

Практика стратегічного планування розвитку регіонів

Досліджено довгострокові стратегії розвитку ряду регіонів, які розташовані в різних природокліматичних зонах, мають різні промислові, трудові та фінансові потенціали, різні природні ресурси, володіють різною транспортною інфраструктурою та мають інші відмінності. Доведено, що вимога взаємного узгодження сценаріїв розвитку різних галузей регіонального та загальнодержавного господарства не виконується, та, як і раніше, ці сценарії існують кожен сам по собі. Жоден із досліджених регіонів не ставив у своїх стратегіях завдань щодо формування оптимальної (раціональної) галузевої та виробничої структури економіки регіону.

Ключові слова: розвиток, стратегія, регіон, галузева та виробнича структура, програми, соціально-економічний розвиток, планування.

Необхідною вимогою до стратегії соціально-економічного розвитку України є наукове обґрунтування її регіонального аспекту, що припускає адекватне віддзеркалення виняткової різноманітності природних, гео економічних, національно-культурних та інших умов у різних частинах країни і забезпечення ефективного розвитку єдиного економічного простору, відкритого для міжнародного економічного співробітництва. Методологічною базою такої стратегії є системний підхід, якій передбачає розглядати Україну як багаторегіональний організм, що функціонує у вертикальних (центр – регіони) та горизонтальних (міжрегіональних) взаємовідносинах, які також можуть входити у світові господарські зв'язки.

Відповідно до цих уявлень і стратегія регіонального розвитку повинна стати системоутворюючою конструкцією загальної стратегії розвитку країни.

Стратегічне планування розвитку регіонів є важливим інструментом державного регулювання, що допомагає підтримувати необхідні економічні пропорції, забезпечує узгоджене цілеспрямоване функціонування всіх ланок господарської системи суспільства. Для економіки України стратегічне планування особливо актуальне, тому що дозволяє передбачати процеси розвитку приватизації та демонополізації, становлення різних форм власності, наслідки технічного оновлення виробництва і тому подібне. У міру стабілізації економіки розширюються можливості для виявлення закономірностей та тенденцій регіонального розвитку, підвищується ступінь передбаченості змін та поведінки різних суб'єктів господарювання.

Необхідність розробки довготривалої стратегії розвитку регіонів стала не тільки предметом дискусії, але й породила цілий ряд законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою (Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 р. № 2250-IV; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР); Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.» від 21.07.2006 р. № 1001; Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» від 27.07.2002 р. № 224; Наказ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001; «Схеми розви-

тку та розміщення продуктивних сил до 2030 р. «по кожному регіону України, які розглянуті та затверджені обласними Радами.

У даній статті проаналізовано основні напрями стратегій ряду регіонів України, які розташовані в різних природнокліматичних зонах, мають різні промислові, трудові та фінансові потенціали, різні природні ресурси, володіють різною транспортною інфраструктурою та інші відмінності (Одеська, Львівська, Волинська, Сумська, Харківська, Чернівецька області).

У «Стратегії розвитку Одеської області до 2015 г.» головною метою визначено досягнення європейських стандартів життя населення, розвиток суспільства на основі пріоритетів та консолідації зусиль влади, бізнесу та громадськості. Стратегія виділяє такі п'ять пріоритетів регіонального розвитку:

- прозорість та передбачуваність влади;
- розвиток морегосподарського комплексу;
- ефективне використання транзитного потенціалу регіону;
- формування технопарків як наукових центрів сучасних технологій;
- забезпечення високого рівня життя населення;

Стратегія визначає основні цілі та завдання для досягнення прийнятих пріоритетів.

У «Стратегії» для Львівської області сформульовано таку основну мету – «Підвищення якості життя населення та майбутніх поколінь, створення умов для їх самоорганізації та розвитку».

