

УДК 332.146

В. М. Тісунова,

*д-р екон. наук,
доцент,*

*Луганський державний університет
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ

Державні та регіональні органи управління для подолання значного кола проблем в економічному розвитку регіонів постійно знаходяться в пошуку нових методів і підходів до управління і планування територій. Досягти головної мети господарського розвитку їм

дозволяє застосування комплексного набору правил і дій, що являє собою стратегічне планування. Актуальність стратегічного планування зумовлюється недостатнім вивченням його інституційної ролі в забезпеченні економічного зростання.

© В. М. Тісунова, 2011

До питань державного і регіонального планування звертались у своїх роботах вітчизняні й зарубіжні вчені. Дослідження проблем планування й управління структурної побудови інтенсивно проводяться в Америці, Японії, Європейському Співтоваристві, Росії.

В Україні ці питання досліджуються в роботах Є. Головахи [1], Я. Жалило [2], М. Мельникова [3], Г. Почепцова [4], Г. Соколова [5], О. Тіщенко [6] та ін. Проте невизначеність деяких питань, пов'язаних з організацією цього процесу, зумовлює потребу в подальших розробках у цьому напрямку.

Мета статті полягає в дослідженні проблеми формування стратегії розвитку економіки регіону.

Для досягнення визначеної мети дослідження поставлено і вирішено такі завдання: визначити роль стратегічного планування в соціально-економічному розвитку регіону; розглянути інструменти організаційного забезпечення реалізації стратегії; здійснити аналіз стратегічних документів в Україні; удосконалити методичні підходи і практичні рекомендації до моніторингу територіального розвитку.

Найважливішою функцією державної влади є стратегічне планування, яке повинне здійснюватися за допомогою розробки й ухвалення державних програм, що визначають найбільш важливі і в той же час досяжні цілі соціально-економічного розвитку країни. Слід зазначити, що в умовах ринкової економіки мова йде саме про програмування, а не про всеосяжне директивне планування в тому вигляді, в якому воно реалізувалося в радянський період. У державному ж секторі, який зберігається в сучасній українській економіці, стратегічне державне планування об'єктивно необхідне. Будь-який затверджений бюджет вже є директивним планом, що визначає орієнтири розвитку бюджетної сфери. У ринковому, зокрема приватному, секторі економіки може застосовуватися індикативне планування, перш за все в територіальному і галузевому розрізі. Одночасно з ним бізнес-планування для окремих ринкових підприємств також залишиться найважливішим інструментом формування середньо- і довгострокових цілей економічного розвитку. Таким чином, план як політекономічна категорія «переживає» стадію реабілітації. Планування в тій або іншій формі застосовуватиметься, поки існує держава (а отже, і державне замовлення), незалежно від того, які відносини (ринкові або неринкові) характерні для суспільства.

На думку Я. Жалило, «трансформаційна економіка є специфічним об'єктом державної еко-

номічної стратегії. Їй властива низка системних особливостей, серед яких:

інституційна недостатність і мінливість виробничих відносин;

втрата цілісності економічної системи;

деструктивна мотивація господарюючих суб'єктів;

розповсюдження нелегітимних регуляторів економічної сфери;

значний ресурсний дефіцит як держави, так і суб'єктів господарювання;

порушення відтворювальних процесів мікрорівня і процесу суспільного відтворення» [2].

Вказані особливості закладають фундамент істотних диспропорцій в економічній стратегії держави, обмежують її дієвість, чим впливають на зниження ефективності саморегулюючих механізмів економічної системи. Ця суперечність складає один із визначальних парадоксів трансформаційного періоду. За таких умов саме послідовність, зваженість і обґрунтованість державної стратегії є ключовими чинниками продуктивності перехідних процесів. Г. Почепцов, зокрема, схильний розглядати стратегію як певний «віртуальний ресурс», який може впродовж конкретного періоду компенсувати брак окремих ресурсів, необхідних для розвитку суспільства (фінансових, природних, трудових та ін.). Проте, відзначає автор, стратегія повинна бути спрямована на відновлення і відтворення, по можливості, цих дефіцитних ресурсів [4, с. 7].

Як свідчить макроекономічна динаміка останніх років, в Україні відбувається поступове формування нової цілісної суспільно-економічної системи, здатної бути об'єктом послідовної державної економічної стратегії. «Тим часом подолання системних особливостей трансформаційного періоду вимагає ще достатньо багато часу, тривалість якого значною мірою обумовлена саме непослідовністю і незваженістю політики економічних перетворень 90-х років минулого століття. Ці особливості накладають значний відбиток на процес формування і реалізації державної економічної стратегії, перш за все, ускладнюючи прогнозування результатів рішень, прийнятих у сфері економічної політики» [2]. Отже, саме таке прогнозування, що охоплює трансформаційні особливості, повинне стати одним із пріоритетних завдань стратегічних досліджень в економічній науці.

Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів здійснюється на підставі законодавчого і нормативного регулювання. У

методичних рекомендаціях із формування регіональних стратегій розвитку, затверджених Міністерством економіки і з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 [7], встановлений порядок визначення її мети, завдань, суб'єктів, об'єкту її розробки і реалізації, механізми формування і моніторингу заходів, ресурсна база. До інструментів стратегії відповідно до цього нормативного документу можна віднести: формування політики розвитку регіону; правове забезпечення реалізації стратегії; створення організаційної системи розробки і реалізації стратегії; формування ефективної внутрігалузевої і міжгалузевої структури виробництва; вдосконалення відносин власності; формування конкурентного середовища в регіоні. Проте за восьмирічний період дії цих рекомендацій в регіонах все виразніше почав відчуватися брак повноважень органів місцевого самоврядування із планування економіки і соціальної сфери.

Дослідження показало, що інструменти організаційного забезпечення ринкових перетворень в економіці області, які використовуються у стратегіях, не підкріплені відповідними формальними актами і неформальними правилами. У зв'язку з цим необхідно у процесі ринкових перетворень економіки в регіоні передбачити введення таких норм і правил:

обов'язковість надання економічними суб'єктами області незалежно від форм власності пропозицій щодо обсягів виробництва і збуту продукції (робіт, послуг);

усунення регламентації Кабміном України порядку використання природних ресурсів на території області;

встановлення для суб'єктів господарювання обсягів участі в розвитку регіону;

розробка і використання правил нежорсткої конкуренції, запобігання банкрутству і загостренню соціальних відносин;

підзвітність суб'єктів господарювання з виконання заходів стратегій органам місцевого самоврядування й економічна відповідальність за їх здійснення;

створення корпоративного органу з економічного розвитку регіону;

здійснення конституційного принципу про зобов'язання власника перед суспільством;

систематична розробка планів-пропозицій для суб'єктів господарювання щодо корпоративізації діяльності і створення неформальних асоціацій (кластерів). У цьому полягають основні цільові установки формування організаційно-

го забезпечення ринкових перетворень в економіці регіону.

Наприклад, введення обов'язковості надання суб'єктами господарювання області пропозицій щодо обсягів виробництва і збуту продукції, робіт і послуг дозволить удосконалити такі інструменти стратегії, як формування ефективної внутрігалузевої і міжгалузевої структури виробництва, створення конкурентного середовища в регіоні, розробка загальної політики розвитку регіону, вдосконалення відносин власності. Аналогічні результати впливу на групи механізмів формування стратегії будуть отримані при усуненні регламентації Кабінетом Міністрів України порядку використання природних ресурсів на території області і впровадженні інших інституцій.

Загальнонаціональним орієнтиром для розробки регіональних стратегій є Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції», яка розроблена у 2004 р. [8]. Це найбільш комплексний і фундаментальний документ в цій сфері.

Важливим документом у державному програмуванні України є також Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. (ДСРР), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 ДСРР [9], як і Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр., спрямована на вирішення проблем соціально-економічного розвитку України. При цьому автори вищезазначених документів розцінюють практично всі заходи як суворо детерміновані, вимушені і єдино можливі і не наводять альтернативні варіанти подальшого розвитку подій. Насамперед ставиться завдання створення єдиного економічного простору країни. Цей в цілому правильний вислів приводить до недооцінки регіональних чинників. Україна дуже велика країна, щоб в ній не враховувати інтереси регіонів.

Відповідно до вищезазначених стратегій була розроблена Стратегія економічного та соціального розвитку Луганської області до 2015 р. [10]. Ця стратегія формує, з одного боку, основні цілі й завдання розвитку держави на певний період часу, а з іншого — складає основу для розробки низки збалансованих між собою стратегій економічного розвитку окремих регіонів [6, с. 86]. Разом із тим проведений аналіз стратегічних документів виявив такі типові недоліки регіональних стратегій, як фрагментарне відображення основних джерел доходів і обумовленості витрат населення, його розширення за рівнем добробуту, не-

достатнє обґрунтування напрямів розвитку агропромислового комплексу і легкої промисловості.

