

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Ю.М. Мельник

Сумський державний університет, м. Суми

У статті розглянуто теоретико-методичні підходи формування регіональних стратегій розвитку та проаналізовано досвід їх застосування в Україні в сучасних умовах, обґрунтовано актуальність та необхідність формування регіональної стратегії з урахуванням екологічного фактору, а саме: формування екологічної стратегії як функціональної стратегії суб'єктів управління. Автором удосконалено етапи формування та реалізації регіональної стратегії розвитку та запропоновано схему взаємоузгодження стратегій різних рівнів суб'єктів стратегічного управління.

ВСТУП

Одним із сучасних інструментів впровадження державної політики країни є регіональна політика розвитку, яка орієнтована на реалізацію механізмів управління господарськими адміністративно-територіальними системами всіх типів та просторових рівнів. Вона має забезпечувати комплексно-пропорційний розвиток територій з максимальним урахуванням потенціалу регіонів. Розширення самостійності та повноважень органів місцевого самоврядування в умовах переходу до ринку зумовлює потребу в удосконаленні регіональних стратегій з метою конструктивного підходу до наукового обґрунтування управління регіональним розвитком. Регіональні стратегії розвитку органічно пов'язані з важливими і складними процесами, такими, як: формування ринкових відносин, розгортання нових форм власності, пріоритетний соціальний розвиток, а також, з екологічною та демографічною ситуацією тощо.

Використання принципів сталого розвитку в усіх сферах діяльності передбачає їх першочергове декларування в установчих документах загальнонаціонального значення. Основні пріоритетні напрямки розвитку країни відображені у Державній стратегії регіонального розвитку [11], яка є основою для формування регіональних стратегій. Але, на жаль, у задекларованих стратегічних напрямках розвитку регіонів екологічні проблеми та шляхи їх вирішення залишилися практично поза увагою. Таким чином, існує об'єктивна необхідність розроблення методики формування регіональних стратегій розвитку з урахуванням екологічного фактору, оскільки розв'язання еколого-економічних протиріч можливе тільки при взаємоузгодженні дій на всіх рівнях управління.

Проблематика даного дослідження стосується кількох наукових галузей. Екологічні проблеми та ключові аспекти сталого розвитку висвітлені у працях Балантайна П., Балацького О., Буркинського Б., Вернадського В., Забіліна С. [2], Кортена Д. [2], Медоуза Д. [2], Мельника Л. [3], Норберг-Ходжа Х. [2], Реймерса Н., Хенса Л. [3], Шуберта К. [2] та багатьох інших. Основи стратегічного управління та формування стратегій висвітлено у працях Гаркавенко С., Куденко Н. [4], Ламбена Ж., Стрикленда А. [5], Томпсона А. [5], Фатхутдінова А. [6] та інших. Серед вітчизняних вчених, що займаються питаннями регіонального розвитку є: Лексин В. [7], Лендбель М. [8], Максименко С. [7], Романюк С. [7], Стеченко Д. [7], Студеніков І. [7] та інші; російські регіоналісти: Дем'яненко Ю. [9], Дубнов А., Коптюг В. [9], Левашов В. [9], Мажаров М., Матросов В. [9], Олех Л. [10], Сорокін К., Фофанов В. [11] та інші.

Нормативно-правовою базою для розроблення регіональних стратегій розвитку в Україні є Конституція України, Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", Концепція державної регіональної політики, відповідні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів влади Автономної Республіки Крим, центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідного регіону та інші. При розробленні стратегій розвитку враховуються документи Конференції Організації Об'єднаних Націй з питань навколишнього середовища і розвитку Ріо-92 "Порядок денний XXI ст.", інші міжнародні нормативні акти.

ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ

На сьогоднішній день залишаються відкритими питання формування регіональних стратегій та реалізація концепції сталого розвитку на регіональному рівні. Отже, мета даного дослідження – вдосконалення та доповнення «Методичних рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку», затверджених наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. N 224 [12] в руслі концепції сталого розвитку. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати існуючі методичні підходи до формування регіональних стратегій, задекларованих у відповідних законодавчих актах; з'ясувати недоліки та можливості внесення доповнень в установчі документи; розглянути необхідність та доцільність впровадження принципів сталого розвитку на регіональному рівні; запропонувати шляхи вдосконалення методичних рекомендацій формування регіональних стратегій в контексті сталого розвитку.

РЕЗУЛЬТАТИ

Регіональна стратегія розвитку (РСР) є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей України, міст Києва та Севастополя на середньостроковий (4 - 6 років) та довгостроковий (10 - 15 років) періоди.