Основною метою «Стратегії» розвитку Волинської області є забезпечення постійного економічного зростання на основі інноваційної моделі розвитку, підвищення рівня життя та поліпшення добробуту населення регіону; крім того, визначено головні напрями стратегії:

- підтримка промислового комплексу регіону, створеного тут потенціалу (добувна промисловість, обробна галузь, машинобудування, легка, харчова та обробна промисловість);
- ефективне використання лісових ресурсів;
- розвиток ефективної сфери туризму.

Реалізація цієї стратегії, на думку розробників стратегії, потребує:

- формування привабливого інвестиційного середовища;
- формування інноваційної моделі розвитку регіону;
- розвитку міжрегіональної співпраці;
- забезпечення екологічної безпеки.

У Сумській області стратегічні цілі та завдання розвитку регіону увійшли складовою частиною у «Програму першочергових заходів обласної державної адміністрації на 2005-2009 рр.» та визначені як:

- поліпшення стандартів життя населення за рахунок економічного зростання та ефективного розподілу його результатів;
- вдосконалення підприємницького клімату;
- розвиток малого бізнесу, його підтримка за рахунок державних та регіональних замовлень;
- інтеграції підприємств деревообробки, будівельного комплексу, народних промислів, туризму в нові форми господарювання (кластеризація, франчайзинг);
- виробництво екологічно чистих продуктів харчування.

Основною стратегічною метою соціально-економічного розвитку Харківського регіону є:

- підвищення рівня та якості життя населення, а також як її складові: збільшення тривалості життя населення; зміцнення та підтримка здоров'я населення; підтримка та збереження на належному рівні місця існування (екології);
- розвиток промислового комплексу та підприємництва.

У «Стратегії розвитку Чернівецької області (2004-2011 роки)» визначено такі цілі розвитку регіону:

- екологізація економіки як європейської прикордонної області;
- розвиток соціально орієнтованої економіки, з високим рівнем споживання;
- розвиток рекреаційного господарства регіону.

Реалізація поставлених Стратегією цілей передбачається за рахунок таких основних напрямів:

- розвиток та стимулювання промислового комплексу;
- розвиток власної енергетики як нетрадиційної, так і малих ГЕС;
- розвиток транспортної інфраструктури регіону;
- вдосконалення структури та розвитку аграрного сектора економіки регіону;
- розвиток рекреаційно-туристичного господарства;
- підтримка конкурентоспроможності продукції регіону та виходу її на зовнішні ринки;
- розвиток системи охорони здоров'я.

Можна було б продовжити аналіз розроблених Стратегій розвитку регіонів, але вони значною мірою кореспондують не тільки між собою, але також є складовими частинами Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., яка передбачає:

- забезпечення сталого економічного зростання на сучасній технологічній основі з високою продуктивністю праці та зайнятістю.

Основні цілі Державної стратегії:

- підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу;
- розвиток людського потенціалу;
- розвиток міжрегіональної співпраці;
- створення інституційних умов регіонального розвитку.

У таблиці 1 представлено для порівняння пріоритети, визначені Державною стратегією регіонального розвитку, та пріоритети регіонального розвитку, прийняті для реалізації в регіонах на сесіях обласних рад.

Як впливає з таблиці 1, основні напрями регіональних стратегій базуються на аналізі соціально-економічного стану регіонів, ресурсного та наявного промислового потенціалу. У пріоритетах розвитку кожної з регіональних стратегій було враховано як загальні підходи, так і особливості кожного регіону з огляду на пріоритетність та можливість вирішення завдань, перш за все – поліпшення якості життя населення.

Такий висновок можна зробити на тій підставі, що соціально-економічний розвиток регіону – це комплексне поняття, яке включає такі взаємопов'язані складові частини: підвищення якості життя населення на основі економічного розвитку регіону з обов'язковим ефективним використанням наявного та залученого ресурсного потенціалу.

