

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.14

П. В. ВОРОНА

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Сформульовано основні напрямки стратегії розвитку регіонів та визначено їх вплив на органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: регіон, стратегія, соціально-економічний розвиток, реформи, місцева влада.

Basic directions of strategy of becoming regions and influence on their determination of organs of local-authority and local self-government are represented in the article.

Key words: region, strategy, socio-economic development, reforms, local-authority.

Особливістю сучасного етапу розвитку суспільства в Україні є пошуки конструктивних напрямів і механізмів його прискореного, динамічного соціально-економічного зростання. Створення нової парадигми суспільних відносин, тобто формування новітньої стратегії спонукає до суттєвих перетворень у системі державного управління та місцевого самоврядування, їх впливу на соціально-економічний розвиток. Тривалий спад і стагнація економіки країни, політичні перманентні кризи, деморалізація суспільних відносин, проблема самосвідомості національних і регіональних еліт ставлять питання щодо життєздатності і стійкості державності. У зв'язку з цим необхідні новітні підходи з урахуванням світового досвіду щодо формування стратегії соціально-економічного розвитку як країни загалом, так і окремих регіонів зокрема. Стратегія розвитку регіонів виступає домінантою, одним із найважливіших факторів зростання в умовах побудови Української держави. Побудова соціально орієнтованої ринкової економіки можлива лише за активного залучення до процесу формування і реалізації стратегії розвитку регіональних владних структур, посилення їх ролі та розширення функцій. Адже регіональна політика у змозі забезпечити ефективне використання природно-ресурсного, виробничого, трудового, інвестиційно-інноваційного потенціалів, урахувати географічні, історичні та соціальні особливості кожної території задля комплексного соціально-економічного розвитку як окремого регіону, так і країни в цілому. Тому питання формування напрямів розвитку регіонів є нині особливо актуальним для їх ефективного розвитку, економічного та соціального вирівнювання, ліквідації депресивності регіонального розвитку.

Важливим напрямом роботи в управлінні розвитком регіону є теоретичне обґрунтування методологічних основ розробки та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку, що в підсумку сприяє розкриттю потенціальних можливостей зростання, формуватиме цільові орієнтири у вирішенні складних економічних і соціальних питань окремої території.

Дослідженню складних проблем регіонального управління (регіоналістики), самоврядуванню регіонів, особливо вирішенню їх соціально-економічних проблем присвячено праці таких провідних вітчизняних і зарубіжних учених, спеціалістів-практиків управлінців та економістів: О. Амосова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, Р. Безсмертного, М. Вебера, А. Вороніна, Ю. Гончарова, А. Гошко, В. Гошовської, Б. Данилишина та ін.

Наукові здобутки цих учених мають велике наукове і практичне значення. Проте проблема управління регіональним розвитком потребує подальшого дослідження, оскільки докорінно змінились внутрішні і зовнішні умови функціонування господарства регіональних систем, що потребує формування новітніх стратегій. Тому актуальність і важливість питань щодо формування стратегій розвитку регіонів, формування програм, посилення ролі місцевого самоврядування зумовлюють напрям подальших досліджень, що носять прикладний характер.

У дослідженнях з розвитку регіонів основоположним поняттям, інтегрованим об'єктом пізнання є "регіон". З позицій управління регіон виступає соціально-економічною територіальною формою організації управління країни чи суспільства. Ураховуючи нові процеси в економіці України, які пов'язані з формуванням ринкових відносин, пропонуємо розглядати регіон як територіально цілісну частину країни, що має особливий комплекс природних, трудових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, що визначають її спеціалізацію та напрям господарської діяльності в системі національного господарства, забезпечують процес відтворення, сприяють економічній самостійності у вирішенні внутрішніх соціальних питань життєдіяльності громад [2].

Загальноприйнятий у регіональній економіці територіальний поділ країни представлений трьома основними рівнями: макrorівнем, мезорівнем і макrorівнем (рис. 1).