РСР формується з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону, визначаються першочергові пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань, критерії їх оцінювання та методи розв'язання [12].

За оцінками аналітиків, 92,6 % опитаних представників регіонів під час розроблення Регіональної стратегії використовують Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку, затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. N 224, хоча і різною мірою (табл. 1) [13].

Наведені дані підтверджують, що розроблення вищезгаданих Методичних рекомендацій було своєчасним та корисною для практики стратегічного планування територіального розвитку. Порівняно невелике звернення до тієї частини рекомендацій, що присвячена обґрунтуванню вибору сценарію (варіанту, стратегічного вибору) майбутнього розвитку, – 25,9 % – можна пояснити тим, що сьогодні ще не набули значного поширення методології визначення співвідношення потенціалу регіону і зовнішнього середовища, оцінки можливостей і загроз для регіонального розвитку.

Таблиця 1 - Розподіл відповідей на питання (у відсотках до загальної кількості респондентів)

Розділ Методичних рекомендацій, який був використаний під час розроблення РСР	Відсоток відповідей
Структура стратегії	63,0
Описово-аналітична частина	77,7
Характеристика конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону	70,4
Стратегічні цілі (напрями) та поетапний план дій щодо соціально-економічного розвитку регіону	85,2
Основні типи сценаріїв	25,9

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку пропонуємо етапи формування та реалізації регіональної стратегії (рис. 1.).

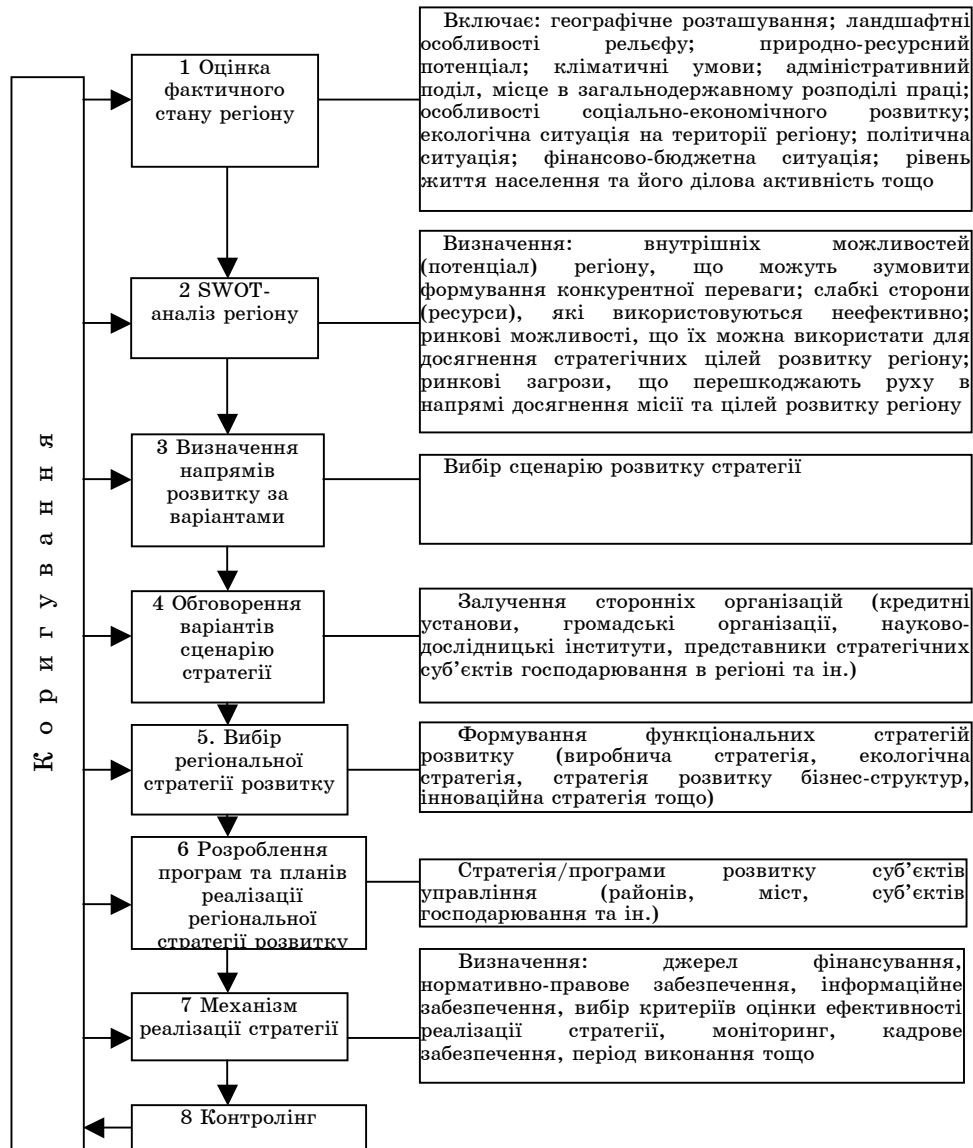


Рисунок 1 – Етапи формування та реалізації регіональної стратегії розвитку

Зазначена методика не відображає структури стратегії, її структурних елементів. Вважаємо за доцільне обов'язково декларувати екологічну стратегію регіону.

