається економічний підйом, що характеризується перевищенням обсягів валової доданої вартості (ВДВ) показника 1999 року найвищими темпами у м. Києві (266%), Севастополі (201%), Волинській (203%), Харківській (199%) та Закарпатській (192%) областях; найменшими – у Сумській (143%), Херсонській (154%), Вінницькій (155%), Одеській (157%) областях.

Період 2008-2012 рр. продемонстрував, що за часи незалежності Україна не зробила якісних кроків в напрямку модернізації економіки і є країною з моносировинною спеціалізацією. У 2009 році, вперше з 2000 року, зменшився експорт товарів, зокрема, удвічі зменшилося експортування металургійної продукції на яку припадає понад чверть всього експорту країни та промислового виробництва. Результатом цих тенденцій стало падіння ВВП у 2009 році, вперше після 10 річного зростання [6, с. 7].

За величиною середнього доходу на душу населення перше місце серед регіонів займає м. Київ (165,8%), друге – Донецька область (111%), третє – Київська область (104,2%), четверте – Дніпропетровська область (103%), п'яте – м. Севастополь (98,8%), шосте – Луганська область (98,3%), сьоме – Запорізька область (96,7%). При цьому найнижчий рівень валового регіонального продукту мають: Вінницька область (58,8%), Херсонська область (58,3%), Хмельницька область (58,2%), Житомирська область (56,3%), Закарпатська область (51,8%), Чернівецька область (47,7%) та Тернопільська область (47,3%) [7].

Розвиток регіонів останнє десятиліття характеризується диспропорційністю та поступовим зосередженням економічного зростання, а також виробничого, інвестиційного, фінансового, трудового потенціалу у незначній кількості регіонів. У 2010 році співвідношення максимального та мінімального значення ВВП на душу населення в Україні становило 6,4 рази проти 6,2 рази у 2006 році. У країнах Європи це співвідношення варіювало у межах від 1,4 рази у Словенії 1,6 – у Швеції, 1,7 – у Фінляндії, Португалії, Данії, Ірландії до 4,7 рази у Ве-

ликобританії, 3,8 – у Румунії, 3,6 – у Словачії, 3,4 – у Франції.

Порівняння регіонів України з регіонами країн ЄС свідчить, що лише у м. Києві та Дніпропетровській області валове виробництво на одну особу відповідає мінімальним показникам регіонів Румунії, Болгарії, Угорщини та Польщі. Всі інші регіони України значно відстають від регіонів держав – членів ЄС (рис. 1).

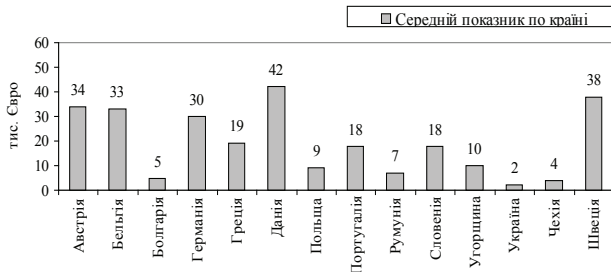


Рис. 1. Міжрегіональні диспропорції ВВП на одну особу в окремих країнах

За період 2001-2010 роки сформувалася група з 5 регіонів, де проживає майже 40% населення країни і створюється більше половини ВДВ (Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Харківська області та м. Київ). В середині цієї групи концентрація виробництва спостерігалась у м. Києві. Так, якщо у 2001 році частка виробленої у столиці ВДВ складала 17% від загальноукраїнського показника, то у 2010 році вона досягла 21,5%. Одночасно зменшилась частка виробництва валового регіонального продукту в Донецькій (з 12,4% у 2001 році до 10% у 2012 році), Дніпропетровській (з 8,9% до 8% відповідно), Одеській (з 5,2% до 5,1%). Частки решти 19 регіонів змінилися несуттєво. Розрахунки динаміки розвитку ВРП регіонів з 2004 по 2011 роки в порівняних цінах 2004 року свідчать, що середній темп економічного зростання в них в перерахунку на одну особу коливався з максимальних 5,6% (Черкаська область) до мінімального 1% (Сумська область). Динамічне щорічне зростання \square від 3,4 до 5,1% \square спостерігалось у Житомирській, Київській, Волинській, Тернопільській, Кіровоградській, Миколаївській, Вінницькій областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі. Середня динаміка зростання – від 2,8% до 2% \square зафіксована у Херсонській, Полтавській, Дніпропетровській, Харківській, Запорізькій, Одеській, Хмельницькій, Чернівецькій, Рівненській областях. Найнижчі динамічні показники – зростання щороку менше ніж на 1,55% – притаманні Донецькій, Луганській, Закарпатській, Львівській, Чернігівській, Сумській, Івано-Франківській областям [6, с.11].

На основі вищевикладеного можна констатувати загальну неефективність Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Розглянемо основний інструмент реалізації Стратегії та проаналізуємо його ефективність.

