В. Ф. Савченко*

ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВИ ТА РЕГІОНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Питання регулювання економіки в державі та регіонах об'ємні і різновекторні. У повній мірі це стосується програмного регулювання, попередник якого в СРСР теоретикам і практикам старшого покоління добре відомий — це планування.

У перші десять років після створення незалежної держави Україна планові та близькі до них процеси були взагалі відсутні, ледь животіли на рівні традицій та владних структур в центрі і регіонах, які були зменшені, змінені організаційно, проте не ліквідовані.

У березні 2000 року було прийнято Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"[1]. Проте в повній мірі дієвим документом законодавчого характеру його назвати не можна. Він дуже короткий, багато положень носять загальний характер. Розгорнуто надається тільки характеристика та рекомендації щодо річних програм соціально-економічного розвитку. Документи більш тривалого, перспективного характеру не розглядаються. На низьку дієвість закону вказує ще один фактор — жодної зміни, починаючи з 2000 року, до нього не було внесено. Водночас важливі для суспільства і держави закони, які стосуються проблем економіки та фінансів, змінюються щорічно, нерідко неодноразово. Цей приклад більше говорить не про стабільність чи досконалість документа — по ньому в основному просто не працюють.

Останніми роками з'явилась певна кількість законів, концепцій, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів, які регулюють розвиток держави і регіонів програмними методами, надають визначення депресивності регіонів, засоби стимулювання їх розвитку тощо (табл. 1).

Таблиця 1.

Директивні документи щодо програмного і регіонального розвитку

№ з/п	Назва документа	Ким затверджений	Дата затвердження
1.	Концепція державної регіональної політики	Указ Президента	25.05.2001 р.
2.	Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку	Наказ Мінекономіки	29.07.2002 р.
3.	Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету	Постанова Кабінету Міністрів	26.04.2003 р.
4.	Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"	Верховна Рада	11.09.2003 р.
5.	Закон України "Про державні цільові програми"	Верховна Рада	18.03.2004 р.
6.	Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів"	Верховна Рада	08.09.2005 р.
7.	Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними	Постанова Кабінету Міністрів	24.06.2006 р.
8.	Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року	Постанова Кабінету Міністрів	21.07.2006 р.
9.	Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України	Розпорядження Кабінету Міністрів	04.10.2006 р.
10.	Про запровадження комплексної оцінки соціально — економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя	Постанова Кабінету Міністрів	20.06.2007 р.

© Савченко В. Ф., 2008

* *професор кафедри економічної теорії Чернігівського державного інституту економіки і управління, доктор економічних наук, Заслужений економіст України*

[1] Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. // ВВР. — 2000. — № 25. — Ст. 195.

www.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2008, № 4 (28), с. 398-403.

Особливо продуктивним був 2006 рік. Проте всі вищезазначені документи носять розрізнений характер, в ряді положень не співставні з основним законом щодо цього питання (Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України") чи навіть суперечать йому. Єдиної стрункої системи програмування (планування) не існує. Теоретичні напрацювання з цього питання малочисельні і в основному стосуються регіонального розвитку та окремих галузей господарського комплексу.

Серед економістів, які досліджують ці питання, можна назвати відомих учених: Б. Данілішина, В. Беседіна, Ф. Заставного, В. Оніщенка, М. Паламарчука, Б. Панасюка, М. Стеченка, М. Чумаченка, О. Шаблія та ін. Теоретичні ж праці радянських учених В. Бялковської, В. Павленка, М. Гохберга, Б. Штульберга, Є. Руднєвої, С. Кропачова, Є. Наумова, В. Рапопорта[2] та інших потребують осмислення та нових досліджень в умовах ринкової економіки.

Ціллю цієї статті є аналіз ситуації в державі і регіонах та надання пропозицій щодо програмного регулювання розвитку економіки на сучасному етапі.