Розглянемо детальніше етапи формування та реалізації регіональної стратегії розвитку.

На першому етапі необхідно провести оцінку фактичного стану регіону та окреслити тенденції розвитку. За рекомендацією Міністерства економіки для цього потрібно розглянути такі показники: географічне розташування, оточення регіону; ландшафтні особливості рельєфу, характеристику ґрунтів та гідрологію; природно-ресурсний потенціал; кліматичні умови (температурний режим, опади, вологість повітря, вітри тощо); адміністративний поділ, місце в загальнодержавному розподілі праці; особливості соціально-економічного розвитку в динаміці за останні 10 років; екологічну ситуацію на території регіону; політичну ситуацію; фінансово-бюджетну ситуацію; рівень життя населення, його ділова активність тощо. Регіональна стратегія розвитку має бути сформована із максимально ефективним використанням наявних та потенційних ресурсів регіону.

Одним із методів стратегічного аналізу є SWOT-аналіз, в основу якого покладено аналіз внутрішніх (внутрішньорегіональних) слабких та сильних сторін, а також ринкових можливостей та загроз [4,5,6]. На другому етапі аналіз можливих комбінацій переваг та обмежень дає змогу комплексно оцінити стан та перспективи розвитку регіону.

На третьому етапі визначаємо напрями стратегічного розвитку регіону за варіантами. Сценарій стратегії розвитку як опис послідовності подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку регіону ґрунтується на основі проведеного SWOT-аналізу. Опрацьовується декілька варіантів сценаріїв розвитку, серед яких обирається один базовий. Альтернативні сценарії необхідні для подальшого перегляду та можливого коригування.

На четвертому етапі мають відбутися публічне обговорення та погодження варіантів сценарію стратегії розвитку регіону з провідними організаціями та установами регіону, які роблять значний внесок у його розвиток.

На п'ятому етапі обирається безпосередньо регіональна стратегія розвитку, яка складається із набору функціональних стратегій, що відображають специфіку регіону (виробнича стратегія, екологічна стратегія, стратегія розвитку бізнес-структур, інноваційна стратегія тощо). Набір функціональних стратегій для різних регіонів буде відрізнятися, але в першу чергу пропонуємо розробляти для кожного регіону економічну, соціальну та екологічну стратегію. Вибір цих функціональних стратегій впливає з концепції сталого розвитку, яка базується на твердженні, що якість життя людства та стан розвитку суспільства перебувають під впливом сукупності економічних, соціальних та екологічних факторів. Визнання взаємозв'язку цих факторів надасть змогу приймати правильні рішення при розробленні регіональних стратегій розвитку. Екологічна стратегія регіонального розвитку має бути спрямована на поліпшення стану навколишнього середовища в регіоні та покращання якості та рівня життя населення.

Шостий етап формування регіональної стратегії розвитку передбачає розроблення програм та планів реалізації регіональної стратегії розвитку. Сюди відносять програми розвитку суб'єктів управління (районів, міст, суб'єктів господарювання та ін.), які містять конкретні заходи для реалізації регіональної стратегії.

Сьомий етап являє собою механізм реалізації стратегії, який включає: визначення джерел фінансування, нормативно-правове забезпечення, інформаційне забезпечення, вибір критеріїв оцінки ефективності

реалізації стратегії, моніторинг, кадрове забезпечення, період виконання тощо.

Алгоритм формування та реалізації стратегії потребує оперативного контролінгу на всіх етапах, щоб вчасно виявити та ліквідувати можливі недоліки і здійснити коригування на тих етапах, де це необхідно.

