

Л. В. Беззубко,  
доктор наук з державного управління,

Б. І. Беззубко,  
Донбаська національна академія будівництва і архітектури

## РОЗВИТОК СТРАТЕГІЙ СТАРОПРОМИСЛОВИХ РЕГІОНІВ

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Старопромислові регіони є найбільш уразливими усфері накопичення потенційних загроз і небезпек. В якості визначення старопримислового регіону (СПР) пропонується застосовувати наступне – «це промисловий регіон чи його частина (район, місто обласного, республіканського значення в Автономній Республіці Крим, окремі населенні пункти) з надмірною концентрацією підприємств важкої індустрії та складним екологічним станом» (авторське визначення). Спираючись на наявні визначення старопромислових регіонів, особливості соціально-економічного розвитку до старопромислових регіонів в Україні можливо віднести Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку та Луганську області.

Саме в таких регіонах України особливого значення набуває розвиток стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях, оскільки ці регіони потребують структурних перетворень з опорою на розвиток нових галузей. Тут можливо погодитися з висновком О. Снігової, що саме нечітка стратегічна позиція стосовно старопромислових регіонів зумовлює високий ризик подальшої експлуатації застарілих економічних структур цих регіонів за рахунок концентрації зусиль на сприянні модернізації та технічному переоснащенню підприємств металургійного, машинобудівного, енергетичного й хімічного комплексів [1].

Актуальність даного дослідження пов'язана також з тим фактом, що на території двох старопромислових регіонів (Донецька та Луганська області) відбувається військовий конфлікт, який супроводжується значними витратами матеріального та людського потенціалу. Дане дослідження стратегій

старопромислових регіонів виконувалося у рамках роботи з державно-бюджетної науково-дослідної роботи «Соціально-економічні основи відновлення території Донецької області на підставі розвитку будівельної та екологічної складової, як запоруки сталого розвитку».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених питань.** Дослідженню особливостей розвитку старопромислових регіонів присвячено значну кількість наукових праць. Розвиток Донецької області як старопромислового регіону постійно знаходився в центрі уваги науковців Інституту промисловості НАН України (О. Амоші, В. Ляшенка, О. Новікової, Р. Прокопенка та інших). Значний внесок у аналіз розвитку Луганської області внесли вчені Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України (І. Заблудська, Ю. Рогозян та інші). Комплексне дослідження соціально-економічного розвитку непідконтрольних територій представлено змістовною публікацією «Окупований Донбас: економіка, демографія, групи впливу. Стратегії для України» [2]. Також серед публікацій, присвячених стратегіям розвитку старопромислових регіонів слід виділити визначення Я. Жалилом [3] шести вихідних позицій для розробки стратегії майбутнього Донецької області, серед яких найбільш важливим зазначається крах сформованої в регіоні моделі розвитку – моделі розвитку старопромислових регіонів.

**Метою проведених досліджень** є характеристика стратегій розвитку старопромислових регіонів України.

**Основні результати дослідження.** Порівняльна характеристика стратегій регіонального розвитку СПР до 2020 р. представлена у табл. 1

Таблиця 1

Загальна характеристика стратегій регіонального розвитку СПР до 2020 р.

СПР	Головна мета стратегії (місія)	Стратегічні цілі
1	2	3
Дніпропет-ровська область [4]	Стратегічна місія – примножити економічне багатство області та конвертувати його в комфортні та безпечні умови проживання її мешканців. Стратегічне бачення – провідний регіон України, де економічне зростання є інструментом перетворень області у край, де людям комфортно та безпечно жити і працювати, де для жителів міських та сільських територій відкриті умови для самореалізації, а збереження довкілля є природною потребою людини	1. Зменшення економічних дисбалансів. 2. Розвиток сільських територій. 3. Екологічна безпека. 4. Розвиток людського капіталу
Донецька область (нова редакція) [5]	Забезпечення захисту життя, прав та добробуту кожного громадянина незалежно від місця проживання, зменшення негативних наслідків в економіці шляхом ефективного використання усіх інструментів та чинників її відновлення і модернізації, реалізація регіоном власного потенціалу розвитку, посилення конкурентних позицій регіону	1. Економічний розвиток та підвищення зайнятості населення. 2. Підвищення спроможності місцевого самоврядування. 3. Людський розвиток, надання якісних соціальних послуг та вирішення питань ВПЮ. 4. Розбудова безпечного суспільства