Таблиця 1

Пріоритети Державної стратегії регіонального розвитку і прийняті пріоритети розвитку регіональних стратегій

Регіони	Пріоритети розвитку в «Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»	Пріоритети розвитку регіональних стратегій
1. Одеська область	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток транспортної інфраструктури регіону - Розвиток морегосподарського комплексу (транспорт, судноремонт, рибна промисловість та ін.) - Інноваційні галузі машинобудування - Прикордонна співпраця - Курортно-рекреаційний комплекс - Зрошувальне землеробство - Водопостачання - Логістичні центри 	<ul style="list-style-type: none"> - Прозора та передбачена влада - Ефективне використання транспортно-транзитного потенціалу регіону - Формування наукових центрів сучасних технологій - Високий рівень життя
2. Львівська область	<ul style="list-style-type: none"> - Прикордонна співпраця, розвиток транспортної мережі, логістика, перебудова інфраструктури перетину кордону. - Реструктуризація вугільної, гірничодобувної та хімічної промисловості. Розвиток агропромислового комплексу, легкої, меблевої промисловості. - Розвиток рекреаційно-курортного комплексу. - Науково освітня сфера. - Захист від повеней 	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток підприємництва - Залучення прямих іноземних інвестицій - Міжнародна та прикордонна співпраця. - Підтримка інновацій. - Розвиток туризму. - Розвиток інфраструктури - Розвиток людського та соціального потенціалу. - Охорона навколишнього середовища
3. Волинська область	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток прикордонної співпраці, прикордонної інфраструктури - Розвиток туристично-рекреаційного комплексу. - Реструктуризація вугільної галузі. 	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток регіональної співпраці. - Забезпечення екологічної безпеки. - Розвиток добувної промисловості, оброблювальної, машинобудування, легкої, харчової і такої, що переробляє.
4. Сумська область	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпечення випереджаючого розвитку та експортної орієнтації провідних галузей промисловості, логістики, складного виробництва - Впровадження прогресивних технологічних процесів у промисловості (в першу чергу, машинобудування, нафтогазодобувна, хімічна) 	<ul style="list-style-type: none"> - Використання лісових ресурсів. - Формування інвестиційного середовища - Затвердження інноваційної моделі розвитку. - Розширення внутрішнього ринку, розвиток ефективного підприємництва в аграрному секторі - Розвиток соціальної сфери і туризму - Розвиток підприємництва

Продовження табл. 1

Регіони	Пріоритети розвитку в «Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»	Пріоритети розвитку регіональних стратегій
5. Харківська область	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток сільськогосподарського виробництва та переробної промисловості - Високотехнологічне і наукоємне машинобудування, авіабудівництво. - Технологічне оновлення паливно-енергетичного і агропромислового комплексів. - Транспортна інфраструктура - Логістика. - Прикордонна співпраця - Водозабезпечення. - Розвиток наукового і освітнього комплексу 	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток деревообробної галузі, будівництва, народних промислів, туризму і виробництва екологічно чистої агропродукції. - Поліпшення якості життя населення. - Розвиток промислового потенціалу. - Розвиток малого бізнесу. - Ефективне використання природного потенціалу
6. Чернівецька область	<ul style="list-style-type: none"> - Прикордонна співпраця. - Транспортна інфраструктура. - Технологічне оновлення харчової і легкої промисловості. - Розвиток рекреаційно-туристичної сфери. - Захист від повеней. - Розвиток туристичної інфраструктури 	<ul style="list-style-type: none"> - Розвиток галузей: промисловість, енергетика (малі ГЕС, вітрова енергетика), транспорт, аграрний сектор економіки, лісове господарство, рекреаційно-туристичне господарство. - Зовнішньоекономічна діяльність. - Життєво-комунальне господарство.

Наголос на вирішення головної соціальної проблеми – підвищення рівня та якості життя населення – зроблено навіть у такому регіоні, як Харківський, незважаючи на те, що цей регіон серед інших регіонів України займає третє місце за рівнем життя населення.