У вересні 2005 року було ухвалено Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» [14] - це перший законодавчий акт, який передбачає системний підхід до розв'язання регіональних проблем. Механізм, закладений у законі, начебто досить простий і зрозумілий: Кабінет Міністрів розробляє державну стратегію регіонального розвитку, місцева влада — регіональні стратегії розвитку. Узгодження діяльності центральних і місцевих органів влади у сфері стимулювання розвитку регіонів і реалізації стратегій здійснюється на основі угод, що підписуються між урядом і місцевими радами. Однак існують певні недоліки в редакції цього нормативного акта. Основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти державного і частково місцевих бюджетів, але при цьому не визначено гарантованого відсотка коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, як відомо, існують певні проблеми з надходженням коштів із держбюджету, які можуть звести нанівець питання фінансування (наприклад, несвоєчасне надходження коштів ускладнює або робить неможливим їх освоєння). Основними виконавцями стратегій залишаються органи влади, тоді як у європейських країнах розвинена інституція агенцій регіонального розвитку. Неоднозначними є і критерії оцінки депресивності територій [15].

Механізм взаємоузгодження стратегій на різних рівнях управління залишається дискусійним питанням. За результатами дослідження «Стратегічне планування регіонального розвитку: труднощі та досягнення» [13], більшість експертів вважають, що в першу чергу має бути розроблена Національна стратегія розвитку країни (81,77 %), у другу – Державна стратегія регіонального розвитку [1] (74 %), в третю – Стратегії розвитку регіону (70,3 %), потім – Стратегії розвитку районів (62,9 %) та міст (населених пунктів) – 74 %.

Разом з тим, існує думка, що розроблення вищезгаданих документів повинне здійснюватися у протилежному порядку: спочатку – Стратегії розвитку населених пунктів, потім – районів, регіонів і завершуватись розробленням Державної стратегії регіонального розвитку та Національної стратегії розвитку країни.

Незважаючи на невеличку питому вагу (7,4 %), заслуговує на увагу думка експертів, що процес стратегічного планування повинен здійснюватися паралельно на всіх рівнях з відповідним взаємоузгодженням з інтересами і можливостями держави, з обов'язковістю зворотного зв'язку [13].

Пропонуємо схему взаємоузгодження стратегій різних рівнів суб'єктів стратегічного управління (рис.2).

Оскільки не існує єдиного погляду стосовно ланцюга формування стратегій різних адміністративних рівнів, логічними є такі твердження:

– формування стратегій більш високого адміністративного рівня повинно бути взаємозв'язано зі стратегіями суб'єктів управління, які входять до його складу (наприклад, в основу Національної стратегії регіонального розвитку мають бути покладені регіональні стратегії, які відображають особливості, специфіку та потенціал регіонів, відповідно регіональні стратегії ґрунтуються на стратегіях населених пунктів та стратегіях окремих суб'єктів господарювання, які належать до певного регіону);

– стратегії розвитку всіх адміністративних рівнів мають бути узгоджені між собою, ґрунтуватися на однакових принципах і бути спрямовані на досягнення спільних цілей.

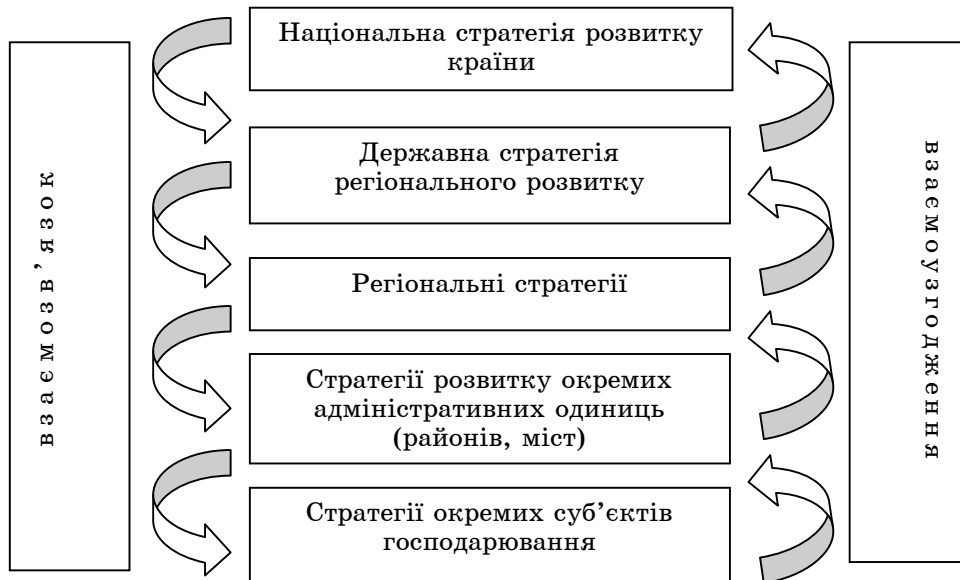


Рисунок 2 - Взаємоузгодження стратегій різних рівнів суб'єктів стратегічного управління

Застосування моделі сталого розвитку, прийнятної для держави в цілому, доцільно застосовувати, в першу чергу, на регіональному рівні, де інерційність процесів нижча, ніж на рівні макросистеми, вища можливість прийняття оперативних рішень, а зв'язок економічних, політичних та інших управлінських рішень з соціальними процесами виявляється безпосередньо. Отже, принцип реалізації пілотних регіональних проектів на шляху до переходу всієї країни на шлях сталого розвитку виявляється оптимальним [11].