Закінчення табл. 1

1	2	3
Луганська область [6]	Мета Стратегії – створення умов для вирішення нагальних проблем, забезпечення захисту життя, прав та добробуту кожного громадянина незалежно від місця проживання, запровадження дієвих заходів щодо підвищення рівня конкурентоспроможності та енергозбереження; відновлення та розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць; переорієнтація та перехід на нові ринки збуту регіональної продукції; покращання екологічної ситуації; розвиток людського потенціалу в області. Місія стратегії – досягнення балансу інтересів населення, бізнесу і влади (регіональної/місцевої)	1. Територіальна соціально-економічна інтеграція. 2. Підвищення рівня конкурентоспроможності. 3. Розвиток людського потенціалу та соціальна справедливість
Запорізька область [7]	Стратегічне бачення – історико-культурна столиця південно-східного регіону України, екологічно безпечний, інвестиційно привабливий регіон, з високотехнологічними індустріальним та аграрним комплексами, високим освітньо-науковим потенціалом, з широким спектром курортно-туристичних послуг. Місія – спрямування об'єднаних зусиль влади, бізнесу та громади на збереження та розвиток потенціалу, традицій і цінностей Запорізької області задля поліпшення життя мешканців кожної громади регіону	1. Запорізький край – регіон з високим рівнем та якістю життя населення. 2. Запорізький край – інвестиційно приваблива територія з розвинутим індустріальним комплексом та інфраструктурою. 3. Запорізький край – регіон розвинутих сільських територій. 4. Запорізький край – регіон екологічної безпеки та збереження природних ресурсів

Визначимо деякі особливості розробки стратегій старопромислових регіонів, нові явища у стратегічному плануванні, які з'явилися останніми роками. Так, у Стратегіях розвитку Донецької, Запорізької та Дніпропетровської областях до 2020 р. здійснена спроба узгодженості стратегічних та опера-

ційних цілей з відповідними цілями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. У табл. 2 наведена подібна система узгодженості стратегічних цілей Стратегії розвитку Донецької області та Державної стратегії регіонального розвитку.

Таблиця 2

**Узгодженість стратегічних цілей Стратегії розвитку Донецької області на період до 2020 року (нова редакція) із стратегічними цілями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [5]**

Стратегічні цілі Державної стратегії регіонального розвитку	Стратегічні цілі розвитку (Донецька область)			
	Економічний розвиток та підвищення зайнятості населення	Підвищення спроможності місцевого самоврядування	Людський розвиток, надання якісних соціальних послуг та вирішення питань ВПО	Розбудова безпечного суспільства
Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів	X	X	x	X
Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток	x	x	X	X
Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку	X	X	x	x

Примітка: Позначкою "X" зазначено повне узгодження стратегічних/операційних цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року стратегічним /операційним цілям розвитку Донецької області на період до 2020 року (нова редакція 2016 року); позначкою "x" зазначено загальну узгодженість.

Стратегія Запорізької області, крім власних цілей розвитку регіону, містить цілі, які відповідають цілям та строкам реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР-2020), у частині завдань і заходів, що передбачають спільні дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. У стратегіях Запорізької області також здійснена узгодженість стратегічних цілей з ключовими секторами розвитку (табл. 3).

У Стратегії розвитку Луганської області [6] зазначено, що вона є стратегією збалансованого розвитку, яка враховує інтереси населення, бізнесу і влади. Взаємоузгодження процесу планування та реалізації стратегічного розвитку забезпечуватиметься через застосування двох схем координації – горизонтальної – на регіональному рівні органів виконавчої влади та вертикальної – на рівні регіональних

та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, недержавних інституцій – громадських організацій та об'єднань підприємницьких структур, причетних до регіонального розвитку.

До позитивних моментів розробки стратегій областей слід віднести наявність цифрових показників оцінки реалізації Стратегії за роками у розрізі декількох сценаріїв:

1) песимістичний: більшість зовнішніх загроз і багато внутрішніх проблем «спрацюють» і ці ризики настануть з високою імовірністю, значно погіршать наявну ситуацію незважаючи на зусилля з запровадження Стратегії;

2) інерційний або трендовий: усе в зовнішньому оточенні «йде, як сьогодні», зовнішні можливості та загрози, що виникають, взаємно компенсуються;