Ситуацію в державі у питаннях системності та результативності програмних заходів можна охарактеризувати наступними чинниками:

1. Визначальний вплив на економіку регіонів має навіть не державна регіональна політика, а державна політика взагалі, її регулюючі програмні заходи та їх законодавче забезпечення. Ситуація в цьому напрямку наступна:

· діюча в Україні система планування та прогнозування має ряд суттєвих недоліків: по-перше, ґрунтується на недостатньо якісних статистичних даних, що знижує достовірність прогнозів та планів; по-друге, на початкових стадіях процесу прогнозування відсутні законодавчо закріплені цілі, пріоритети та основні напрями соціально-економічної політики; по-третє, не охоплює основні елементи економічної структури, які відносяться до реального сектора економіки; по-четверте, не забезпечує узгодженості макроекономічного, регіонального та галузевого аспектів прогнозування. Така ситуація вимагає формування раціональної та ієрархічно узгодженої системи прогнозних документів і чіткого визначення порядку та методології розробки регіональних планів і прогнозів;

· щорічна програма соціально-економічного розвитку України, яка розробляється згідно із Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", жодного разу не розглядалась і не була затверджена Верховною Радою, що передбачено цим законом. Ніхто і ніколи не звітував щодо виконання програми. Документ не коригується, висновки щодо результатів відсутні. Зв'язок річних програм з попередніми та наступними програмними річними документами і довгостроковими напрацюваннями чи прогнозами — теж. Вся увага приділяється бюджету. Між тим це більше розподільчий документ, в той час як програми працюють на наповнення дохідної частини;

· кожен уряд має розробити і в основному розробляє програму дій уряду. Уряд в Україні рідко коли працює більше року. Тому ми маємо ще одну фактично річну програму, на цей раз затверджену Верховною Радою, заходи якої не узгоджуються з попереднім документом і не мають регіонального зрізу. В ній відсутні чітка структура, методологія, методика створення окремих розділів. Немає системи моніторингу. Жоден уряд не надавав звіту щодо ступеня виконання програми та подальших перспектив роботи в цьому напрямку;

· Президент України щорічно виступає перед Верховною Радою із посланням про внутрішнє та зовнішнє становище України, не кажучи про те, що воно має запізнілий характер (березень-травень поточного року), його пропозиції та рекомендації, які носять обов'язковий характер і стосуються всіх сторін економічного життя держави, теж не узгоджуються з двома попередніми програмними документами.

[2] *Бялковская В. С.* Программно-целевые методы в развитии промышленности. — М.: Экономика, 1983. — 210 с.; *Павленко В. Ф.* Территориальное и отраслевое планирование. Территориальное планирование в условиях отраслевого управления хозяйством. — М.: Экономика, 1971. — 103 с.; *Гохберг М. Я., Штульберг Б. М.* Экономическое обоснование территориальных планов. — М.: Экономика, 1977. — 126 с.; *Руднева Е. В.* Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм. — М.: Наука, 1989. — 216 с.; *Кропачёв С. В., Наумов Е. Д.* Программно-целевое управление решением научно-технических проблем. — Новосибирск: Наука. Сибирское отделение, 1989. — 191 с.; *Рапопорт В.* Об усилении экономических методов управления целевыми и комплексными программами и их реализация в Украинской ССР // Плановое хозяйство. — 1984. — № 4. — С. 90-97.

Університетські наукові записки, 2008, № 4 (28), с. 398-403. www.univer.km.ua

Тому, фактично, ми маємо три неузгоджені щорічні програмні документи на рівні держави. Ситуація вимагає законодавчого поєднання таких спрямувань розрізненого і суперечливого планування в єдиному комплексному, узгодженому з усіма гілками влади та ефективному щодо виконання документі.