Слід також відмітити, що аналіз підсумків динаміки і тенденцій економічного і соціального розвитку Луганської області в Стратегії проведений тільки за 2005–2006 рр., що безумовно не дає повну картину проблем регіону через відсутність аналізу за період з 1990 р. Окрім цього, визначення завдання і показників повинно бути спрямоване на ліквідацію причин і проблем за допомогою розроблених відповідних заходів. Формування сукупності пріоритетних напрямів необхідно визначати комплексом виробничо-господарських, організаційно-правових, соціально-економічних, екологічних вимог. Тому відмічена Стратегія економічного і соціального розвитку Луганської області на період до 2015 р. потребує доопрацювання з позицій інституційних нововведень. До них відноситься моніторинг показників Стратегії.

Враховуючи те, що Стратегія економічного і соціального розвитку Луганської області до 2015 р. поєднує державні й регіональні пріоритети, схема моніторингу будується у два етапи [10]:

1 етап — моніторинг показників досягнення цілей за державними пріоритетами щодо розвитку регіону;

2 етап — моніторинг показників щодо виконання регіональних стратегічних цілей.

Моніторинг, запропонований у Стратегії, не збігається із традиційним підходом, який передбачає аналіз даних про заплановані й фактичні обсяги і джерела фінансування Стратегії, виконання результативних показників у динаміці з початку дії Стратегії. Тому такі вимоги до моніторингу необхідно ввести у Стратегію, щоб щорічні звіти про хід виконання й ефективності реалізації її заходів забезпечували порівняння і простоту розрахунків.

На думку М. Мельникова та І. Магазинщикова, система моніторингу повинна будуватися на об'єктивних і суб'єктивних показниках [3, с. 121].

Об'єктивні показники пов'язані з особливостями розвитку сучасної соціально-економічної ситуації у країні, динамікою структурних змін, реформуванням власності, станом природоохоронної діяльності, створенням ринкових механізмів і ринкових інститутів, відповідної законодавчої бази. До суб'єктивних показників належать, зокрема: ставлення населення до процесів реформування власності; оцінка ним як загальної соціально-економічної ситуації в Україні, так і умов свого життя; рівень розуміння господарськими керівниками і працівниками суті соціально-економічних

змін, шляхів подолання сучасної кризи, завдань, які стоять перед країною, трудовим колективом, кожним працівником тієї або іншої галузі.

Побудова динамічного ряду відмічених показників в їх взаємозв'язку і взаємодії складає суть соціально-економічного моніторингу. Метою моніторингу, його головним завданням є об'єктивна оцінка реальної соціально-економічної ситуації, аналіз головних тенденцій її розвитку, прогнозування перспективних напрямів соціально-економічної політики, внесення необхідних корективів у концептуальну модель і практику ринкових перетворень. За час незалежності в Україні чимало зроблено для створення інформаційного середовища, необхідного для ефективної діяльності управлінських структур. Зокрема, ще в лютому 1998 р. Верховною Радою ухвалений Закон України «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998–2000 рр.», а 4 листопада 2005 р. — Постанова «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2006–2008 рр.» [11; 12].

Активізувалося проведення моніторингових досліджень окремих сфер життєдіяльності українського суспільства [1; 5]. Проте моніторинговий аналіз, який проводиться Інститутом соціології НАН України, Національним Інститутом стратегічних досліджень та іншими науковими організаціями, зосереджується переважно на проблемах соціально-політичного розвитку. Перші спроби створення соціально-економічного моніторингу не можна назвати вдалими, оскільки як у методичному, так і в організаційному аспектах тут не дотримані основоположні принципи моніторингу. Швидше за все мова може йти про порівняльний аналіз показників, отриманих різними науковими установами в різний час за різною вибірковою сукупністю.

Складність створення загальнодержавної програми соціально-економічного моніторингу пов'язана, насамперед, з особливостями регіональних народногосподарських комплексів, з відмінностями в темпах і глибині структурних перетворень, галузевою специфікою, структурою власності, іншими чинниками, які значно ускладнюють типологізацію й уніфікацію соціально-економічних процесів.

У той же час надзвичайно актуальною і перспективною, перш за все з практичного погляду, є розробка і реалізація регіональної (обласної) програми соціально-економічного моніторингу, яка б дозволила фіксувати в системі об'єктивних і суб'єктивних показників різноманітні

аспекти соціально-економічної ситуації в області, своєчасно відстежувати тенденції її розвитку, передбачати можливі соціальні й екологічні наслідки і вносити необхідні корективи у практичну діяльність місцевих органів влади.

Стан регіональної економіки, економічних відносин в індикативній моделі може бути визначено за допомогою показників ВРП на душу населення, рівня зростання (падіння) виробництва, співвідношення накопичення і споживання, частки асигнувань на науку та інших показників.