## Узгодженість стратегічних цілей стратегії Запорізької області з секторами розвитку [7]

Сектори	Стратегічні цілі (Запорізька область)			
	1. Запорізький край – регіон з високим рівнем та якістю життя населення	2. Запорізький край – інвестиційно приваблива територія з розвинутими індустріальним комплексом та інфраструктурою	3. Запорізький край – регіон розвинутих сільських територій	4. Запорізький край – регіон екологічної безпеки та збереження природних ресурсів
Економіка й торгівля	x	X	X	x
Промисловість та інфраструктура	x	X	X	X
Сільське, лісове господарство, харчова промисловість	x	X	X	x
Транспорт і дороги	x	X	X	
Екологія і природні ресурси	x	x	x	X
Освіта й молодь	X	x	X	
Здоров'я, соціальний захист, сім'я й дитина	X		X	x
Культура й туризм	x	X	X	x
Обмін інформацією	X	X	X	X
Комунальне господарство	X	x	x	x
Територіальний розвиток, земля й кадастр	X	X	X	x

Примітка: Велика буква «X» означає більшу узгодженість / зв'язок, аніж маленька «x».

3) оптимістичний: демонструє позитивну динаміку, яка буде можлива за умови успішної реалізації Стратегії, докладання зусиль «з середини системи» або через вдалий збіг обставин і підтримку сильних сторін регіону зовнішніми можливостями.

При розробці стратегії Донецької області (нова редакція) [5] визначені:

- базовий сценарій стратегічного бачення розвитку Донецької області, під яким розуміється розвиток території області, яка знаходиться під контролем Уряду України, відповідно до тенденцій соціально-економічного розвитку країни;

- оптимістичний (традиційний) сценарій реалізації стратегічного бачення розвитку Донецької області – це розвиток за умови повернення усіх територій Донецької області під контроль Уряду України;

- песимістичний (реалістичний) сценарій реалізації стратегічного бачення розвитку Донецької області – це розвиток за умов загострення бойових дій та активізації міграції населення і подальшого руйнування інфраструктури.

При розробці стратегії Дніпропетровській області [4] визначалося місце області серед областей-сусідів найбільш економічно розвиненими (з найбільшими обсягами регіональної економіки) – Донецька, Запорізька, та Харківська області. Ці області є потенційними конкурентами Дніпропетровської області за інвестиційні ресурси і водночас можливими головними споживачами продукції економічної діяльності суб'єктів, розміщених у Дніпропетровській області. Аналіз розвитку Дніпропетровщини здійснено порівняно з регіонами-сусідами та регіонами Польщі (Сілезьке воєводство) та Російської Федерації (Кемеровська та Саратовська області), які мають близькі показники урбанізації та економічної структури. Це дозволило зробити висновок, що Дніпро-

петровська область, після міста Києва, є абсолютним лідером серед економік українських регіонів, що створює добрі стартові умови для наступного циклу стратегічного планування. Проведене дослідження соціально-економічного стану Дніпропетровської області та отримані порівняльні характеристики з регіонами-сусідами та регіонами, які належать до однієї групи будуть основою оцінки результатів виконання Стратегії.

Стратегія Дніпропетровської області [4] відповідає принципам збалансованого розвитку та спрямована на використання його сильних сторін та можливостей, адже в ній розглядаються шляхи забезпечення соціальної інтеграції, а також поліпшення стану довкілля. Одним з інструментів забезпечення збалансованості Стратегії розвитку Дніпропетровської області до 2020 року стало застосування в процесі її розроблення стратегічної екологічної оцінки (СЕО). СЕО – це системний і запобіжний процес, що здійснюється з метою аналізу потенційного впливу на довкілля документів стратегічного характеру, а також з метою інтегрування результатів оцінки в процес прийняття рішень. Було визначено, що реалізація Стратегії не повинна призвести до появи нових негативних впливів на довкілля якщо під час її реалізації будуть належним чином враховані природоохоронні вимоги. За підсумками СЕО було підготовлено Звіт про проведення Стратегічної екологічної оцінки Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року, з якого можна зробити такі висновки:

- 1) стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року враховує принцип екологічної збалансованості і в цілому орієнтована на зменшення антропогенного впливу на довкілля;

- 2) у стратегії обрано інерційний сценарій розвитку. З огляду на складну екологічну ситуацію в

області цей сценарій не може розглядатися як найбільш оптимальний з точки зору зменшення впливу на довкілля. Разом з тим, з огляду на соціально-економічну ситуацію в області та наявні фінансові можливості для реалізації Стратегії цей сценарій є найбільш реалістичним;

3) цілі Стратегії узгоджуються з національними та регіональними екологічними цілями.

