

УДК 911.3

Левицька О.Л., Запотоцький С.П.

*РЕГІОНАЛЬНЕ ПРОГРАМУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЕЛЕМЕНТ УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ*

Охарактеризовано сутність та механізм реалізації регіональних програм соціально-економічного розвитку. Розглянуто ефективність їх застосування в трансформаційних умовах становлення ринку й визначено основні проблеми реалізації комплексних програм регіонального розвитку на практиці.

The essence and mechanism of realization of the regional programs of social-economic development is described. Efficiency of their application is considered in the transformation conditions of market development and the basic problems of realization of the main programs of the regional development are determined on practice.

Постановка проблеми. В сучасних умовах функціонування ринкової економіки все більше відзначаються відмінності у рівнях розвитку регіонів країни, спричинені, з одного боку, несприятливими природно-кліматичними умовами території, суспільно-географічним положенням, історичними особливостями, а з іншої, – недосконалістю наявної регіональної політики, яка повинна була б зважати на інтереси регіонів в контексті урядових пріоритетів й створювати умови для продуктивного використання існуючих переваг регіонів як основи забезпечення та покращення їх конкурентоспроможності. Таким чином, в Україні необхідна цілеспрямована політика щодо зменшення територіальних розбіжностей розподілу економічних і соціальних ресурсів між регіонами України. Один з варіантів вирішення цих проблем є розробка комплексних програм розвитку окремих територій. Регіональні програми розвитку території є основою програмно-цільового методу управління регіональним розвитком, що являє собою систему елементів механізму регіонального управління, яка спрямована на реалізацію довгострокових цілей соціально-

економічного розвитку країни та її регіонів на основі використання наявних ресурсів.

Актуальність проведення дослідження застосування регіонального програмування в Україні набуває особливого значення, оскільки переваги програмного підходу до управління регіональними процесами особливо відчутні в умовах впровадження ринкових правил господарювання, коли динаміка та тенденції економічного зростання ще не набули сталості.

Аналіз попередніх досліджень. Дослідження теорії та практики формування й реалізації державної регіональної політики, механізмів державного програмування та планування, у тому числі стратегічного, відводилось чільне місце у працях відомих українських та зарубіжних вчених, зокрема Г.Атаманчука, А.Богданова, Д.Гвішіані, Р.Гріффіна, У.Ешбі, Р.Кіні, В.Кнорринга, Б.Литвака, М.Мескона, Г.Райта, Т.Сааті, Л.Сморгунова, А.Соловійова, Ю.Тихонравова, Г.Щедровицького та ін. Регіональні дослідження програмування, їх вплив на регіональний розвиток, класифікації програм і формування стратегій ведення регіональної політики розглядалися в працях Б.Бабіна, М.Долішнього, Б.Данилишина, С.Дорогунцова, Ф.Заставного, І.Лукінова, К.Мезенцева, І.Михасюка, В.Павлова, М.Паламарчука, С.Пірожкова, М.Пістуна, В.Поповкіна, В.Савченка, В.Федорова, О.Шаблія і ін.

Проте на сьогодні проблема значних територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку в Україні стоїть досить гострою та вимагає пріоритетного формування дієздатного механізму реалізації регіональної політики через актуалізацію програмування регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Світовою практикою доведено, що процеси інтеграції у світові господарські відносини та регіоналізації неможливі без залучення методів стратегічного планування. Розробники стратегій насамперед визначають місію регіону, виділяють оптимальну кількість стратегічних цілей, використовують SWOT-аналіз та інші методи. У якості визначальних орієнтирів при виборі стратегічних цілей слугують природо-ресурсний, виробничий, інфраструктурний та трудовий потенціали регіонів. На основі вибраної стратегії розробляється вже програма з конкретними діями по виконанню основних завдань (рис. 1)

Регіональне програмування – це інструмент реалізації планових ідей, який дозволяє орієнтувати економіку через регулярний і комплексний вплив на структуру відповідно до варіанту соціально-економічного розвитку в межах ринкового механізму. Регіональне програмування є невід’ємною складовою ефективного ведення регіональної політики. Метою створення регіональних програм є підвищення рівня і якості життя населення, наближення їх до світових стандартів, забезпечення економічної, соціальної та екологічної безпеки території.

Регіональна програма повинна складатися з таких структуроформуючих елементів, як чітко представлена ціль (або система цілей), ясно визначений перелік заходів, здійснення яких необхідне для

досягнення поставлених цілей, оцінка усіх видів ресурсів, потрібних для забезпечення визначених програмних заходів, виконавчий розділ, що містить перелік завдань, доведених до конкретних виконавців програми з визначенням строків виконання завдань.

