

УДК 332.14

Шевченко О.В.

Національний інститут стратегічних досліджень

РЕГУЛЯТИВНІ ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ¹

У статті визначено недоліки чинної державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Обґрунтовано стратегічні орієнтири підготовки нової стратегії. Сформовано низку рекомендацій щодо розробки нової стратегії.

Ключові слова: державна стратегія регіонального розвитку, регіональні стратегії, стратегічне планування регіонального розвитку, інструменти регулювання регіонального розвитку.

Shevchenko O.V.

REGULATIVE APPROACHES TO THE STRATEGIZING OF REGIONAL DEVELOPMENT

Reform of the regional development administration increases the importance of the strategic planning as a tool of the state direct influence on the process of balanced reconstitution of regional economic complexes. Improvement of regional development administration could be performed on the base of tools for regional development administration, and one of these tools could be the regulative instrument – the State strategy of regional development.

Instruments for the state administration of regional development, which are traditionally used in Ukraine till now, have demonstrated list of strains, among which are ineffectiveness of the direct granting from the state budget to regions and establishment of preferential regimes. These instruments were incapable in solving both, internal regional problems – depressiveness and mono-functionality – and also problems of interregional development – regional socio-economic inequality's adjustment, acceleration of structural improvements of regional economic complexes, reinforcement of consolidation of the whole economic space in the country.

Also, some traditional instruments and mechanisms influencing regional development are outmoded – the state direct investment, programming of socio-economic development of regions and state orders. They only strengthen the contemporary local problems or solving them insufficiently, don't create the stimulus for communities' self-development, activation of local economic initiative and development of entrepreneurship in little settlements.

At the initial stage the State strategy performed its function in determining the priorities of regional development, working out and implementation the tools for the

¹ При підготовці статті використано зауваження та пропозиції фахівців Національного інституту стратегічних досліджень щодо удосконалення структури державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, підготовлені у відповідь на лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі № 2811-04/17729-06 від 11.05.2012 р.

achievement of these priorities. The change of socio-economic situation in the country reflects the strains of the State strategy and problems in its realization. In the State strategy the problems of regional development are highlighted in insufficient way. Some of defined goals are outdated; the mechanism of choosing of priority goals of regional development is absent.

On the base of analysis of problems and strains of the State strategy the theoretical ground for mainstream points of new strategy were created. The first element of this ground is the updating of description of regional development trends and total characteristics of regional problems. The next ground is the determination of integral regional goals and tasks of their achievement. These goals should be aimed at gradual solving of key problems of internal socio-economic development of regions.

The structure of new strategy should outwardly demonstrate «problems of regional development – contemporary calls for regions – mechanisms of state strategy realization» for the goals of visualization of terminable needs of regional existence and having possibility for their satisfaction.

Key words: the state strategic for regional development, regional strategies, strategic planning of regional development, tools of regional development regulation.

Шевченко О.В.

РЕГУЛЯТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИРОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье определены недостатки действующей Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 года. Обоснованы стратегические ориентиры подготовки новой стратегии. Сформирован перечень рекомендаций по разработке новой стратегии.

Ключевые слова: государственная стратегия регионального развития, региональные стратегии, стратегическое планирование регионального развития, инструменты регулирования регионального развития.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Зростання ролі регіональної складової у державній політиці України, поступовий перехід від короткострокового до середньо- і довгострокового планування регіонального розвитку, посилення вимог щодо подальшої децентралізації процесу ресурсного забезпечення регіонального розвитку та управління регіонами вимагають удосконалення системи управління регіональним розвитком. На сучасному етапі реформування системи управління регіональним розвитком зростає значення стратегічного планування як важеля прямого впливу держави на процеси збалансованого відтворення регіональних комплексів. Тому удосконалення системи управління регіональним розвитком

можливе за рахунок зміни підходів до формування інструментів регулювання регіонального розвитку, і одним із них може стати регулятивний інструмент – Державна стратегія регіонального розвитку (Стратегія). Вона орієнтована на використання механізмів модернізації соціально-економічного розвитку регіону, визначення пріоритетів регіонального розвитку на середньо- і довгострокову перспективу, підвищення конкурентоспроможності регіональних комплексів. Вищевказаним, а також існуванням проекту стратегії на період до 2020 року, який тривалий час обговорюється й аналізується, і обумовлена актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Питанням стратегічного управління регіональним розвитком присвячена низка праць вітчизняних та закордонних вчених, серед яких можна відмітити роботи таких фахівців, як М. Сумпор і І. Докіч [1], Б. Жихаревич [2], С. Козловський [3], А. Маршалова і О. Новосолов [4], О. Швецов [5], і також роботи автора статті і колег [6-9]. Однак на науковій ниві бракує робіт із досліджень державних стратегій регіонального розвитку різних країн як інструментів реалізації державної регіональної політики, з одного боку, а з іншого – інструментів пошуку компромісу між загальними регіональними та державними інтересами. Залишається недостатньо вирішеною проблема формування наукових підходів та практичних рекомендацій до удосконалення системи загального стратегічного планування й управління регіональним розвитком.

