

Г. Г. Соболева,
к. е. н. Харківська національна академія міського господарства
О. Г. Балог,
викладач, Одеський національний університет ім. І.І. Мечнікова

СИСТЕМА ЦІЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Досліджено основні вимоги до цілей, що визначають майбутній стан соціально-економічної системи будь-якого рівня, визначено основних суб'єктів управління регіональною системою, зроблена спроба структурувати різноманітні цілі регіональної стратегії соціально-економічного розвитку за ступенем значущості і пріоритетності.

In article the basic requirements to the purposes which define a condition of social and economic system of any level are investigated; the basic subjects of management are defined by regional system; attempt of structurization of the various purposes of regional strategy of social and economic development on degree of the importance is presented.

ВСТУП

Характерними рисами сучасного стану регіонального розвитку України є нестабільність його економічної сфери і нестійкість розвитку ринкових відносин, що виявилися в результаті проведення реформ. Незважаючи на те, що подібні процеси реформування проявлялися в багатьох країнах, економіці України властива певна специфіка, яка зумовлюється територіальними, історичними, демографічними й іншими факторами, а також глобальністю змін, що відбуваються. Низькі темпи ринкових перетворень і незадовільний стан вирішення соціально-економічних проблем регіонів свідчать про слабкість зваженої державної регіональної політики, що негативно позначається на економічному розвитку регіонів, призводить до поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки й у соціальній сфері її регіонів. Все це значною мірою є наслідком структурної кризи в Україні, що знаходить свій прояв у надмірній централізації державної влади, відсутності належної матеріальної та фінансової основи й державної підтримки регіонального розвитку, недосконалості розмежування повноважень між різними рівнями влади на основі принципу субсидіарності [1, с. 5].

Вказані проблеми значно модифікували динаміку розвитку всіх регіонів України. Істотне посилення соціальної напруженості, спричинене зростанням безробіття, глибокою диференціацією рівня життя міських і сільських жителів, збільшенням негативного сальдо міграції, довгострокова стагнація економіки регіонів вимагають розробки відповідної стратегії регіонального розвитку, спрямованої на стимулювання диверсифікованості регіональної економіки, активізацію підприємництва, підвищення їх конкурентоспроможності та досягнення інших цілей [2, с. 113]. Використання системи стратегічного управління задля забезпечення розвитку регіональних систем обґрунтовано сучасним станом як економіки країни в цілому, так і її регіонів, який засвідчує недосконалість існуючих моделей розвитку регіональних соціально-економічних систем, їхню нестійкість, структурну диспропорційність, значну залежність від зовнішніх впливів. Саме регіональні стратегії мають визначати цільові орієнтири, пріоритети і завдання щодо раціонального та ефективного використання всіх видів ресурсів, трудового потенціалу, а також шляхи і способи розв'язання всього комплексу проблем, характерних для економічного простору регіонів і в цілому держави [3, с. 6].

Одним із найбільш важливих та актуальних питань в теорії управління регіонами є питання визначення цілей стратегії регіону. На сьогодні ще не сформована методологія визначення регіональних цілей, оскільки регіон досі не виступав суб'єктом формування цілей управління на певній території. Здебільшого він виступав засобом реалізації державних цілей.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

У рамках даної статті вважаємо за важливе звернутися до проблеми регіонального стратегічного управління в аспекті формулювання і структурування цілей та завдань розвитку регіональних соціально-економічних систем. Дане дослідження спрямоване на визначення цілей щодо забезпечення регіонального розвитку з боку окремих суб'єктів (держави, регіонів, районів тощо), основи їх формування, вимог, які вони мають задовольняти, завдань, на вирішення яких вони спрямовані.

РЕЗУЛЬТАТИ

Основною характеристикою стратегічного мислення є усвідомлення мети розвитку системи та способів її досягнення. Мета (цілі) є наслідком усвідомлення інтересів і має виражати можливості їх досягнення.