Порядок розроблення програмних і прогнозних документів визначено у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 20 березня 2000 р. № 1602-III. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. [2]

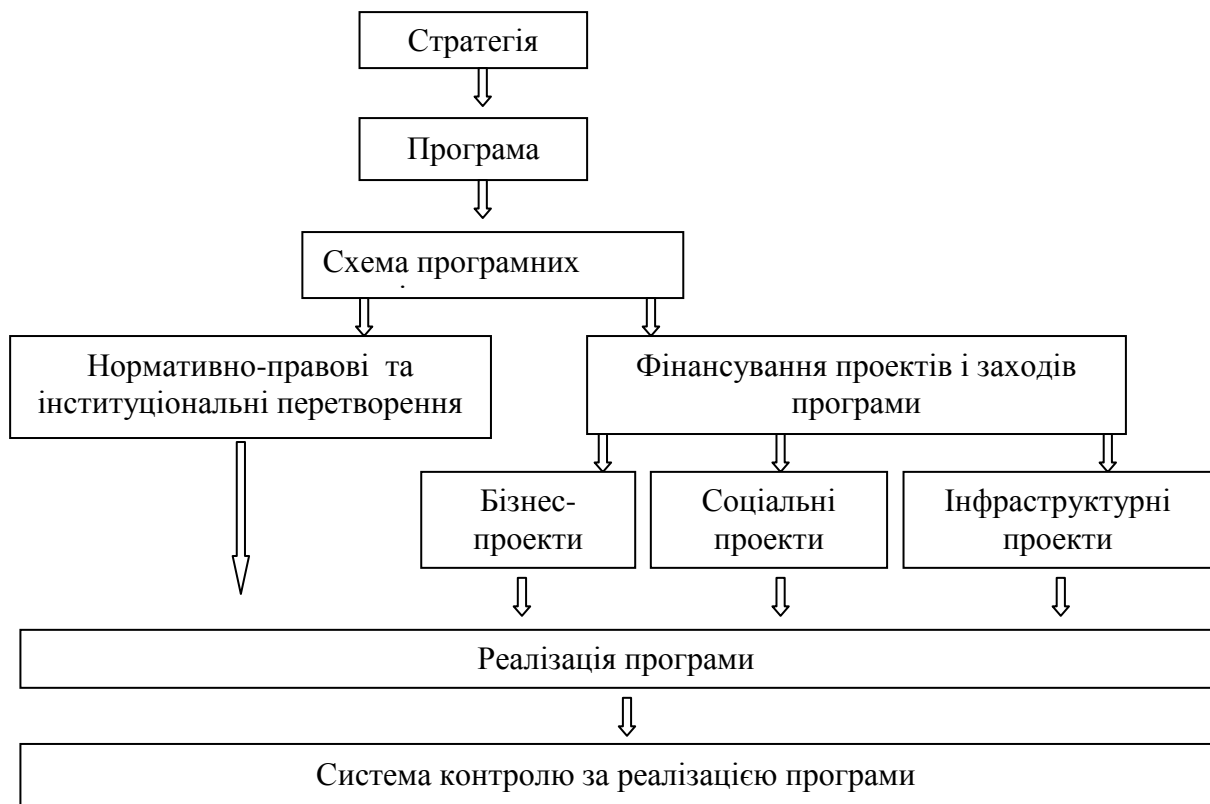


Рис.1 Загальна схема реалізації програмних заходів, *складено авторами

Оскільки основним аспектом програм розвитку регіонів є передусім їх територіальна визначеність, то це обумовлює і їх особливості – перш за все регіональну орієнтацію, зміст, принципи розробки, добір показників і документів. Враховуючи географічне положення території, характерні природні і економічні особливості конкретного регіону, населення та

систему розселення території такі програми частіше, ніж інші, є соціально орієнтовані, відповідають інтересам населення. Їх розробляють у більшості випадків, коли необхідно прискорити економічний розвиток певного регіону, підвищити ефективність використання уже освоєних ресурсів чи виявити нові, удосконалити соціальні структури.

Більшість програм, які розроблялися і розробляються в Україні мають вузькоспрямований галузевий або обласний характер: кожна область розробляє певні програми, де окреслено шляхи вирішення окремих питань, при цьому й таких, які спостерігаються в сусідніх областях. Тому надзвичайно важливим завданням є реалізація програм міжобласного рівня, завдяки яким вирішуватимуться питання освоєння й використання ресурсів у зонах спільних інтересів, скоординованого розвитку науково-виробничих і виробничо-технологічних комплексів, формування виробничої та транспортної інфраструктури, розвитку регіональних товарних ринків та інформаційних структур, формування промислово-фінансових груп, підвищення якості життя населення тощо.

В Україні вже розроблені програми розвитку Карпатського регіону, Полісся, Причорномор'я та Поділля, триває формування програми розвитку Придніпровського регіону, проте більшість з них через відсутність фінансування, правильної організації роботи та контролю за реалізацією основних завдань програм та їх підпрограм реалізуються частково, або залишаються просто проектами.