Цілі статті. Метою даного дослідження є підведення теоретичних основ та розробка практичних рекомендацій до формування державної стратегії регіонального розвитку України. Для досягнення мети поставлено низку завдань: визначено недоліки чинної державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, обґрунтовано стратегічні орієнтири підготовки нової стратегії, сформовано низку рекомендацій щодо її розробки і ухвалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Інструменти державного управління регіонального розвитку, що традиційно використовувалися в Україні до цього часу, продемонстрували низку недоліків, а саме:

- неефективність прямого субсидування регіонів із державного бюджету та встановлення пільгових режимів. Ці заходи виявились неспроможними вирішити як внутрішні регіональні проблеми – депресивність розвитку, монофункціональність територій, так і проблеми міжрегіонального розвитку, зокрема забезпечення регулювання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, прискорення структурної перебудови виробничих комплексів, посилення консолідації єдиного господарського простору країни;

- застарілість традиційних інструментів та механізмів впливу на регіональний розвиток, які лише закріплюють поточні проблеми територій, вирішують їх недостатньою мірою, не створюють стимулів до саморозвитку, активізації місцевої економічної ініціативи та розвитку підприємництва на місцях. Традиційними інструментами впливу на регіональний розвиток є пряме державне інвестування, програмування соціально-економічного розвитку регіонів та державне замовлення. Надмірні диспропорції у обсягах капітальних інвестицій (46,67 рази з урахуванням м. Києва і 15,21 рази без урахування м. Києва за результатами січня-червня 2014 р., за даними Держстату України) свідчать про те, що держава недостатньо впливає на рівномірний розподіл інвестицій. Цілі реформування, визначені у щорічних програмах розвитку, орієнтуються на вирішення поточних проблем і часто не пов'язані із цілями, визначеними у стратегіях соціально-економічного розвитку тих же регіонів. Державні замовлення орієнтовані на виробничі потужності лише окремих підприємств у регіонах, що є недостатнім для стабілізації економічного розвитку всього регіону;

- слабка участь інститутів громадянського суспільства, зокрема Агентств регіонального розвитку (АРР) у реалізації регіональної політики на місцях. АРР з метою створення умов та сприяння якнайповнішому використанню внутрішнього потенціалу певної території повинні відповідати певним загальним критеріям: мають сприйматись органами влади й самоврядування, іншими політичними структурами як інституційний механізм регіонального розвитку; у своїй діяльності повинні зберігати автономію в ухваленні рішень (спиратись на власне бачення стратегії регіонального розвитку) і, водночас, координувати свою роботу з державними структурами, що опікуються вирішенням

проблем регіонального розвитку; повинні володіти фінансовими ресурсами для реалізації узгоджених з місцевою владою проектів регіонального розвитку. Більшість існуючих в Україні АРР не відповідають зазначеним вище вимогам.

Стратегічне планування регіонального розвитку було започатковано в Україні з 2006 р. із ухваленням стратегії на період до 2015 року. На початковому етапі стратегія виконувала свою функцію щодо визначення пріоритетів регіонального розвитку, розробки та впровадження інструментів їх досягнення. Зміна соціально-економічної ситуації у країні демонструє недоліки чинної стратегії та проблеми у її реалізації.

Так, у чинній стратегії недостатньо висвітлюються проблем регіонального розвитку. Основними проблемами соціально-економічного розвитку регіонів визначені: низька конкурентоспроможність територій, недостатня кількість інновацій та інвестиційних ресурсів. Проте на порядок денний нині виступили й інші проблеми соціально-економічного розвитку регіонів – недостатня інтегрованість регіонів у господарський простір країни та їх надмірна орієнтованість на зовнішні ринки; незначна кількість конкурентоспроможних об'єктів для інвестування та відсутність сприятливого інвестиційного клімату в регіонах; неналежне інформаційне представлення інвестиційного потенціалу – інвестиційного портрету територій; неможливість швидкого запровадження інноваційних технологій внаслідок застарілості основних фондів. Так, у 14 регіонах України до 50 % обсягу товарів виробляється на експорт. У 13 регіонах обсяг імпорту товарів перевищує експорт, що зумовлювало від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі загалом по Україні до останнього часу. Інвестиційні портрети регіонів несистемно надають інформацію про потенційні об'єкти інвестування, часто обмежуючись лише представленням загальних економічних переваг території. За підсумками 2013 р. інноваційна діяльність характеризувалась зростанням у 17 регіонах питомої ваги інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств, проте у середньому по Україні їх частка становила лише 13,8 %. Також, у стратегії не наведено поточну інтегральну оцінку рівнів розвитку регіонів та їх інвестиційну привабливість.

Також, неактуальними є окремі визначені у стратегії цілі, відсутній механізм вибору пріоритетних цілей регіонального розвитку. Станом на 2014 рік виникає потреба у коригуванні цілей стратегічного розвитку регіонів відповідно до нових умов господарювання і низхідної динаміки основних макроекономічних показників і також відповідно до нових стратегічних пріоритетів та цілей розвитку регіонів України, що виникли після підписання угоди по асоціацію з ЄС, і з урахуванням тенденцій нової регіональної політики у ЄС.