2. Аналізуючи ситуацію в регіонах (як і в державі в цілому), необхідно звернути особливу увагу на наступні складові:

· прийнята Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року та розроблена у Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2007 рік частина "Україна регіональна" мали створити реальні передумови щодо плановості розвитку регіонів України принаймні у 2007 році. Але перманентний виборчий процес у країні, калейдоскопічна зміна урядів, специфіка прийняття держбюджету стали на заваді реалізації запланованих цілей;

· майже 95 % продукції офіційної світлої економіки України виробляється в її приватному секторі. До речі, в США та інших розвинутих країнах ринкової економіки такої продукції близько 80 %. Між тим, на відміну від зазначених країн, наші щорічні програми соціально-економічного розвитку носять явно виражений директивний, адміністративний характер. Довгострокові програми в Україні мають іншу тенденцію — там, в основному, гасла і лозунги. Термін "індикативний план", появившись в Україні на регіональному рівні в 1993 році, зник і у практичній програмній діяльності регіонів більше не згадується. Було б доцільно повернутися до цього виду планування та його методологічних і практичних складових;

· тіньова економіка охоплює значну частину всіх економічних процесів. Можна припустити, що не менше половини. Там є свої плани і прогнози, засоби регулювання та управління, теоретики і практики цієї порівняно ризикової галузі. Спроби детінізації, легалізації відносно світлої частини тіньової економіки системними програмними важелями останніми роками не тільки не посилились, а взагалі відсутні. Їх необхідно відновити як в науковому, так і у практичному аспектах діяльності;

· соціальна складова програм незначна через недостатню наповненість бюджетів.

Тому головною метою програмного регулювання економіки регіонів повинен бути розвиток продуктивних сил у тому розумінні, як це визначається в сучасному постіндустріальному світі, а саме:

— забезпечення збалансованої діяльності всіх галузей із створенням кластерних структур, використання в цьому питанні досвіду підприємств Хмельницької області та напрацювань програми "Поділля перший"[3];

— створення сприятливих умов для розвитку;

— оздоровлення фінансового стану підприємств;

— нарощування обсягів виробництва;

— забезпечення соціального захисту населення;

— раціональне природокористування і створення сприятливих умов для проживання.

Що стосується структурної перебудови економіки, виділимо найбільш стратегічні спрямування — енергоємність та інновації. Для ефективної діяльності в цих напрямках провідні країни світу в другій половині минулого та на початку нашого століття використали і використовують функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, єврорегіонів, розробку та реалізацію програм розвитку окремих депресивних економічних районів. В Україні в основному створена нормативно-законодавча база з цих питань. Крім того, існує без перебільшення гігантський досвід планування в порівняно недалекі часи радянського командно-адміністративного минулого, напрацювання, які вже використав весь постіндустріальний світ і які при конструктивних змінах прийнятні в силу традицій, знань та менталітету нашого суспільства.

Між тим ці напрямки, в тому числі український варіант СЕЗ — території пріоритетного розвитку (ТПР), — проголошені шкідливими або просто не використовуються в діяльності владних структур. Останнє відбувається з програмами розвитку окремих районів. Достатньо згадати програми "Донбас", "Карпати", "Полісся" та інші, які були

[3] *Семенов Г., Богма О.* Кластери підприємств як передумова активізації розвитку регіональної економіки // Економіка та держава. — 2006. — № 4. — С. 11-13.

www.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2008, № 4 (28), с. 398-403.

розроблені, але не виконуються в силу відсутності фінансового забезпечення, не затверджені Верховною Радою України (вони навіть не розглядались), зняття з них урядом статусу державних та переведення в ранг регіональних.

Знову спрацьовує принцип тимчасовості кожного з урядів. Їм не до довгострокових програм і проектів, перспектив розвитку депресивних регіонів. Перевага віддається вирішенню поточних сьогочасних завдань. Були помилки і в організації та втіленні СЕЗ, єврорегіонів тощо. Замість того, щоб усунути недоліки, проігнорували чи заблокували самі нововведення. Немовля, та і не одне, ми з водою вихлюпнули. Регіони хиріють. Напрямок інноваційного розвитку не реалізується. Щодо зменшення енергоємності, то проблему при нинішньому стані справ не в силах вирішити навіть гострота питань нафто- та газопостачання.