Цілевстановлення — вихідний етап будь-якої дії. Саме формулювання мети, передбачення результату є орієнтиром для узгодження діяльності людей, які створили соціально-економічну систему певного типу. Ефективність цілей — це базовий критерій стратегічного цілевстановлення. Щоб цілі призводили до ефективних рішень, а потім і дій, вони мають задовольняти ряду вимог.

По-перше, цілі мають бути конкретними і вимірюваними. Соціально-економічна система має виразити свої цілі в конкретних вимірюваних формах, що є безпосередньою базою підрахунку для наступних рішень і виконання контрольних функцій.

По-друге, цілі мають бути орієнтованими в часі. Конкретний горизонт планування є другою характеристикою ефективних цілей. Ця характеристика вимагає, щоб були визначені строки досягнення тієї чи іншої цілі.

По-третє, цілі мають бути реалістичними, досяжними. Встановлення цілі, яка перевищує можливості соціально-економічної системи або непорівнянна із зовнішніми факторами, може привести до негативних наслідків. Цілі системи є мотивами поведінки людей. А мотиви, в свою чергу, формуються на основі усвідомлення інтересів. Якщо цілі не реалістичні, то спрямування в своїх діях людей до успіху буде заблоковано і їх мотивація ослабне, бо не будуть досягнуті власні економічні інтереси певної групи системи.

По-четверте, цілі мають бути зіставними та взаємно підтримуючими. Забезпечення системного характеру стратегічного планування можливе тоді, коли розробляються цілі, що скоординовані на горизонтальному рівні та взаємно підтримуються в межах управлінської вертикалі. Зіставність цілей має витримуватися в різних функціональних галузях системи. Так, регіональна система має формулювати зіставні цілі для промисловості, для інноваційної і інвестиційної діяльності, для фінансового сектора, для сфери соціально-побутового обслуговування тощо. Взаємна підтримка забезпечується пра-

вильним розділенням цілей на підцілі в межах внутрішньої ієрархії, коли кожна мета відповідає цілі більш високого рівня.

Можна однозначно стверджувати, що процес цілевстановлення є одним з перших етапів стратегічного управління і стратегічного планування. Цілі є основою побудови економічних вимірів і визначають ефективність управління. Відзеркалення різних інтересів у стратегічних цілях регіону і забезпечення на цій основі суспільної підтримки стає важливим чинником регіонального розвитку. Такий підхід зумовлений наявністю багатьох конфліктних інтересів різних суб'єктів, зацікавлених в розвитку регіональної системи. Саме вони роблять неможливим стихійний розвиток чи саморозвиток, їх наявність вимагає використання соціально-спрямованого керованого розвитку та інституційного його оформлення в вигляді стратегічних цілей.

Визначення основної мети, на яку направлені дії щодо економічного розвитку регіону, означає формування найвищих результатів, які будуть досягнуті через певний період в регіоні, шляхом найбільш раціонального використання місцевих ресурсів, тобто це фактично є вираження побажань, як буде виглядати територіальні громада через певний період часу.

Розробляючи механізми удосконалення системи стратегічного управління розвитком регіону, необхідно розглядати наступні питання: визначення об'єкта і суб'єкта управління, в тому числі співвідношення та характеру взаємодії між органами загальнодержавного і регіонального рівнів; аналіз концептуальної теоретичної основи проведення державної регіональної політики; аналіз механізмів управління економічним розвитком регіону; визначення взаємозв'язку між категоріями "зростання" та "розвиток"; визначення меж, в яких необхідно розглядати проблему економічного розвитку регіонів; оцінка організаційного, фінансового і правового забезпечення регіонального розвитку; класифікація методів регулювання регіонального розвитку [4, с. 12].

Регіон не може сприйматися лише як об'єкт управління. Як відзначає Стеченко Д.М., "регіон не лише перетворюється на суб'єкт управління, а й стає і суб'єктом, який самоуправляється" [5, с. 240]. Автор відзначає, що сьогодні не можливо розцінювати регіон лише як об'єкт управління з тих причин, що призводить до повернення до адміністративного централізму, коли управління має безпосередню прив'язку до конкретного центру. Також доведеним є той факт, що управлінська дія закладена у самому об'єкті управління.