Так, для прикладу, в Україні розроблена Державна програма соціально-економічного розвитку Полісся на 1994-2010 р. в складі 5 областей – Волинської, Рівненської, Житомирської, Київської, Чернігівської та 6 адміністративних районів Сумської області. Головний замовник – Міністерство економіки України, виконавець – Рада з вивчення продуктивних сил НАН України.

Основні завдання, які повинні були б бути виконані в процесі реалізації програми: підвищення життєвого рівня населення; забезпечення продуктивної зайнятості економічно активного населення; забезпечення ефективного розвитку галузей спеціалізації регіону - сільського та лісового господарства, харчової і легкої промисловості, сільськогосподарського машинобудування, приладобудування, видобутку і переробки мінералів; технологічне переобладнання і модернізація виробництва, його екологізація; приведення структури і стану промислового виробництва у відповідність до ресурсної бази і потребами в промисловій продукції; удосконалення структури сільського господарства, відродження по вирощуванню традиційних поліських культур – льону-довгунця і картоплі, створення і розвиток потужної зони м'ясного скотарства; розвиток переробних галузей (створення нових підприємств, розширення і технічне переоснащення діючих підприємств по повній переробці і збереженню сільськогосподарської продукції), формування регіонального господарського комплексу з урахуванням раціоналізації економічних зв'язків і їх розширення по території регіону; збільшення наукоємних

підприємств з випуску електронної техніки, електропобутових та інших товарів народного споживання; ліквідація наслідків радіаційного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС та поліпшення екологічної ситуації в регіоні.

Наслідком даної програми було здійснення ряду підпрограм, а саме Програми розвитку меліорації земель в Україні на 1994-2000 роки, Програми розвитку лісогосподарського і лісопромислового комплексу України на період до 2015 р., національної Програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту громадян на 1994 – 2000, Державної програми охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів України на період до 2005 р., Програми реформування, стабілізації та розвитку агропромислового виробництва України, Програми першочергових заходів щодо поліпшення екологічного стану Полісся тощо.

Реалізація даної програми могла створити необхідні умови соціально-економічного розвитку областей і принести значні соціальні, економічні і екологічні результати. В цілому до 2010 р. мало б здійснитися вирівнювання всіх структурно-динамічних характеристик поліських областей відносно більш розвинутих регіонів України.

Програма була схвалена на засіданні Кабінету Міністрів України ще в березні 1996 р. і мала бути затверджена на засіданні Верховної Ради, проте вона так і не була включена в порядок денний. Її фінансування в той час йшло недостатніми темпами. Більше того, в жовтні 1997 р. рішенням прем'єр-міністра питання про затвердження Державної програми соціально-економічного розвитку Полісся було передане на рівень областей і дана програма стала просто рядовим документом, що знецінило її значимість. [1, с.121-124]

Наприкінці 1996 – початку 1997 р. в Донецькій області в практику управління було впроваджено програмно-цільовий метод. У 1997 році було розроблено і затверджено «Програму соціально-економічного розвитку Донбасу на 1998-2000 рр.». Основними завданнями даної програми були: комплексна реструктуризація та технічне переоснащення вугільної промисловості; структурна перебудова всього виробничо-територіального комплексу та збалансування розвитку основних галузей спеціалізації з потребами суспільного господарства України; технічна реконструкція перспективних підприємств базових галузей промисловості (чорної та кольорової металургії, хімічної промисловості, машинобудування, енергетики) і розвиток нових галузей (середнього, точного, транспортного машинобудування, електроніки); широке впровадження у виробництво безвідходних та маловідходних технологій, переведення підприємств на оборотне водоспоживання; суттєве поліпшення екологічної ситуації шляхом перепрофілювання підприємств, впровадження екологічно безпечних технологій, здійснення рекультивації порушених земель, ліквідації териконів, різних відстійників, закладання відпрацьованих підземних просторів тощо; інтенсивний розвиток

сільськогосподарського виробництва, зокрема тваринництва м'ясо-молочного напрямку, інтенсифікації городництва у приміських зонах; забезпечення зайнятості населення, зокрема шляхом диверсифікації виробництва і створення нових робочих місць шахтарських містах і селищах;

Якщо в 1998 р. негативний вплив азійської кризи не дозволив значно покращити соціально-економічну ситуацію в регіоні, то в наступних, 1999-2000 рр., завдяки реалізації заходів Програми вдалося досягти поступового нарощування виробництва в базових галузях, сільському господарстві, зменшити обсяг бартерних операцій, розвинути міжрегіональні зв'язки та виробничу кооперацію.