Рис. 1. Загальноприйнятий територіальний поділ країни в регіональній економіці

Ці рівні відображають адміністративно-територіальний устрій України, який представлений ієрархічною триступеневою системою: країна – область – район. Багато дослідників стверджують, що під регіоном слід розуміти “адміністративну область, яка виступає основним структуроутворюючим елементом країни та виражає загальнодержавні інтереси на місцях” [2]. Беручи до уваги економічні, соціальні, екологічні процеси, які відбуваються в регіонах та перебувають у тісному взаємозв’язку і взаємозалежності, пропонуємо розглядати адміністративно-територіальну область як складну соціально-економічну систему, в якій кожний елемент виконує певні функції. При цьому основними системними ознаками області визначено цілісність, взаємозалежність складових, наявність структури та кордонів, приналежність до певної ієрархії систем, функціональна та цільова налаштованість (рис. 2).

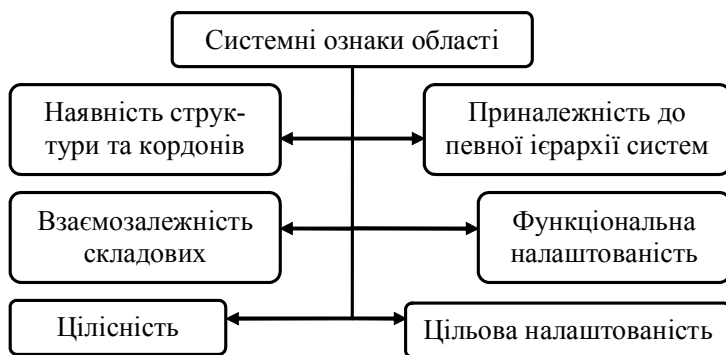


Рис. 2. Основні системні ознаки області, як регіону країни

Розгляд методології реалізації регіональної політики дозволяє стверджувати, що економічні зв’язки центру і регіонів мають формуватись на принципах єдиного економічного простору, що є найважливішою умовою цілісності країни. Центр формує певну соціально-економічну сферу, в рамках певної території, що володіє обумовленою законом самостійністю, вирішує загальнодержавні і внутрішні завдання. За таких умов перед місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування постає завдання поєднання та узгодження цілей соціально-економічного розвитку території й країни в цілому. Вони мають розробити механізм їх виконання залежно від фінансово-економічного стану регіону та його місця в національній економіці й суспільно-політичному житті держави. Основним варіантом вирішення цього завдання є розробка стратегії соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку регіону.

На нашу думку, стратегія – це довготерміновий курс розвитку країни, регіону чи підприємства, спосіб досягнення цілей, який вони визначають для себе, керуючись потребами розвитку в межах своєї політики, визначеної національним законодавчим полем.

Формування стратегії регіону передбачає необхідність формулювання глобальної мети його розвитку, визначення завдань, які необхідно вирішити для досягнення поставлених цілей, узгодженості ресурсів і цілей, визначення векторів поведінки для досягнення цілей з урахуванням умов зовнішнього середовища, які постійно змінюються і, нарешті, прийняття програм соціально-економічного розвитку регіону, комплексних або ж галузевих. Ця робота проводиться спільно обласними радами та обласними державними адміністраціями (рис. 3).

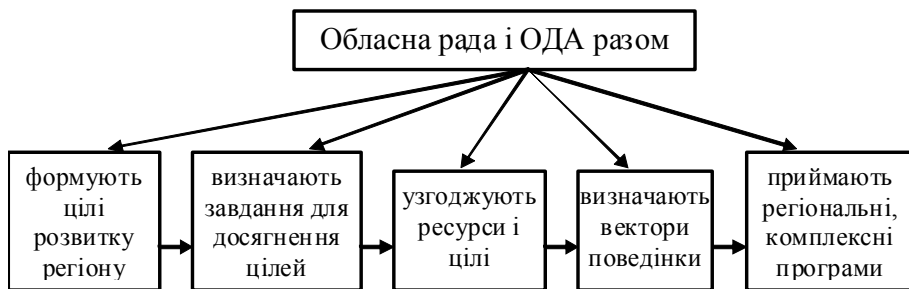


Рис. 3. Методологія формування стратегії регіону

Сучасне поняття стратегії засноване на уявленні про неї як про один із процесів управління з урахуванням перспектив розвитку подій. Тому стратегія має відповідати таким принципам:

- відображати державну управлінську політику та ідеологію регіонального розвитку;
- орієнтувати виробничу діяльність у регіоні на запити споживачів для максимального врахування їх потреб та інтересів;
- урахувувати впливи зовнішніх і внутрішніх факторів на суб'єкти господарювання і на сам управлінський процес;
- складатися з різноманітних етапів реалізації; відповідати виклику оточення і формувати конкурентні переваги території;
- опиратися на людський потенціал як основу соціально-економічної системи й самої системи управління тощо [1].

У той же час стратегія розглядається як довготерміновий та якісно визначений напрямок розвитку регіону, що стосується сфери, засобів і форм його реалізації, системи взаємин усередині суб'єктів управління.

Якщо мета визначає те, до чого прагне регіон, і що хоче одержати в результаті менеджменту, то стратегія визначає, яким чином, за допомогою яких дій він зуміє досягти своєї мети в умовах існуючого оточення, що швидко змінюється.

Відомо, що стратегія – це поняття абстрактне, але їй властиві деякі характерні риси. Процес її розробки завершується не негайною дією, а лише

встановленням загальних напрямків, просування за якими забезпечити зростання і зміцнення позицій регіону в країні. Крім цього:

- стратегія використовується для розробки перспективних проєктів методом безупинного пошуку;

- вона не може передбачити усіх можливих змін, а дає лише узагальнену інформацію й пропозиції;

- як тільки у процесі пошуку відкриваються конкретні альтернативи, з'являється і більш точна інформація, однак вона може поставити під сумнів обґрунтованість початкового стратегічного вибору, а тому успішне використання стратегії неможливе без зворотного зв'язку;

- для відбору проєктів розвитку регіону застосовуються певні орієнтири, що являють собою національні цілі, і ті, яких прагне досягти громади регіону, а стратегія пропонує шляхи й засоби для досягнення цих цілей;

- стратегія потребує великих затрат фінансів, часу, інтелектуального ресурсу.

Основним завданням соціально-економічної стратегії є опрацювання правил і прийомів, що забезпечують суспільне зростання в таких об'ємах, що забезпечить ефективне досягнення поставлених цілей розвитку і дозволить поєднати інтереси всіх учасників процесу розробки і реалізації стратегічних програм [3].

Вибір мети передбачає спрямування на її досягнення певної сукупності ресурсів, якими володіє регіон. Оскільки ці ресурси є обмеженими і вичерпними, то управлінці мають визначити, досягнення яких цілей забезпечить найвищу продуктивність використання ресурсів, тобто забезпечить найбільшу ефективність. Стратегія передбачає спрямування будь-якого ресурсу на реалізацію тієї чи іншої мети без негативного впливу на процес досягнення хоча б однієї з інших стратегічних цілей. Тобто соціально-економічна стратегія – це план розвитку регіону у стані, що відповідає критерію Паретто-ефективності [Там же].

Для створення та підтримання в регіоні власних конкурентних переваг необхідно реалізувати такі методологічні прийоми:

- дослідження ресурсів та умов, що створюють конкурентні переваги території;

- дослідження ринків потенційних товарів і послуг, що відповідають інтересам регіону, вибору таких стратегічних зон (ніш) господарювання, які спроможні на тривалий проміжок часу забезпечити гнучкість для успішного збуту товарів і послуг;

- формування товарного асортименту регіональної економіки, що найбільшою мірою задовольняє актуальні індивідуальні і виробничі потреби потенційних покупців у регіоні, у країні та за її межами, забезпечує на цій основі систематичне отримання прибутку суб'єктами господарювання області;