Під об'єктом управління розуміється управління соціально-економічними процесами (в широкому розумінні) в регіонах. Суб'єктом такого управління виступає дворівнева система — своєрідний тандем "територія — держава". Сутність такого тандема полягає в тому, що, з одного боку, управління регіональним розвитком жорстко пов'язане з чітко відпрацьованою в законодавчому аспекті практичною діяльністю держави в усіх регіонах країни, а з другого боку — з соціально-економічною політикою, що здійснюється певним регіоном з метою досягнення цілей і задач відповідного регіонального рівня [5, с. 241].

Сьогодні регіон став самостійним суб'єктом еконо-

Таблиця 1. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна

№ з/п	Мета (ціль розвитку тисячоліття)	Завдання, що конкретизують мету	Індикатори, за яким відстежують ступінь реалізації завдань і досягнення мети
1	Подолати бідність	Ліквідувати до 2015 р. бідність за критерієм 5 дол. США на добу за ПКС	Частка населення, чиє добове споживання є нижчим 5 дол. США на добу за ПКС, %
		Скоротити питоому вагу бідного населення (за національним критерієм бідності) до 2,5% за рахунок зменшення чисельності бідних серед дітей та працюючих	Частка бідного населення за національним критерієм, % Частка бідних серед дітей, % Частка бідних серед працюючих осіб, % Частка населення, чиє споживання є нижчим рівня фактичного прожиткового мінімуму, %
2	Забезпечення якості освіти впродовж життя	Зменшити в 10 разів до 2015 р. питоому вагу населення, чиє споживання є нижчим рівня фактичного прожиткового мінімуму	Чистий показник охоплення освітою у дошкільних навчальних закладах дітей 3—5 років, які проживають у міських поселеннях, %
		Підвищити рівень охоплення освітою	Чистий показник охоплення освітою у дошкільних навчальних закладах дітей 3—5 років, які проживають у сільській місцевості, % Чистий показник охоплення дітей повною загальною середньою освітою, % Чистий показник охоплення вищою освітою осіб віком від 17 до 22 років, % Суккуптивний валовий показник кількості працівників, які пройшли перепідготовку та підвищили свою кваліфікацію, тис. осіб Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, які мають підключення до Інтернету, %
3	Забезпечення гендерної рівності	Підвищити якість освіти	Гендерне співвідношення серед депутатів Верховної Ради України, тис. жін./тис. чол. Гендерне співвідношення серед депутатів місцевих органів влади, тис. жін./тис. чол. Гендерне співвідношення серед вищих державних службовців (I—II посадових категорій), тис. жін./тис. чол.
		Забезпечити гендерне співвідношення на рівні не менше 30 до 70% тієї чи іншої статі у представницьких органах влади та на вищих щаблях виконавчої влади	Співвідношення середнього рівня заробітної плати жінок до середнього рівня заробітної плати чоловіків, %
4	Зменшення дитячої смертності	Скоротити наполовину розрив у доходах жінок і чоловіків	Рівень смертності дітей віком до 5 років, кількість померлих дітей відповідного віку на 1000 народжених живими
		Зменшити рівень смертності дітей віком до 5 років на чверть	Рівень смертності немовлят, кількість померлих дітей віком до 1 року на 1000 народжених живими
5	Поліпшення здоров'я матерів	Зменшити наполовину рівень материнської смертності	Рівень материнської смертності, кількість материнських смертей на 100 тис. народжених живими
		Зменшити на 13% темпи поширення ВІЛ-інфекції / СНДу	Рівень абортів, кількість абортів на 1000 жінок фертильного віку
6	Обмеження поширення ВІЛ-інфекції / СНДу та запобігання тенденції до скорочення їх масштабів	Зменшити на 20% рівень захворюваності на туберкульоз (порівняно з 2005 роком)	Кількість осіб з вперше встановленим діагнозом ВІЛ-інфекції на 100 тис. населення Темпи поширення ВІЛ-інфекції / СНДу, % Кількість померлих від хвороби, зумовленої ВІЛ, на 100 тис. населення
		Збільшити до 2015 р. частку населення, що має доступ до централізованого водопостачання, зокрема до 90% міського населення та до 30% сільського населення	Рівень передачі ВІЛ-інфекції від матері до дитини, % Кількість осіб з вперше встановленим діагнозом туберкульозу (у тому числі організмів дихання) на 100 тис. населення Кількість померлих від туберкульозу на 100 тис. населення
7	Сталій розвиток довкілля	Забільшити до 2020 р. виходи парникових газів на рівні нижчому на 20% за рівень 1990 р.	Частка населення міських поселень, що має доступ до централізованого водопостачання, % від загальної кількості міського населення
		Забільшити до 2015 р. лісистість території України до 16,1% на площу природоохоронних територій. Розширити мережу національних заповідників, біосферних заповідників та територій України і до 9% — загальну площу території та об'єктів природнозаповідного фонду	Частка сільського населення, що має доступ до централізованого водопостачання, % від загальної кількості сільського населення Обсяг шкідливих викидів у атмосферу від стаціонарних джерел забруднення, млн т. на рік Обсяг шкідливих викидів у атмосферу від пересуваних джерел забруднення, млн т. на рік Обсяг скидів зворотніх вод, млн куб. м. / рік