Щоб вирішити проблему реалізації комплексних програм потрібно перш за все створити режим економічного сприяння поширення державної підтримки регіональних програм, зокрема їх фінансування, що в більшості випадків є перешкодою реалізації програм на практиці. Виходячи з реалій економічної ситуації в нашій країні, було б наївно сподіватися на повне фінансування регіональних програм за рахунок державного бюджету. Тому, мабуть, доцільніше регламентувати частку державних асигнувань у загальному обсязі фінансування, встановивши її, наприклад, в розмірі близько 30%. Гарантуючи її дотримання, держава автоматично нівелювала б надмірні фінансові попити регіонів, а проблему оптимального внутрірегіонального розподілу державних коштів можна було б вирішити в процесі формування програмних заходів і відповідних погоджувальних процедур. Паралельно з державним бюджетом джерелами фінансування регіональних програм мають бути місцеві бюджети, позабюджетні фонди, власні кошти підприємств і організацій, іноземні інвестиції.

Головним аспектом інституційного забезпечення державної регіональної політики України є несформованість системи інституцій (органів, установ), здатних у взаємодії і координації здійснювати ефективну реалізацію завдань регіональної політики. На загальнодержавному рівні йдеться про відсутність центрального органу виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення регіональної політики. Одночасно окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку розосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає особливо важлива і дуже складна проблема координації діяльності неспеціалізованих органів влади і консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики.

Отже, необхідно створити більш досконалу організаційну структуру зі створення і реалізації комплексних програм. Для управління процесами розробки та реалізації регіональних програм міжобласного та меншого масштабу доцільно утворювати спеціальні програмні комісії в структурі місцевих органів влади. Останні повинні складати перспективні індикативні плани соціально-економічного розвитку, в основі яких би закладались прогнози майбутніх програм, розглядались можливі сценарії

розв'язання проблемних ситуацій, для чого потім розроблялись відповідні програми. Сьогодні такі програми могли б бути спрямовані, наприклад, на охорону навколишнього середовища, створення технологічних парків (технополісів) та зон вільного підприємництва, освоєння місцевих рекреаційних або мінерально-сировинних чи інших природних ресурсів, рекультивацію земель і ін. Регіональні програми обласного чи районного значення, які не потребують уваги з боку уряду і вирішують відповідні місцеві справи, могли б розроблятися на замовлення відповідних органів регіонального управління і фінансуватись із місцевого бюджету або позабюджетного регіонального фонду відповідного рівня. Якщо до даної проблеми виявлять інтерес іноземні фірми, то в рамках чинного законодавства для реалізації програми можуть бути залучені іноземні інвестиції. Також важливим елементом управління у сфері регіонального програмування є створення системи контролю за виконанням основних завдань програми. Дана функція дозволить вчасно виявити порушення і прийняти відповідні заходи для виправлення ситуації. Основні етапи моніторингу представлені в табл. 1.

Табл. 1. Основні етапи організації системи моніторингу [6]

<i>Етапи</i>	<i>Основні кроки</i>
Планування	Визначення потреб в інформації, джерел та способів її отримання. Складання кошторису витрат, пов'язаних зі здійсненням моніторингу та збором інформації.
Підготовка	Розробка і апробація документів для збору та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовка персоналу, відповідального за здійснення моніторингу.
Збір даних	Постійний збір даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу.
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Пошук причин відхилень та визначення варіантів розв'язання проблем.
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Звітування перед ініціаторами здійснення даної програми.
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми.

Висновки. Отже, регіональні програми сприяють підвищенню ефективності управління розвитком регіону і одночасно є інструментом регіональної політики, який здатен підвищити роль держави (як координуючого центру) та регіональних органів влади через зростання їхньої відповідальності за створення умов для реалізації програм і за досягнутий результат. Саме регіональне програмування має достатній потенціал для ефективного впливу на соціально-економічний розвиток регіонів та дозволяє розкрити всі можливості для створення додаткових умов задля зростання економічної активності в них і підвищення рівня життя населення. В Україні ще, напевно, зарано говорити про результати ролі програмного методу в управлінні регіональним розвитком, проте при

більш активному сприянню держави, користуючись досвідом розвинених країн, цей елемент управління дійсно міг би стати дієвим засобом стимулювання розвитку регіонів.

1. Долішній М.І. *Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть: нові пріоритети* — Київ, 2006. — 512с.;
2. Закон України « Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 20 березня 2000 р. №1602-III
3. Пістун М.Д., Мезенцев К. В., Тьорло В. О. *Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект* — Київ, 2004. — 130с.;
4. Поповкін В.А. *Регіонально-цілісний підхід в економіці.* — Київ, 1993. — 220 с.
5. Савченко В. Ф. *Науково-методичні основи регулювання економічних процесів в регіоні.* — Чернігів, 2000. — 255с.
6. Савченко В. Ф. *Науково-методичні основи регулювання економічних процесів в регіоні.* — Чернігів, 2000. — 255с.;
7. Лендльєн М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. *Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку.* — К.: К.І.С., 2007. — 80с.