- розподіл ресурсів, що є в розпорядженні органів влади, між різними напрямками діяльності для забезпечення максимальної продуктивності (рентабельності) їх використання, особливо коштів місцевого бюджету;

- вивчення функціонування ринків, що є чинниками виробництва, ринків цінних паперів, валютними ринками для забезпечення економічно ефективного

підтримання стратегічного потенціалу території на рівні, достатньому для ефективного розвитку регіону;

– формування ефективної цінової політики для забезпечення в довготерміновій перспективі стійкої позиції підприємств комунальної власності у специфічних (часто монополістичних) сегментах ринку;

– раннє виявлення кризових тенденцій у межах підприємств регіону, попередження соціальних проблем [5].

Стратегія розвитку регіону розглядається як чітко визначений, документально відображений напрям соціально-економічного розвитку, який передбачає постановку конкретних цілей зростання, шляхів їх досягнення, та зорієнтований на значне покращання соціально-економічного статусу регіону в перспективі. Стратегія регіону відображає значною мірою головний напрям господарської діяльності, вказує на можливі шляхи та пріоритети в досягненні стратегічної мети економічного зростання. Методологія при цьому виступає в ролі інструменту, що сприяє виконанню перспективних намірів, узгоджує конкретні оперативні дії із загальною довгостроковою стратегією. Сучасним інструментом державного та місцевого впливів на процеси соціально-економічного розвитку регіонів є використання програмно-цільового методу управління. Програма як механізм реалізації стратегії являє собою сукупність тактичних, взаємопов'язаних заходів науково-технічного, економічного, соціального і організаційного характеру, направлених на досягнення певної цілі суспільного розвитку [7].

На відміну від програм, що розробляються в масштабах усієї країни, регіональні програми характеризуються, перш за все, своєю територіальною визначеністю. Територіально визначеними є їхні цілі, а також залучені для їх реалізації ресурси. Найбільш раціональною є дія програми в межах адміністративного поділу.

Управління регіональним розвитком в Україні повинно спиратися на повне й адекватне відображення економічної і соціальної ситуації в кожній окремо визначеній одиниці системи адміністративно-територіального устрою. Основні завдання аналізу соціально-економічного розвитку області в нових умовах господарювання мають бути спрямовані на виявлення досягнутого рівня; розкриття найважливіших тенденцій у розвитку господарського комплексу, соціальної сфери, реформуванні економічних відносин, соціального стану населення та екологічної ситуації; визначення як окремих недоліків, диспропорцій, так і позитивних явищ у функціонуванні території; дослідження соціально-економічного потенціалу області. Проведення аналізу необхідне для прийняття правильних рішень і визначення перспектив розвитку території.

Аналітична програмна робота передбачає використання певних схем і методик дослідження. Це визначає необхідність цільового спостереження та порівняльного аналізу значної кількості факторів і показників. Розроблена методика аналізу соціально-економічного розвитку регіону, по-перше, відображає економічні і соціальні процеси, що проходять в області; по-друге, є передумовою вибору відповідної стратегії і програми соціально-економічного

розвитку. Дана методика включає такі основні елементи комплексної системно-цільової оцінки:

- аналіз геополітичного розташування області;
- оцінку природно-ресурсного потенціалу;
- аналіз демографічної ситуації і трудових ресурсів області;
- аналіз соціальних передумов розвитку;
- стратегічну оцінку економічної бази області;
- інтегральну оцінку рівня соціально-економічного розвитку області.

Вибір стратегії пропонується здійснювати в такій послідовності:

- вибір стратегічної мети розвитку регіональної системи;
- вибір стратегії розвитку відповідно до визначених альтернатив і ступеня

розвитку регіону;

- визначення і систематизація цілей регіонального розвитку [1].