Пріоритети розвитку для окремих регіонів, визначені в «Державній стратегії регіонального розвитку» та у відповідних регіональних стратегіях, в основному співпадають, але регіональні стратегії мають більш соціально орієнтований характер, при цьому, скажімо, на державному рівні приділяється першочергова увага підвищенню конкурентоспроможності регіонів, а, отже, розвитку промислового та інфраструктурного потенціалу.

В той же час ряд регіональних стратегій різко відрізняється за напрямками їх реалізації від Державної стратегії регіонального розвитку.

Так, наприклад, у стратегіях Сумської та Одеської областей зовсім відсутні розділи, орієнтовані на захист навколишнього середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів, що не відповідає не тільки світовим тенденціям, але і прийнятій КМУ економічній політиці держави. Крім того, є відмінності і в ряді розділів, які характерні тільки для конкретних регіонів. Так, у стратегії Одеської області представлено як пріоритетний розділ: розвиток морегосподарського комплексу, який враховує існуючий потенціал; реалізація цих переваг регіону дозволить ефективніше використовувати природний, наявний підготовлений трудовий та виробничий потенціал.

Однак жодна регіональна стратегія не пропонує заходи для оцінки та моніторингу реалізації прийнятих стратегій.

З метою подальшого збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України необхідно, щоб стратегії розвитку регіонів відповідали не тільки основним напрямкам розвитку держави, але й світовим принципам сталого розвитку.

Особливої уваги заслуговує необхідність підтримки і розвитку підприємництва, що знайшла відображення у стратегії. Це пов'язано з тим, що ще в 70-і роки перед індустріально розвиненими країнами постало питання про формування загальнонаціональних стратегій розвитку і їх увагу було спрямовано саме на розвиток підприємництва. В умовах, коли визначним для соціально-економічного розвитку країни та її регіонів стає здатність бачити, сприймати та попереджувати проблеми, ідеологія підприємництва як новаторська, творча діяльність є найважливішою компонентою підвищення життєздатності та динаміки розвитку як національних економік у цілому, так і її окремих регіонів, вирівнюючи рівні їх розвитку. Багато дослідників довели, що завдяки підприємницькій ініціативі створюються нові продукти та послуги, впроваджуються нові способи виробництва та форми його організації, залучаються нові сфери праці, відкриваються нові регіональні ринки. Головне ж полягає у тому, що підприємництво є найменшим витратним чинником розвитку матеріальної культури суспільства. Цим і пояснюється такий значний інтерес до нього в даний час.

Та все ж розглядати підприємництво як самодостатню виробничу силу було б помилкою, оскільки результативність підприємництва та прогресивний його вплив істотно розрізняються як у часі, так і в просторі. Це говорить про те, що функціональна роль підприємництва є продуктом економічного розвитку суспільства, тобто тих специфічних умов, в яких воно здійснюється. Проте в регіональних програмах ми можемо знайти загальні фрази про підтримку підприємницького

сектора економіки, в тому числі й малих виробничих структур, а також цільові показники зростання числа малих підприємств та кількості зайнятих на них. Хоча відомо, що інституційною основою ринкового господарства є приватна власність, її домінування в економіці регіонів зумовлює формування та розвиток підприємницької активності у всіх її формах та на самих різних рівнях прояву.

Звичайно, всі форми та види підприємництва за визначенням рівноправні: і малі підприємства, і, наприклад, великий власник металургійного комбінату, проявляючи підприємницьку активність, забезпечують не тільки приріст власного капіталу, але і вносять гідний внесок до загального зростання економіки країни, підвищення добробуту його громадян. Проте, хоча великі підприємства і складають основу економіки країни, роль малого підприємництва не можна вважати «малою» у соціально-економічному плані.

Через вказані причини розвиток малого підприємництва не можна розглядати як суто просте доповнення головної домінанти переходу до зрілої ринкової економіки, тобто великого бізнесу. Роль малого підприємницького сектора в економіці країни та її регіонів у зміцненні та розвитку ринкових відносин незрівнянно вища, ніж частка цього сектора в результатах економічної діяльності країни та кожного регіону. Тому і в стратегії розвитку регіонів і в планах соціально-економічного розвитку цим питанням приділено недостатньо уваги.