Згідно з законодавством, стратегії розвитку регіонів, узгоджені з положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, є основою для укладання Угод щодо регіонального розвитку [2]. В основі укладання таких угод – необхідність обов'язкового узгодження державних і регіональних інтересів, передусім фінансових, щодо розвитку територій. Угода передбачає взаємну відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за реалізацію спільних заходів у сфері регіонального та місцевого розвитку. В цілому укладання угод спрямоване на забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою. Станом на початок 2012 року укладено 6 угод щодо регіонального розвитку між урядом та відповідними обласними радами. Зокрема укладено угоди із Донецькою, Львівською, Вінницькою, Волинською, Івано-Франківською, Херсонською областями. Варто зазначити, що чинні угоди спрямовані передусім на вирішення короткострокових і середньострокових локальних соціально-економічних проблем регіонів та мають в цілому недостатню орієнтованість на довгострокову перспективу.

Колегія Рахункової палати за результатами аудиту виконання у 2009-2011 роках угод щодо регіонального розвитку, укладених між Кабміном та Львівською, Вінницькою, Волинською і Донецькою обласними радами, зробила висновок, що жоден із заходів за цими угодами, починаючи з 2009 року, в повному обсязі не був виконаний, а отже, не відбулося суттєвого впливу на зменшення диспропорцій економічного росту та розвиток виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури областей [8]. Так, на реалізацію угод зі Львівською облрадою спрямовано 61,8% визначених в угоді обсягів, Волинською обласною радою – 7,3%, з Донецькою – 18,3%, Вінницькою – 48,1%. Угода щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області, яка була розрахована на 2011-2015 роки і спрямована на фінансування спільних заходів розвитку області у сумі, що перевищує 1 мільярд гривень передбачала, що на розвиток області в 2012 році буде виділено 97 мільйонів гривень. Проте, Урядом на співпрацю з Івано-Франківською областю коштів виділено не було [9].

У цілому, попри потенціал угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку економіки регіонів та вдосконалення фінансового забезпечення, як це визначено Державною стратегією регіонального розвитку. Тому доцільним є перегляд складових механізму стратегічного регіонального планування та функцій окремих його учасників.

Безпосередніми виконавцями основних завдань, пов'язаних із реалізацією на практиці положень стратегії, є місцеві владні структури, органи місцевого самоврядування, державні

установи та організації. Їх діяльність у напрямках, передбачених стратегією, повинна створити умови для заохочення та спрямування дій комерційних підприємств, приватних осіб, громадських та самоврядних організацій на досягнення передбачених стратегією цілей. Реалізація стратегії має стати результатом злагоджених загальних зусиль, консолідуючим чинником для всіх конструктивних сил.

Висновки і пропозиції. Огляд окремих стратегій розвитку регіонів (Сумської, Кіровоградської, Харківської, Вінницької, Донецької, Черкаської областей) та укладання Угод щодо регіонального розвитку засвідчив недоліки та проблеми, які можна поділити на групи.

1. *Недоліки процесів стратегічного планування розвитку регіонів, зокрема:*

– надмірна формалізація процедур розроблення і затвердження стратегій. Шаблонне використання розробниками стратегій Методичних рекомендацій Міністерства економіки України хоча і спрощує перебіг бюрократичних процедур, але залишає поза увагою більшість важливих фінансових проблем місцевого розвитку;

– декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів.

Зміст стратегії розвитку регіону до 2015 року визначається як обов'язковий до виконання. Але в більшості випадків він фактично да-

лекий від реальних потреб місцевого розвитку та можливостей його ресурсного забезпечення.

2. *Наявність конфліктів інтересів між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіону, а також різні бачення регіональних пріоритетів та витрат на впровадження новацій.* Наприклад, окремі регіони (зокрема Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області та ін.) затвердили стратегії розвитку на період до 2015 року лише у 2008 році.

3. *Інертність центральних органів виконавчої влади щодо підготовки та укладання угод, тривалість процедур їх розроблення й укладання; залежність цих процедур від політичної кон'юнктури.*

4. *Пріоритет щодо укладання угод для регіонів з високим та середнім рівнем розвитку, у тому числі через порівняно менший обсяг необхідного фінансування проектів в рамках угоди та можливість залучення місцевого капіталу.* Натомість досі не укладено угоди щодо розвитку тих регіонів, що найбільше потребують застосування ефективних механізмів та інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку, мають відсталу інфраструктуру та в цілому демонструють ознаки депресивності.

5. *Різні частки джерел фінансування укладених угод: частка участі держави та пропорції*