Тому доцільно ще раз повернутись до зазначених нововведень, безумовно, забезпечивши їм повну прозорість, організаційне супроводження та виконання вимог законів і підзаконних актів.

На сьогодні в регіонах держави триває процес розробки стратегічних планів розвитку на період до 2015 року, проте аналіз їх реалізації в таких областях, як Харківська, Луганська, Тернопільська, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька та містах — Луцьку, Вінниці, Луганську, Бердянську, Євпаторії, Прилуках, Рівному, Кам'янець-Подільську, Миколаєві, Чернівцях, Івано-Франківську тощо свідчить, що не всі вони виконуються в повному обсязі й у належний термін.

Проведена оцінка регіональних стратегій вказує на використання широкого спектра методів діагностики соціально-економічного стану регіонів та визначення стратегічних цілей їх розвитку. Формування стратегій в основному базується на існуючій методичній базі, насамперед Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку, підготовлених Міністерством економіки України у 2002 році. В окремих регіонах при формуванні стратегічних прогнозів використовується сучасний світовий досвід щодо методологічних підходів до розробки зазначених документів, а також залучаються зарубіжні експерти.

Суттєвими недоліками розроблених стратегічних планів розвитку регіонів є те, що у них:

1) відсутні індикатори досягнення цілей та чітко визначені організаційно-економічні механізми впровадження стратегій і контролю за їх реалізацією;

2) не враховуються найважливіші чинники конкурентоспроможності регіону — якість місцевої влади, тобто ефективність управлінських рішень, спроможність до прогнозування та передбачення можливих ризиків, прозорість у прийнятті рішень та відкритість для контролю з боку громадськості;

3) немає бачення перспективи, прогнозу розвитку регіону з урахуванням мінливих чинників і можливих ризиків, зокрема міжнародних, а розробники стратегій формують перспективу розвитку регіону від існуючого рівня, не беручи до уваги світові тенденції, їх зміни, глобальні виклики, тобто стратегії орієнтовані переважно на еволюційне зростання, використання або поліпшення існуючого потенціалу;

4) не визначене місце того чи іншого регіону в системі міжрегіонального та міжнародного поділу праці, що дало б змогу встановити шляхи підвищення конкурентоспроможності територій;

5) не проведені прогнозні розрахунки основних показників розвитку економіки регіону з позиції економічної безпеки, тобто процес формування стратегічних планів розвитку територій відбувається без урахування питань забезпечення економічної безпеки регіону.

Необхідно систематизувати, об'єднати, затвердити на рівні законів і приступити до реалізації:

- системи планування, яка складається із взаємопов'язаних розроблених та затверджених планових документів "Концепція розвитку держави (регіону) на 15-20 років" — "Річна програма соціально-економічного розвитку" — "Галузеві програми" та їх ітеративного взаємозв'язку при виконанні;
- встановлення і нарощування програмних взаємозв'язків на рівнях "держава–регіон–місцевий рівень" також з використанням ітеративного ефекту;

Університетські наукові записки, 2008, № 4 (28), с. 398-403. www.univer.km.ua

· послідовності етапів програмування “аналіз–прогноз–програма–регулювання–моніторинг–звітність”;

· розвитку, впровадження на всіх територіях ринкової інфраструктури, одним з головних завдань якої буде інформаційне, організаційне та фінансове забезпечення виконання програмних завдань через ринкові економічні важелі, особистий інтерес та використання регіональних пріоритетів, приділяючи при цьому особливу увагу тим же кластерам, а також бізнес-інкубаторам, науково-технологічним паркам, технополісам, венчурним фондам і венчурним фірмам[4].

Система програмування держави та регіонів також має включати в себе:

· методологію, методичні вказівки, систему засобів регулювання з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку зазначених територій;

· визначення найбільш важливих економічних цілей та завдань на перспективу, включаючи соціальні орієнтири, основні пропорції, структурні зрушення, а також чітко визначену соціально-економічну політику[5].