Все це дозволяє зробити висновок, що моніторинг екологічних індикаторів ефективності впровадження Стратегії є важливою формою контролю того, який фактичний вплив на довкілля матиме Стратегія, та необхідною передумовою забезпечення збалансованості розвитку області. У Стратегії Дніпропетровської області зазначено, що обов'язковою умовою забезпечення моніторингу реалізації Стратегії є застосування системи індикаторів, які використовуються для визначення результативності реалізації державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Запропонована Уніфікована система індикаторів для Державної стратегії регіонального розвитку-2020, регіональних стратегій розвитку, а також Планів їх реалізації.

Стратегічною метою реалізації Стратегії розвитку Донецької області на період до 2020 року [5] на базі системно-діяльнісного підходу визначено забезпечення захисту життя, прав та добробуту кожного громадянина незалежно від місця проживання, зменшення негативних наслідків в економіці шляхом ефективного використання усіх інструментів та чинників її відновлення і модернізації, реалізацію регіоном власного потенціалу розвитку, посилення конкурентних позицій регіону. Стратегія області визначає принципи, цілі політики розвитку регіону та основні завдання, спрямовані на досягнення зазначених цілей.

На наш погляд, представляється дискусійним положення Я. Жаліло, який зазначав, що побудова та реалізація стратегії майбутнього мають відбуватися на програмних засадах, розроблених на умовах максимальної інклюзивності [3]. Але, закордоном накопичено значний досвід перебудови старопромислових регіонів, який необхідно максимально врахувати при розробці стратегій. Це насамперед стосується використання досвіду модернізації Рурського району (ФРН). Основними напрямками реструктуризації економіки регіону були:

- модернізація інших «старих» галузей промисловості;
- розвиток вищої освіти;
- створення технологічних центрів і на їх основі – наукомістких виробництв;
- поліпшення навколишнього середовища.

Промислова модернізація охопила більшість металургійних і хімічних заводів, підприємств важкого машинобудування. Були ліквідовані екологічно брудні виробництва, радикально оновлений асортимент продукції, зменшені промислові терито-

рії. Створено 5 нових університетів з метою скорочення молодіжного безробіття, обмеження еміграції з регіону і залучення нових кадрів. У результаті до середини 1990-х років Рурський регіон в основному завершив модернізацію і процес докорінної реструктуризації господарства. Хоча Рур, як і раніше, залишається найбільшим вугільним басейном Німеччини і Західної Європи, частка зайнятих у вугільній промисловості становить зараз 4,5% [8].

**Висновки дослідження.** Сучасне стратегічне планування має здійснюватися шляхом модернізації економіки старопромислових регіонів, розвитку нових наукоємних галузей на основі ресурсів регіону з використанням принципів сталого розвитку.

Донецька та Луганська області будуть мати свої особливості в розробці регіональних стратегій, це пов'язано із військовим конфліктом, який відбувався на їх територіях. Стратегії відновлення Донецької та Луганської областей мають бути орієнтовані на відновлення економіки, екології та соціального розвитку територій на принципах сталого розвитку,

Потрібні сценарії, які б забезпечили поетапне повернення окупованих територій Донбасу під контроль України. Представляє інтерес пропозиція вчених щодо використання демілітаризованих вільних економічних територій (ДеВЕТ). Економічний блок цієї пропозиції передбачає відновлення діяльності підприємств, зареєстрованих у відповідності до законодавства України, відділень українських банків; Державної фіскальної служби України тощо [2]. Слід також зазначити, що специфіку в розробці стратегій розвитку будуть мати і ряд територій у регіонах залежно від їх типу. Тут можливо застосовувати типологію територій, яку запропонували вчені ІЕП НАН України.

Використання прийому типології територій при розробці даної стратегії дозволить розробити загальні підходи до вирішення актуальних проблем. При виділенні типів територій, які відчували вплив військового конфлікту можливо враховувати пропозиції вчених Інституту економіки промисловості НАН України [9-12], які виділили:

– неконтрольовані території Донецької області (окремі райони Донецької та Луганської областей, які тимчасово фактично вийшли із зони політичного, правового, економічного, інформаційного простору України). Для цих територій головною задачею є повернення в український національний простір під державний контроль України;

– території, на яких велися бойові дії (у тому числі ті, які певний час були окуповані, але згодом були звільнені та наразі перебувають під контролем України) та ті, що розташовані в зоні зіткнення. Ці території потребують невідкладної допомоги держави та суспільства, а підконтрольність Україні формує можливості для їх відновлення та встановлення миру на них;

– усі інші території Донецької та Луганської областей, що географічно є прилеглими до окупованих та деокупованих територій і також зазнали певних економічних втрат унаслідок розриву господарських зв'язків з окупованою територією, руйнування виробничої і транспортної інфраструктури та на яких значною мірою сконцентрувались ВПО.