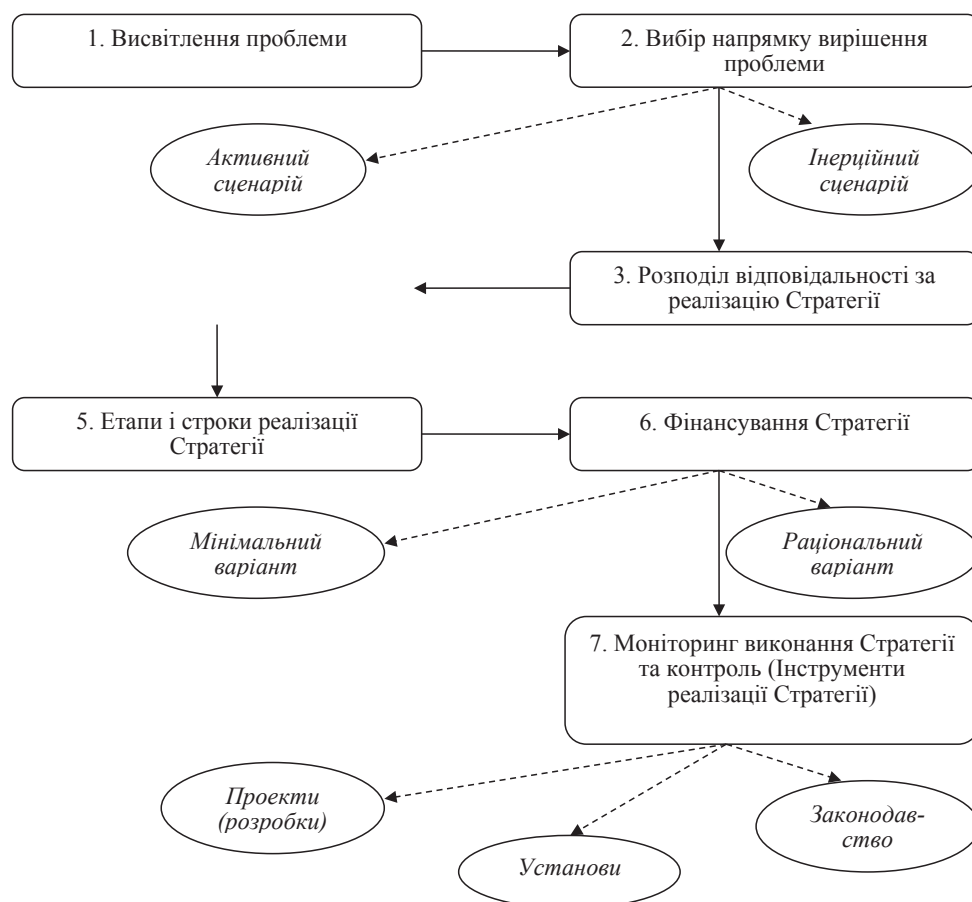


Рис. 2. Алгоритм Стратегії розвитку регіонів

* Складено автором на основі зарубіжного досвіду (Росія, Ірландія, Італія)

інших двох джерел: фінансування з місцевих бюджетів та інших джерел фінансування. Такі структурні пропорції пов'язані і з галузевим спрямуванням проектів, і з наявністю потужного приватного капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів у рамках угоди.

Ще одним недоліком стратегій, який не забезпечує розвитку економіки регіонів, є те, що і Державна стратегія регіонального розвитку, і стратегії, прийняті на рівні областей, відштовхуються в баченні перспектив від уже існуючого рівня, не беручи до уваги світові тенденції. Вони орієнтовані переважно на еволюційне зростання, використання або поліпшення існуючого потенціалу.

Констатуємо, що Стратегія як стимулюючий економіку регіонів документ є актуальною і корисною. Це ж підтверджується і досвідом зарубіжних країн. Актуальною вона є і для розвитку фінансово-економічного простору держави в цілому, що визначається ефективністю взаємозв'язку економік територій та стимулювання їх потенціалу і формує підґрунтя для повноправної участі України на світовому ринку.

Для забезпечення цього має бути чітко сформований і перевірений науковими та ринковими методиками механізм формування і реалізації стратегії, який має бути максимально спрощений і однозначний для трактування та виконання. В основу такого механізму пропонуємо покласти алгоритм стратегії розвитку регіонів* (рис. 2).

Такий алгоритм може бути покладено в основу будь-якої стратегії розвитку. Планування Стратегії розвитку регіонів за цим алгоритмом сприятиме вирішенню поставлених завдань че-

рез конкретизацію і послідовність етапів стратегії. При цьому вважаємо за доцільне розробляти два сценарії вирішення проблеми залежно від впливу світової економіки та політичних чинників. Так само доцільно розробляти два варіанти фінансування стратегії для того, щоб охопити весь діапазон можливих фінансових рішень та корегувати стратегію залежно від наявних та планових обсягів надходжень фінансових ресурсів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. За заг. ред. Р. Ткачука. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.
3. Матеріали сайту: <http://cheap-trip.eu/2013/01/italiya-rozvyvatyme-turyzm-schob-nazdohnaty-frantsiyu-j-ispaniyu/>.
4. Gill, Indermit (2011), 'Improving Regional Development Policies', in OECD. OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing. – P. 174.
5. Матеріали сайту: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1829>.
6. Проект державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf.
7. Реальна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://real-economy.com.ua/infographics/29860.html>.
8. Матеріали сайту: http://vgolos.com.ua/news/vlada_ne_zabezpechyla_vykonannya_ugod_shchodoregionalnogo_rozvytku_za_rahunok_derzhbyudzhetu_ndash_rahunkova_palata_60092.html.
9. Агенція новин Фіртка.if.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://firtka.if.ua/?action=show&id=15376>.