На основі аналізу проблем та недоліків чинної стратегії можемо створити наступні теоретичні основи для формування магістральних орієнтирів стратегії.

Першою такою основою є осучаснення опису тенденцій регіонального розвитку та загальної характеристики проблем регіонів. Визначними сучасними тенденціями регіонального розвитку є: зростання диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів внаслідок занепаду економіки регіонів Сходу України та погіршення загальноекономічної ситуації в країні; депресивність низки регіонів; транспортна віддаленість мешканців від центрів надання послуг; нестача трудових ресурсів в одних місцевостях та їх надлишок – в інших; монофункціональність малих міст; нерозвиненість підприємницького середовища; неререформованість сектора житлово-комунального господарства; невирішені екологічні проблеми; диференціація показників якості життя. В оновленій стратегії доцільно розширити порівняльний аналіз показників соціально-економічного розвитку регіонів України та інших країн, які мають позитивні здобутки у вирішенні регіональних проблем. Слід провести групування регіонів за показниками економічного розвитку, якості людського капіталу.

Наступною основою може бути визначення інтегральних цілей регіонального розвитку і завдань з їх досягнення. Такі цілі мають бути спрямовані на поступове вирішення ключових проблем внутрішнього соціально-економічного розвитку регіонів, створювати позитивний кумулятивний ефект для вирішення соціально-економічних проблем розвитку України загалом, бути спрямованими на загальне підвищення ефективності державного управління регіонами і бути зорієнтованими на формування

консолідованого економічного простору країни, збільшення ємності внутрішнього ринку, посилення внутрішньої міжрегіональної кооперації, насамперед у виробничій сфері, структурну модернізацію регіональної економіки, запровадження енергозберігаючих технологій, розвиток екологічно безпечного виробництва, раціональне господарське використання місцевих ресурсів, формування конкурентоспроможних регіональних економік на основі оптимального та раціонального використання внутрішнього ресурсного потенціалу регіонів, забезпечення стабільного розвитку людського капіталу та вирішення соціальних проблем.

Для успішної реалізації стратегії необхідно визначити черговість, пріоритетність цілей та встановити різні часові параметри їх досягнення. Це дозволить забезпечити етапність фінансування необхідних заходів, системність у процесі досягнення визначених у стратегії цілей. Доцільною є розробка логічної схеми узгодження стратегічних цілей регіонального розвитку та їх послідовного досягнення.

Висновки. Структура нової стратегії повинна наочно демонструвати лінію «проблеми регіонального розвитку – сучасні виклики регіонального розвитку – механізми реалізації стратегії», для того, щоб бачити усі нагальні потреби регіонального буття та мати змогу їх задовольнити. З метою ефективної імплементації стратегії до низки стратегічних документів країни вона повинна мати зв'язок із програмою діяльності уряду, щорічними планами дій уряду, галузевими і секторальними програмами розвитку регіонів, а також зі стратегіями розвитку регіонів. Підвищення дієвості державної регіональної політики в Україні вимагає врахування вищезазначених стратегічних напрямків формування державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року. Подальші дослідження стратегічного планування регіонального розвитку мають стосуватися питань розробки плану реалізації державної стратегії регіонального розвитку, формування нових або оновлення чинних стратегій регіонального розвитку.

1. Sumpor M., Dokic I. Are there any improvements in governance after a decade of regional strategic planning in Croatia? /M. Sumpor, I.Dokic / Conference proceedings of the 10th Internat. Conference: «Challenges of Europe: In Quest for New

Competitiveness», Split, Croatia, May 2013 [Ел.ресурс] – Режим доступу: <http://www.efst.hr/eitconf/proceedings/TenthInternationalConferenceChallengesOfEuro-pe-ConferenceProceedings-bookmarked.pdf>, стор. 253–271.

2. Жихаревич Б.С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне / Б. Жихаревич // Регион: экономика и социология. – 2012. – №4. – С. 235–256

3. Козловський С.В. Методичні основи розробки системи індикативного планування в регіоні / С.Козловський // Регіон. економіка. –2010. – №1. – С. 32–37.

4. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления / А. Маршалова, А. Новоселов // Регион: экономика и социология. – 2012. – №1. – С. 40–58.

5. Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения (окончание) / А. Швецов // Вопросы экономики. – 2009. – № 5. – С. 12–47.

6. Шевченко О.В. Щодо удосконалення Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. Аналітична записка [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya_2015-a0536.pdf.

7. Щодо першочергових заходів підвищення ефективності стратегічного планування розвитку регіонів України. Аналітична записка / О. Шевченко, В. Жук, М. Кушнір – Національний інститут стратегічних досліджень, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/382/>.

8. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С.О. Білої. – К.: НІСД, 2011. – 88 с.

9. Новітні тенденції регіональної політики та стратегічні засади ДСРР на період до 2020 р. У доповіді: Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. Аналіт. доповідь / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір, В.І. Жук, І.В. Валюшко, О.А.Баталов, І.П. Зарицька. – Р. 3. К.: НІСД, 2012. – 96 с. – С. 29–40.