### Література

1. **Снігова О.** Старопромислові регіони України: як позбутися стокгольмського синдрому. URL: <https://dt.ua/macrolevel/staropromislovi-regioni-ukrayini-yak-pozbutisya-stokgolmskogo-sindromu-.htm>.
2. **Окупований Донбас: економіка, демографія, групи впливу.** Стратегії для України. URL: <http://www.dsnews.ua/static/longread/donbas/page1808339.html>.
3. **Жалило Я.** Донбас у пошуку нової моделі: шість вихідних позицій для стратегії майбутнього. URL: [https://dt.ua/macrolevel/donbas-u-poshuku-novoyi-modeli-shist-vihidnih-pozicij-dlya-strategiyi-maybutnogo-245055\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/donbas-u-poshuku-novoyi-modeli-shist-vihidnih-pozicij-dlya-strategiyi-maybutnogo-245055_.html).
4. **Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року (проект).** Дніпропетровськ, 2014. 62 с.
5. **Стратегія розвитку Донецької області на період до 2010 року:** затв: Розпорядження голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21.06.2016 р. №498. Краматорськ, 2016. 41 с.
6. **Стратегії економічного і соціального розвитку Луганської області на період до 2020 року.** Севе́родо́нецьк, 2015. 88 с.
7. **Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року (проект).** Запоріжжя, 2015. 92 с.
8. **Старопромисленні райони.** Німецький досвід реструктуризації. URL: <http://luol-carmelo.livejournal.com/147606.html>.
9. **Внутрішньо переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху:** монографія / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2016. 448 с.
10. **Ляшенко В. І., Прокопенко Р. В., Дзюба С. В.** Сценарії ринкової орієнтації зовнішньоекономічної діяльності Придніпровського економічного району в сучасних умовах. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 2 (48). С. 75-89.
11. **Котов Е.В., Ляшенко В.И.** Оценка уровня модернизации городов и регионов при разработке стратегий опережающего развития. *Опережающее управление социально-экономическим развитием регионов: устойчивое развитие экономики & электронное управление экономическим развитием* : материалы четвертой междунар. науч.-практ. конф. Симферополь : ДИАЙПИ, 2013. С. 239-256.
12. **Котов Е.В., Ляшенко В.И.** Оценка процессов модернизации Украины и ее экономических районов. *Вісник економічної науки України*. 2013. № 1. С. 55-69.

### **Беззубко Л. В., Беззубко Б. І. Розвиток стратегій старопромислових регіонів**

У статті аналізуються стратегії соціально-економічного розвитку старопромислових регіонів України (Донецька область, Луганська область, Дніпропетровська область, Запорізька область). Сучасне стратегічне планування повинно здійснюватися шляхом модернізації економіки старопромислових регіонів, розвитку нових наукоємних галузей на основі ресурсів регіону з використанням принципів сталого розвитку. Донецька та Луганська області будуть мати свої особливості в розробці регіональних стратегій. Ці особливості пов'язані із військовим конфліктом, що відбувається на їх територіях.

*Ключові слова:* стратегія, соціально-економічний розвиток, старопромислові регіони, відновлення регіону.

### **Беззубко Л. В., Беззубко Б. И. Развитие стратегий старопромышленных регионов**

В статье анализируются стратегии социально-экономического развития старопромышленных регионов Украины (Донецкая область, Луганская область, Днепропетровская область, Запорожская область). Современное стратегическое планирование должно осуществляться путем модернизации экономики старопромышленных регионов, развития новых наукоемких отраслей на основе ресурсов региона с использованием принципов устойчивого развития. Донецкая и Луганская области будут иметь свои особенности в разработке региональных стратегий. Эти особенности связаны с военным конфликтом, происходящим на их территориях.

*Ключевые слова:* стратегия, социально-экономическое развитие, старопромышленные регионы, восстановление региона.

### **Bezubko L., Bezubko B. Development of strategies of old industrial regions**

The strategies for socio-economic development of the old industrial regions of Ukraine (Donetsk region, Lugansk region, Dnipropetrovsk region, Zaporizhzhya region) are analyzed in the article. The modern strategic planning should be carried out by modernizing the economy of old industrial regions, developing new science intensive industries based on the resources of the region using the principles of sustainable development. Donetsk and Lugansk regions will have their own peculiarities in the development of regional strategies. These features are associated with the military conflict in eastern Ukraine.

*Keywords:* strategy, socio-economic development, old industrial regions, restoration of the region.

Стаття надійшла до редакції 14.01.2018

Прийнято до друку 30.01.2018