При виробленні нових методів регіонального управління важливе місце відводиться механізму впровадження стратегії економічного розвитку області, який включає таке:

- стратегію економічного розвитку області;
- комплексну регіональну програму по реалізації завдань стратегії;
- заходи виконання програмних завдань, стратегічних орієнтирів [Там же].

Механізм формування, розробки і реалізації стратегії повинен узгоджуватись на кожному рівні управління, включаючи загальнодержавний рівень. Формування та впровадження стратегії економічного розвитку області доцільно здійснювати згідно з методичними принципами та з принципом програмно-цільового підходу. Практичною формою застосування програмно-цільового методу в регіональному управлінні є розробка та реалізація цільових комплексних програм соціально-економічного розвитку. Цільова установка програми залежить від обраної стратегії економічного розвитку. Проводячи аналогію розвитку регіону з розвитком підприємства, можна виділити активну і пасивну регіональні стратегії (рис. 4) [6].

Окремо варто зупинитись на реалізації стратегії диверсифікованого розвитку. Ця стратегія впроваджується за умов, коли в регіоні вже немає достатніх можливостей для розвитку на ринку товарів і послуг з товарного асортименту і того переліку послуг, що виробляється регіоном у межах даної території. Основні чинники, що обумовлюють вибір стратегії диверсифікованого розвитку, такі: ринки знаходяться у стані насичення або ж скорочення попиту на товар чи послуги; надходження коштів, які можуть бути прибутково вкладені в інші сфери бізнесу; новий бізнес може спричинити синергічний ефект, наприклад, за рахунок оптимізації використання обладнання, комплектуючих виробів, сировини тощо; недосконалість антимонопольного регулювання, що стримує розвиток підприємств у межах галузей; зменшення рівня податків; спрощений вихід на світові чи національні ринки; можливість залучення нових кваліфікованих працівників та підвищення ефективності використання потенціалу системи менеджменту тощо [4].

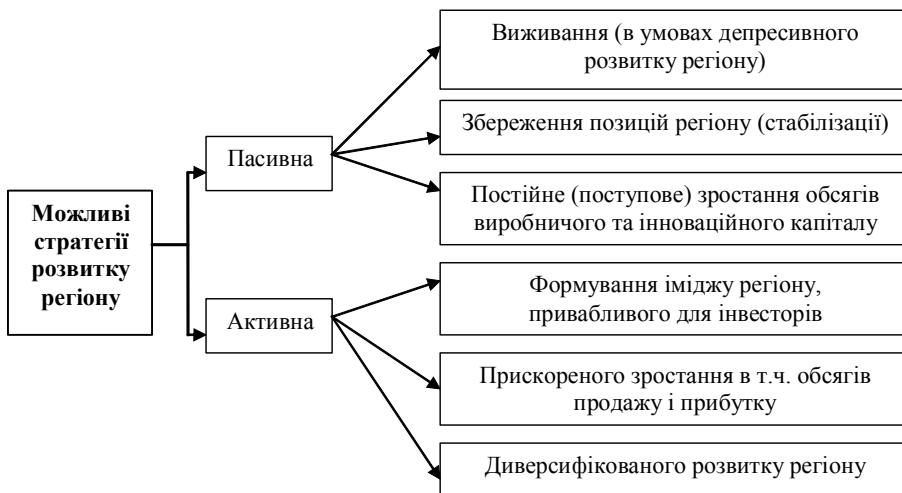


Рис. 4. Регіональні стратегії розвитку

Основними стратегіями диверсифікованого розвитку є такі:

- стратегія центрованої диверсифікації базується на пошуку і використанні додаткових можливостей виробництва нових товарів та послуг;
- стратегія горизонтальної диверсифікації передбачає пошук можливостей зростання на існуючому ринку за рахунок нової продукції, що потребує нової технології, відмінної від тієї, що використовується;
- стратегія конгломеративної диверсифікації полягає в тому, що підприємства регіону розвиваються за рахунок виробництва товарів, які технологічно не пов'язані з тими, що виробляються та реалізуються на нових ринках [6].