Узагальнюючими соціальними показниками слід вважати показники якості життя: природний приріст населення, частка населення у працездатному віці, середня тривалість життя, рівень реальних доходів на душу населення, рівень безробіття, соціальна мобільність населення, рівень соціальної захищеності.

Метою управлінської діяльності є усунення існуючих та унеможливлення виникнення нових диспропорцій в розвитку окремих сфер життєдіяльності суспільства. Соціально-економічний моніторинг як інструмент регіональної політики дає можливість стежити за динамікою інтегральних показників розвитку і здійснювати вплив на ситуацію, що склалася в регіоні.

Таким чином, науково обґрунтована політика регіонального розвитку в сучасних умовах стає реальним гарантом економічної, соціальної та екологічної безпеки, а зрештою — гарантом національної безпеки. Тому в моніторинг необхідно, окрім пріоритетів і їх індикаторів, включити об'єктивні й суб'єктивні показники за такими групами: стан регіональної економіки області; соціальні показники області; соціально-політичні чинники; духовне життя суспільства. Інституційні умови слід доповнити такими показниками: кількість прийнятих нормативних актів для розвитку економіки конкретної території; ліквідація заборгованості із виплати заробітної плати; скорочення безробіття; податкові надходження; джерела фінансування стратегії (державний бюджет, обласний бюджет, власні ресурси суб'єктів господарювання, залучені кошти, позикові ресурси).

На основі моніторингу стратегії реально відстежуватимуться конкретні дії органів влади з необхідного ресурсного забезпечення, термінів виконання, виконавців, джерел і обсягів фінансування та очікуваних результатів.

Отже, формування і реалізація стратегії розвитку регіону — це цілеспрямована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування й управління, підприємницьких

структур і громадян, конкретної території для досягнення поставлених цілей і стабілізації економічного положення в регіоні.

Інструменти організаційного забезпечення реалізації стратегії потребують вдосконалення шляхом зміни інституційних засад господарювання в регіоні з урахуванням встановленої у процесі дослідження властивості інституцій одночасно впливати на елементи і функції організаційних механізмів.

У методологію проведення моніторингу стратегії потрібно внести зміни шляхом використання індикаторів і показників, що враховують динаміку структурних змін у господарському комплексі регіонів, реформування власності, функціонування ринкових механізмів, що дозволять вносити необхідні зміни до стратегії і до практичної діяльності місцевих органів влади і місцевого самоврядування.

Література

1. Головаха Є. І. Суспільство, що трансформується. Досвід соціологічного моніторингу в Україні / Є. І. Головаха. — К. : Ін-т соціології НАН України, 1997. — 156 с.
2. Жалило Я. Японский опыт государственного регулирования экономики / Я. Жалило // Экономика Украины. — 1995. — № 3. — С. 72–73.
3. Мельников Н. Социально-экономический мониторинг как инструмент региональной политики ускоренного развития / Н. Мельников, И. Магазинщиков // Нові виробничі системи і прискорений розвиток регіонів : матеріали Міжнародного економічного форуму (м. Київ, 16 листоп. 2001 р.). — К. : Логос, 2001. — С. 121–125.
4. Почепцов Г. Стратегія як мистецтво і особливий вид аналітики (всюди аналітики, а не політики) / Г. Почепцов // Політичний менеджмент. — 2004. — № 2. — С. 3–27.
5. Соколова Г. Н. Экономическая социология / Г. Н. Соколова. — Мн. : Віш. шк., 1998. — 368 с.
6. Тіщенко А. П. Стратегічне планування розвитку регіону: основні поняття, вимоги та алгоритм здійснення / А. П. Тіщенко // Економічний вісник Донбасу. — 2010. — № 2 (20). — С. 86–89.
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку : Наказ Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 41. — Ст. 1876.
8. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки : Указ Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 18. — Ст. 1278.

9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] // Нормативні акти України. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1096.997.0>.

10. Стратегія економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року : прийнята 16.10.2008 р. [Електронний ресурс] / Луганська облдержадміністрація ; Національний ін-т стратегічних досліджень // Сайт Луганської обласної адміністрації. — Режим доступу : <http://www.loga.gov.ua>.

11. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998–2000 роки : Закон України від 04.02.1998 р. № 76/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 183.

12. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2006–2008 роки : Затверджено Постановою Верховної Ради України від 04.11.2005 р. № 3075-IV [Електронний ресурс] // Нормативні акти України. — Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua/Law-base/VR/index.php?2005-3075-4>.

Надійшла до редакції 11.01.2011 р.