мічного розвитку. Він покликаний виконувати новітню роль в економічному просторі, як в національному, так і в глобальному:

— у національному просторі суб'єктність регіону пов'язана зі здійсненням соціальної функції держави, яка полягає в забезпеченні належних умов відтворення населення і бізнесу;

— у глобальному просторі — із формуванням і забезпеченням власної конкурентоспроможності, яка спрямована на залучення додаткових інвестицій, інновацій, робочої сили, знань та інших сучасних факторів виробництва.

Суб'єктами регіонального розвитку в Україні є законодавчі та виконавчі органи влади центру та регіону, органи місцевого самоврядування, а також різні міжрегіональні асоціації, місцеві громади, підприємці тощо [6]. Їх діяльність має базуватися на принципах субсидіарності та стратегічного партнерства і створювати організаційну структуру стратегічного управління соціально-економічним розвитком продуктивних сил і середовищем життя населення регіону.

З позиції концепції нового регіоналізму, яка поширилася в Західній Європі з 70-х років минулого століття, цілеутворюючою основою розвитку стають інтереси регіонів, а відповідальність за цей процес покладається на місцеві органи влади.

Вважається, що процес формування стратегічних цілей на рівні регіонів (з боку регіональних органів влади) має безпосередньо відбуватися в системі "вертикалі інтересів". Тобто регіональні цілі, що формуються з урахуванням особливостей геополітичного та економіко-географічного положення, обов'язково мають враховувати в собі стратегічні цілі розвитку національної економіки та сформульовані пріоритети для регіонів і галузей видів економічної діяльності і підприємств, які забезпечують конкурентні переваги національної економіки на міжнародних ринках товарів, послуг, капіталів. З другого боку, система стратегічних цілей регіонів має репрезентуватися інтересами та цілями конкретних територіальних одиниць (районів, селищ), що входять до складу регіональної системи, та цілями суб'єктів господарювання (підприємств), що функціонують на території певного регіону.

Отже, цільове управління дозволяє направити діяльність державних виконавчих органів та органів місцевого самоврядування на досягнення глобальних стратегічних цілей і керувати розвитком будь-якої організаційної структури, установи та розвитком регіонів і країни в цілому. Саме стратегічні цілі покликані визначати напрям розвитку регіону, країни. Вони мають декомпонуватися зверху до низу — від загальнонаціональних пріоритетів до конкретних законів чи нормативів, програм, проектів, розпоряджень, заходів та дій.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що стратегічні цілі розвитку країни в цілому та її регіонів мають бути підпорядковані та узгоджені із національними "Цілями Розвитку Тисячоліття", які були підготовлені та представлені на Пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН найвищого рівня наприкінці 2010 р. Мінекономіки разом з Проектом Про-

грами розвитку ООН, понад 100 представників урядових установ, наукових інституцій, агенцій ООН, міжнародних організацій, Федерації профспілок України, ділових кіл, громадських організацій представили оновлену систему цілей, завдань і критеріїв національного розвитку України [7].