Результативність упровадження стратегії і вчасне виконання завдань, окреслених у програмі економічного розвитку області, залежить від фінансових можливостей регіональних органів управління та від обраної стратегії її реалізації.

Основою фінансової бази місцевих органів влади є дохідні надходження до місцевих бюджетів. Вони закріплюють їхню економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу розширити економічний потенціал регіону, реалізуючи стратегії зростання. Одним із важливих напрямів реформування регіональної бюджетної політики є посилення ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Найбільш характерною нині для регіонів України є стратегія поступового нарощення виробничого та інноваційного потенціалів. Дана стратегія передбачає збереження структури господарства регіону та поступовий перехід до нових перспективних напрямів господарської діяльності. Вона дозволяє відновити рівновагу регіонального розвитку, створити умови для подальшого нарощування потенціалу регіону. Але відсутність належної інноваційної політики не створює умов для переходу до стратегії прискореного зростання, що є необхідністю в цей період розвитку української державності.

Таким чином, важливими аспектами розв'язання проблеми є визначення напрямів стратегії розвитку регіону. Вона узагальнює і розвиває накопичений досвід публічного управління, державного регулювання економікою на регіональному рівні, а також містить нові положення щодо організації стратегічного управління в межах регіону. Однією з найважливіших передумов здійснення місцевою владою своїх повноважень по управлінню регіоном та одночасно одним із головних інструментів територіального регулювання економічних процесів є стратегічне управління. Стратегія розвитку регіону відображає головний напрям господарської діяльності, вказує на можливі шляхи та пріоритети в досягненні стратегічної мети. Регіональні цільові чи комплексні програми виступають у ролі інструменту, що сприяє виконанню перспективних напрямів, узгоджує конкретні оперативні дії із загальною довгостроковою стратегією.

Сам процес формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону буде більш ефективним, якщо його проводити відповідно до системи методичних принципів, особливо принципу пріоритетності національних інтересів перед регіональними, принципу комплексного розвитку економіки, принципу використання програмно-цільового підходу, принципу правового регулювання стратегії. Ці принципи повинні використовуватись на постійній основі, інші можуть мати кон'юнктурний характер, тобто коригуватись залежно від ситуації.

Фінансова самостійність місцевих органів влади є індикатором результативності стратегії. Стратегія держави на посилення ролі місцевих податків і зборів, разом з використанням програмно-цільового методу складання бюджету, дозволила б зосередити увагу місцевої влади на фінансуванні пріоритетних напрямів, які в змозі забезпечити економічне зростання регіону.

Література:

1. *Богашко О. Л.* Науково-методичні засади стратегії економічного розвитку регіону : дис. ... к.е.н. : спец. 08.10.01 / О. Л. Богашко. – К., 2006.
2. *Богашко О. Л.* Теоретичне обґрунтування економічної сутності регіону / О. Л. Богашко // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. № 7–8 “Інвестиції XXI століття: соціальні орієнтири” ; наук. ред. І. К. Бондар. – К., 2003. – С. 182–186. – (Спеціальний випуск).
3. *Богашко О. Л.* Стратегічний підхід оптимізації конкурентоспроможного розвитку області / О. Л. Богашко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. : в 5 т. – Вип. 189. – Дніпропетр. : ДНУ, 2004. Том IV. – С. 1204–1209.
4. *Герасимчук В. Г.* Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання : навч. посіб. / В. Г. Герасимчук. – К. : КНЕУ, 2000. – 360 с.
5. *Люкшинов А. Н.* Стратегический менеджмент : [учеб. пособ. для вузов] / А. Н. Люкшинов. – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2000. – 375 с.
6. *Наливайко А. П.* Теорія стратегії підприємства. Сучасний стан та напрямки розвитку : [монографія] / А. П. Наливайко. – К. : КНЕУ, 2001. – 78 с.
7. *Немцов В. Д.* Стратегия управления : учеб. пособ. / В. Д. Немцов. – К. : КНЕУ, 2001. – 273 с.