Сам факт звернення регіонів до стратегічного планування та спроби вийти за межі поточної діяльності явище не тільки позитивне, але й виключно важливе в регіональній політиці останніх років, оскільки ставить регіональні органи влади в нову, відповідальну позицію, на базі зафіксованих цілей, показників і т. д., в якій за певних умов можливим є перехід від парадигми функціонування до парадигми розвитку. Це лише гіпотетична можливість, а не імператив, оскільки вихід на визначені стратегією та програмою цілі пов'язаний з наявністю політичної волі, кваліфікації, сильної команди та інших якостей керівників регіону. Інакше цю позицію можна лише успішно імітувати.

Не менш важливою є позитивна передумова для подальшої ефективної роботи щодо організації стратегічної роботи полягає у тому, що влада в той чи інший спосіб повинна вміти створювати нові відносини з бізнес-структурами. Але практика свідчить, що цей процес носить на нині початковий або імітаційний характер.

Розробка регіональних стратегій та планів їх соціально-економічного розвитку зіграла свою позитивну роль, в той же час враховуючи велику різноманітність умов у регіонах, невизначеність та пасивність в питаннях позиції центральних органів влади щодо розвитку інфраструктурної та особливо інноваційної сфери. Тому велика частина проаналізованих нами регіональних стратегій та програм обмежена розглядом та реалізацією двох сценаріїв розвитку регіонів: сценарним та інноваційним. Інноваційні сценарії орієнтовані на активніше впровадження науково-технічних досягнень та розвиток інноваційної інфраструктури. Проте ні перший, ні другий сценарії не включають організаційні, кадрові, антропо-технічні та інші інновації. На нашу думку, всі представлені і розглянуті нами регіональні програми як сценарії розвитку регіонів – дуже крихкий і не завжди надійний інструмент, який має властивість деформуватися та розпадатися у міру його реалізації.

Жоден із розглянутих нами сценаріїв розвитку регіонів не зміг задовольнити вимоги реалізувати механізм активізації міжрегіональних зв'язків як одного з

ефективних механізмів регіонального розвитку. Можна припустити, що причина недостатньої розробленості цього механізму криється як у логіці, так і в практиці органів регіонального управління.

Найгострішою та ключовою проблемою, якщо говорити про інноваційний розвиток, для переважного числа регіонів є недостатня кількість кваліфікованих управлінських кадрів. У той же час влада мовби витісняє або прагне її не помічати: практично у всіх стратегічних документах проблема підготовки кадрів вирішується з формальних, бюрократичних позицій, наприклад, прогнозу числа випускників вузів та принципів механізмів і термінових заходів для вирішення цієї проблеми не пропонується. Більш того, регіональні системи освіти, перш за все професійної, не задіяні в програмах регіонального розвитку.

Розробка стратегічних планів розвитку регіонів, що враховують не один – два сценарії, а весь спектр можливих варіантів соціально-економічної системи регіону, вимагає окремого узгодження (за числами, датами, схемами, фінансами і т. д.) величезної кількості неповної, недовизначеної і часто суперечливої економічної інформації, що надходить із різних рівнів системи управління регіону. До недавнього часу у нас не було інформаційно-аналітичних систем потрібної потужності з такими функціональними характеристиками, які дозволяли б створювати більш-менш адекватні математичні моделі складних соціально-економічних систем. Тому вимога взаємної ув'язки сценаріїв розвитку різних галузей регіонального та загальнодержавного господарства виявилася невиконаною, отже, як і раніше, ці різні сценарії існують кожен сам по собі, в кращому разі якісь заходи одного сценарію розвитку враховуються в іншому, і навпаки.

Якщо не виходити за рамки системи бюрократичного функціонування, з об'єктивної точки зору таку ситуацію можна виправдати тим, що програми міністерств, які повинні підтримувати процес регіонального розвитку, не фінансуються в повному обсязі, управлінські новації практично не впроваджуються.