У доповіді визначено і доведено, що сформульовані цілі безпосередньо впливають на соціальний, економічний, політичний і етнокультурний рівень кожної особистості, а в підсумку на соціально-економічний стан держави (табл. 1). Досягнення сформульованих результатів має вивести країну і її мешканців на зовсім новий рівень розвитку — "привести до соціалізації економічної системи з найповнішим урахуванням потреб і інтересів населення, заохочення його до продуктивної діяльності з метою реалізації власного професійно-кваліфікаційного потенціалу, всебічного розвитку, одержання гідної винагороди за результати праці".

Слід відзначити, що в даному документі ключовим орієнтиром є розвиток кожної окремої особистості (кожного мешканця), саме йому підпорядковані цілі та завдання розвитку систем більшого рівня. Основні цілі людського розвитку формуються у трьох напрямках: перший — можливість прожити довге життя, підтримуючи добрий стан здоров'я, другий — доступність знань, одержання освіти, третій — наявність засобів, що забезпечують гідний рівень життя.

Проводячи аналіз за табл. 1, можна стверджувати, що кожна мета є конкретною та вимірюваною, вони мають певний обмежений горизонт досягнення до 2015 р., проведений попередній аналіз соціально-економічного розвитку України дозволяє визначити ступінь їх досяжності. В той же час не можна однозначно стверджувати, що визначені цілі підтримуються іншими стратегічними документами. Так, в Концепції державної регіональної політики (затвердженої Наказом Президента України від 25.06.01 р. № 341/2001) визначено головну мету як: "створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, збільшення рівня життя населення, забезпечення виконання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця мешкання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі збільшення результативності управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування". Аналіз завдань державної регіональної політики дозволяє визначити, що вони не є конкретними, вимірюваними, орієнтованими в часі.

Аналогічний висновок можна зробити в процесі вивчення Стратегії соціально-економічного розвитку регіонів (областей) України. Майже всі регіональні стратегії виходять з основної макроекономічної мети — забезпечення добробуту населення, високого рівня і якості життя мешканців країни і регіону. В той же час виникає питання: до якого рівня? Лише в 2-х стратегіях (Вінничини та Житомирщини) визначено, що необхідним до 2015 р. є збільшення рівня економічного розвитку регіону та зростання добробуту мешканців до середньоукраїнських значень; ще в 3 стратегіях (Львівської, Одеської та Херсонської областей) чітко визначено не-

обхідність покращення добробуту і якості життя населення регіону до європейських стандартів. Таким чином, лише в 21% досліджених стратегій сформульована головна мета має кількісний, конкретний вираз, тобто зафіксовані кінцеві етапи розвитку соціально-економічних систем до яких вони прагнуть.

Кількість стратегічних завдань та пріоритетів, що визначені в стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів, також суттєво різняться. Вони також не є конкретними і вимірюваними. В Стратегії розвитку Донецької області до 2015 р. прийнято за основні цілі 6 національних Цілей розвитку Тисячоліття. Вони певним чином трансформовані та переформульовані (не повністю співпадають із формулюванням цілей в табл. 1), конкретизовані в критеріях досягнення, які відрізняються від індикаторів. Однак можна стверджувати, що в зазначеній стратегії зроблена спроба узгодити і зіставити цілі розвитку регіону (області) із загальнонаціональними цілями і пріоритетами.

Стратегічне цілепокладання вважають одним із основних інструментів інституційного забезпечення стійкого розвитку регіону і країни, а також суспільної рівноваги. Від чіткості, ясності, обґрунтованості сформованої системи цілей, від їхньої ранжованості всередині цієї системи, пріоритетності досягнення та коректування залежить ефективність і дієвість управління соціально-економічною регіональною системою.