Хотілось би зупинитись ще на одній сфері програмного регулювання — зовнішньоекономічних зв’язках. Особливо важливим є це питання для прикордонних областей України. Важелі, які необхідно використати, включивши програмний підхід:

· транскордонне співробітництво;

· зони прикордонної торгівлі;

· єврорегіони;

· спільні економічні зони торгово-складського призначення та виробничо-торгові СЕЗ;

· спільні підприємства.

Доцільне також використання всіх інших засобів, які прискорюють економічний розвиток.

Завдання, які можуть бути при цьому вирішені:

· забезпечення збалансованості внутрішнього ринку;

· стимулювання зовнішньоекономічних зв’язків суб’єктів господарської діяльності;

· створення сприятливих умов для залучення регіонів у систему світового розподілу праці;

· забезпечення конкуренції та ліквідація монополізму у зовнішньоекономічних відносинах.

Вирішення специфічних економічних і соціальних проблем розвитку регіонів програмними методами повинно здійснюватись, виходячи із загальнодержавних пріоритетів та принципів органічної єдності розвитку продуктивних сил регіонів і країни в цілому. Такий підхід діє у нас в гіпертрофованому вигляді, маючи значний перекіс у сторону загальнодержавних інтересів. Виняток складають небагаточисельні випадки, коли до влади в країні, спираючись на потужні регіональні еліти, приходять регіональні лідери і віддячують за послуги своїм територіям та їх найбільш впливовим бізнесовим і владним структурам. “Золотої середини”, якої необхідно дотримуватись, як в тому, так і в іншому випадку, не існує. Спрацьовує “принцип маятника” з коливаннями в ту чи іншу сторону.

Підсумовуючи, доцільно констатувати увагу на основних програмних спрямуваннях економічного розвитку та виділити і надати в концентрованому вигляді наступні пропозиції:

1. Програмне регулювання розвитку економіки держави та регіонів на сучасному етапі не має альтернативи. Помилки і зволікання у цьому питанні шкідливі для промислового виробництва і суспільства в цілому.

2. Потрібна чітка законодавчо-нормативна база, відповідно до якої буде створена єдина система планових процесів, що охопить всі відбитки часу та рівні управління, забезпечить їх ітеративну взаємодію.

3. Однозначно необхідно перейти до індикативного планування, що сприятиме подальшому впровадженню ринкових принципів української економіки.

[4] *Савченко В. Ф.* Стратегічні напрямки економічного розвитку Чернігівської області на сучасному етапі. — Чернігів: КП “Чернігівські обереги”, 2007. — 376 с.

[5] *Савченко В. Ф.* Програмне регулювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні: Монографія. — Чернігів: КП “Чернігівські обереги”, 2007. — 516 с.

www.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2008, № 4 (28), с. 398-403.

4. Інноваційній політиці та зменшенню енергоємності продукції мають сприяти ефективно діючі спеціальні (вільні) економічні зони, території пріоритетного розвитку окремих економічних регіонів.

5. Важелі, які доцільно використати для програмного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків, — транскордонне співробітництво; зони прикордонної торгівлі; єврорегіони; спеціальні економічні зони торгово-складського призначення та виробничо-торгові СЕЗ; спільні підприємства.

6. Вирішення економічних і соціальних проблем розвитку держави і регіонів програмними методами повинно здійснюватись, виходячи із загальнодержавних пріоритетів та принципів органічної єдності розвитку продуктивних сил як регіонів, так і держави в цілому.

Це тільки деякі з проблем програмного регулювання соціально-економічного розвитку держави і регіонів. Такий вектор державного регулювання стратегічно важливий, концептуально складний і неоднозначний, теоретично недостатньо відпрацьований, а тому перспективний для подальшого дослідження та впровадження у практичну економічну діяльність.

Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної теорії Чернігівського державного інституту економіки і управління (протокол № 5 від 30 травня 2008 року)

Університетські наукові записки, 2008, № 4 (28), с. 398-403. www.univer.km.ua