У той же час, якщо піднятися над сьогоденними турботами влади та бізнесу, то ситуація, з якою стикаються регіони та країни в цілому, виглядає куди складнішою, ніж можна собі уявити. В умовах глобалізації та заострення конкуренції між провідними країнами світу в політичній, економічній, військовій та інших сферах і у зв'язку зі вступом України у СОТ перед регіонами та країною зростають виклики та зростають загрози опинитися у ряді неконкурентоздатних країн із залежною економікою та обмеженим суверенітетом. У той же час жоден із регіонів, які ми досліджували, не ставив у своїх стратегіях завдань щодо формування оптимальної галузевої та виробничої структури економіки.

На концептуальному рівні структурна політика регіонів повинна відповідати на такі принципові для економічного розвитку країни питання:

- на яких регіональних ринках повинно переважно здійснюватися економічне зростання (розвиток внутрішнього ринку, інтеграція та її формати, експортно-орієнтована економіка);
- яким повинно бути товарне наповнення (галузева структура) економічного зростання;
- за рахунок яких джерел повинно відбуватися економічне зростання та як здійснювати мобілізацію і цільове використання таких ресурсів;

- хто буде основним суб'єктом модернізації економіки регіону в різних її секторах (держава, великий, середній та малий бізнес);
- яким повинен бути економічний механізм, що забезпечує зацікавленість господарюючих суб'єктів в активній участі в проектах модернізації як національної економіки в цілому, так і її регіональних складових, а також достатню прозорість фінансових потоків та ефективний контроль за їх цільовим використанням.

Список використаних джерел

1. Ісаченко Д. А. Малі промислові підприємства в трансформаційній економіці регіону / Д. А. Ісаченко ; НАН України. ІПРЕЕД. – Одеса, 2009. – 403 с.
2. Ісаченко Д. А. Малі підприємства в економіці України / Д. А. Ісаченко. – Одеса, 2006. – 164 с.
3. Стратегія розвитку промислового комплексу регіону (орієнтири, ресурси, обмеження) / під ред. Б. В. Буркинського. – Одеса : НАН України. ІПРЕЕД, 2008. – 321 с.
4. Ляшенко В. И. Регулирование развития экономических систем / В. И. Ляшенко. – Донецк : ДонНТУ, 2005. – 668 с.
5. Шеховцева Л. С. Управляемое развитие региона: стратегическое целеполагание / Л. С. Шеховцева. – Калининград, 2005. – 189 с.

Ісаченко Д.А. Практика стратегического планирования развития регионов.

Исследованы долгосрочные стратегии развития ряда регионов, расположенных в разных природоклиматических зонах и имеющих разные промышленные, трудовые и финансовые потенциалы, разные природные ресурсы, владеющих разной транспортной инфраструктурой и имеющих другие отличия. Доказано, что требование взаимной увязки сценариев развития разных отраслей регионального и общегосударственного хозяйства не выполняется, и, как и раньше, эти сценарии существуют каждый сам по себе. Ни один из исследованных регионов не ставил в своих стратегиях задач по формированию оптимальной (рациональной) отраслевой и производственной структуры экономики региона.

Ключевые слова: развитие, стратегия, регион, отраслевая и производственная структура, программы, социально-экономическое развитие, планирование.

Isachenko D.A. Practice of the Strategic Planning of Development of the Regions.

Its have been studied long-term strategies of development of range of the regions which are located in different nature climatic areas, have different industrial, labour and financial potentials, different natural resources, own a different transport infrastructure and have other differences. It has been proved that the requirement of the associativity of scenarios of development of different industries of regional and national economy is not realized, and as well as before these scenarios exist each in itself. None of the investigational regions put in their strategies the tasks in relation to the forming of optimum (rational) branch and production structure of economy of the region.

Key words: development, strategy, region, branch and production structure, programs, socio-economic development, planning.

Надійшло 09.12.2009 р.