Стратегічні цілі пов'язані з якістю регіональної економічної системи, її збереженням чи перетворенням [8]. Вони є чітким викладом того, чого певна соціально-економічна система (регіон, місто, територія, район) хочуть досягти в результаті вирішення критичних питань; є основою для прийняття рішень щодо формування і реалізації тактичних та оперативних цілей та завдань [9]. Кожна стратегічна ціль включає в себе певну кількість тактичних цілей, більш ніж одну оперативну мету, які, в свою чергу, містять певний перелік конкретних завдань для їх досягнення. Стратегічний набір тактичних та операційних цілей має конкретизувати, яким саме чином буде досягнута стратегічна мета. Тобто вони є проектами, процесами та програмами, які утворюють ядро плану дій з відповідного критичного питання.

Регіон, як і будь-яка інша соціально-економічна система іншого рівня, має досить велике різноманіття цілей та задач. Так, окремо слід розглядати:

— економічні цілі, які виражаються в певних конкретних показниках господарської діяльності і можуть бути як кількісними, так і якісними;

— неекономічні цілі, які найчастіше пов'язані з соціальними завданнями і спрямовані на задоволення потреб людей;

— фінансові цілі, які виражаються через показники прибутку, рентабельності, доходності.

Отже, кількість і різноманітність цілей і завдань стратегічного менеджменту регіонального розвитку є великою. Саме це вимагає використання комплексного, системного підходу до визначення їх складу.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що процес формування цілей та завдань регіональної

стратегії соціально-економічного розвитку є недосконалим і потребує переосмислення. На сьогодні проблемою регіональної політики на різних рівнях залишається відсутність чітко визначених цілей, пріоритетів та відповідно, невідпрацьованість інструментів впливу. Україна певною мірою змушена приділяти велику увагу цілям рівності, визначивши той рівень стандартів якості життя, який гарантовано буде забезпечено для кожного жителя незалежно від місця проживання. Водночас регіональна політика повинна розвиватися в напрямі надання місцевим органам влади вагомим інструментів впливу на місцевий економічний розвиток.

Найчастіше використовують інструмент побудови "дерева цілей", який використовують як модель, що описує упорядковану ієрархію цілей шляхом трансформації загальної стратегічної цілі на підцілі. "Дерево цілей" регіональної стратегії соціально-економічного розвитку має безпосередньо будуватися в системі "вертикалі інтересів". В той же час удосконалення потребують стратегічні документи національного рівня — певні законодавчі акти, укази Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти відповідних органів, які визначають концептуальну основу регіонального розвитку і формулюють ідею, ідеологію та пріоритети для формування стратегій регіонального розвитку.

Література:

1. Реутов В.Є. Регіональний вимір трансформаційних зрушень економіки України: монографія / В.Є. Реутов. — Сімферополь: ПП "Підприємство "Фенікс", 2010. — 432 с.
2. Левковська Л.В. Економічна діагностика та особливості регіональної диференціації та дезінтеграції. / Л.В. Левковська // Продуктивні сили України. — № 2 (006), 2009. — С. 112—116.
3. Бандур С.І. Регіональна економіка: навч. посіб. / С.І. Бандур. — К.: ІПК ДСЗУ, 2010. — 263 с.
4. Уманець Т.В. Оцінка регіонального економічного розвитку України: теорія і практика: монографія. / Т.В. Уманець, О.В. Лучакова, К.М. Косьміна. — Донецьк: "ВІК", 2010. — 477 с.
5. Стеченко Д.М. Формування механізмів регіонального управління соціально-економічними процесами / Д.М. Стеченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — С. 240—244.
6. Мірзодаєва Т. Організаційно-економічний механізм регулювання регіонального розвитку України / Т. Мірзодаєва // Наука молода. — № 4. — 2005.
7. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна — 2010: Національна доповідь. — К., 2010. — 107 с.
8. Макаренко М.В. Система цілей і завдань управління регіональним розвитком / М.В. Макаренко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. — 2011. — С. 434—439.
9. Байцим В.Ф. Механізм формування стратегічних цілей програм (проектів) розвитку регіонів та територій / В.Ф. Байцим // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Л. Українки. — 2007. — № 12. — С. 157—166.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2012 р.