Сьогодні Концепція сталого розвитку обумовила національні та регіональні пріоритети. Провідні світові компанії декларують екологічну стратегію. Наприклад, всесвітньо відома компанія Chevrolet офіційно декларує свою екологічну стратегію так «проектування у розрахунку на утилізацію», мета якої – збереження цінної сировини та енергетичних ресурсів за допомогою зниження кількості відходів при виробництві та після закінчення експлуатації автомобілів. Сумське підприємство ВАТ «Сумське НВО ім. М.В. Фрунзе» забезпечує стабільність екологічної ситуації міста, про що свідчить відповідність стандарту ISO 14001. Декларація екологічних пріоритетів на державному рівні зумовлює їх відтворення на регіональному рівні.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки та пропозиції:

1 Існуючі Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджені Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України, а також інші відповідні нормативні документи в досліджуваній галузі, мають певні недоліки і потребують вдосконалення.

2 Пропонуємо вдосконалити етапи формування та реалізації регіональної стратегії, а саме: відобразити порядок розроблення та реалізації стратегії, її структуру та структурні елементи.

3 Процес стратегічного управління повинен здійснюватися паралельно на всіх рівнях з відповідним взаємоузгодженням з інтересами і можливостями держави, з обов'язковістю зворотного зв'язку: формування стратегій більш високого адміністративного рівня повинно бути взаємозв'язано зі стратегіями суб'єктів управління, які входять до його складу; стратегії розвитку всіх адміністративних рівнів мають бути узгоджені між собою, ґрунтуватися на однакових принципах і бути спрямовані на досягнення спільних цілей.

4 Застосування моделей сталого розвитку в регіонах сприяє затвердженню цієї концепції на національному рівні та в глобальних масштабах. Розв'язання еколого-економічних протиріч можливе лише за умови комплексного їх вирішення, причому регіональний підхід виявляється вирішальним.

SUMMARY

In the article theoretical and methodical approaches to formation the strategy of regional development are considered, experience of their application in Ukraine in modern conditions is analysed, the urgency and necessity of formation the regional strategy in view of the ecological factor is proved, namely: formation of ecological strategy as functional strategy of the management subjects. The author has improved stages of formation and realization the strategy of regional development, it is offered the scheme the coordination the strategy of different levels of the strategic management subjects.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. N 1001.
2. Забелин С., Кортен Д., Медоуз Д., Норберг-Ходж Х., Шуберт К. Глобалізація или устойчивое развитие. – М.: СоЭС, 1998. – 85с.
3. Социально-экономический потенциал устойчивого развития: Учебник/Под ред.проф. Л.Г. Мельника (Украина) и проф. Л.Хенса (Бельгия). – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2007. – 1120 с.
4. Куденко Н.В. Стратегічний маркетинг: Навчальний посібник. – К.: КНЕУ, 1998.– 152 с.
5. Томпсон А., Стрикленд А. Стратегический менеджмент. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 576 с.
6. Фатхутдинов А. Стратегический маркетинг. – М.: Инфра-М, 2002. – 508 с.
7. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С. Максименка. – 244 с.
8. Лендбел М. Інституалізація процесів регіонального розвитку у країнах Центральної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – Київ: Логос, 2000.
9. Коптюг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К., Демьяненко Ю.Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии. Владивосток: Дальнаука, 1997.
10. Олех Л.Г. Философия регионализма.-http://www.philosophy.nsc.ru/life/journals/humscience/1_97/11_olex.htm
11. Фофанов В.П. Возможность и необходимость применения принципов устойчивого развития в современной России. – М., 2001.
12. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України 29.07.2002 N 224.
13. Аналітичний звіт «Розвиток регіонів України» // Проект партнерства Канада-Україна «Регіональне врядування та розвиток». – Київ, 2007.
14. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" N 2850-IV від 08.09.2005
15. Гриневецкий С. Державна стратегія регіонального розвитку: бюрократичний документ чи шлях до консолідації країни? // Дзеркало тижня. – № 45 (624) 25 листопада — 1 грудня 2006.

Мельник Ю.М., асистент, СумДУ, м. Суми

Надійшла до редакції 10 жовтня 2007 р.