

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 338.2

ПРАКТИКА СОСТАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ И ЕЕ РЕГИОНОВ

КИЗИМ Николай Александрович

доктор экономических наук, профессор

ОМАРОВ Шахин Анверович

кандидат экономических наук, доцент

Развитие мировой экономики на современном этапе характеризуется динамичностью и подверженностью влиянию ряда факторов и мегатрендов, ведущих к изменениям общей картины мировой экономики и модификации форм ее организации. Формирование новой глобальной архитектуры мира ставит Украину перед жесткими геополитическими, геостратегическими и геоэкономическими вызовами, ответы на которые должны содержаться в стратегии развития Украины и в стратегиях развития ее регионов.

Стратегия социально-экономического развития страны – это сформированные на долгосрочный период направления развития страны в целом и каждого из ее регионов в отдельности, включая систему мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей.

Несмотря на то, что стратегия является первичным документом, определяющим траекторию развития каждой из стран мира, к сожалению, на настоящий момент официально утвержденной ее в Украине не существует.

Как показал проведенный анализ, главной проблемой сложившейся ситуации является отсутствие нормативно-правовой базы по разработке стратегии развития Украины с определением приоритетных направлений и отраслей развития экономики, а также практических мероприятий по обеспечению такого развития.

В настоящее время существует несколько проектов стратегий развития Украины, разработанных различными научными институтами и организациями. Рассмотрим наиболее основательные и известные из них, к которым логично отнести следующие:

- Стратегию экономического и социального развития Украины на 2004–2015 годы «Путем европейской интеграции» [1].
- «Стратегию развития Украины на период до 2020 года» [2].
- «Концепцию экономического развития Украины на 2008 – 2015 гг.» [3].

Стратегия экономического и социального развития Украины на 2004 – 2015 годы «Путем европейской интеграции» [9] подготовлена Национальным институтом стратегических исследований, Институтом экономического прогнозирования НАН Украины и Министерством экономики и по вопросам европейской интеграции Украины.

В Стратегии [9] определены цели и приоритеты развития Украины, а также стратегические направления развития отраслей ее экономики, организационно-институциональные формы реализации национальных конкурентных преимуществ и прочее (рис. 1).

В Стратегии предлагаются три возможных сценария развития событий в экономике Украины: оптимистический (ускоренный инвестиционно-активный); пессимистический (ограничительный, повышено-рисковый) и базовый (инвестиционно-интенсивный с усилением конкурентоспособности страны).

Кроме того, в Стратегии [1] предусматриваются три этапа социально-экономических преобразований.

На первом этапе (2004–2005 гг.) формируются институциональные, финансовые и организационные предпосылки глубоких качественных преобразований во всех сферах общественной жизни.

На втором этапе (2006–2009 гг.) предусматривается осуществление комплексной модернизации предприятий, утверждение принципов и механизмов структурно-инновационной модели социально-ориентированной экономики.

На третьем этапе (2010–2015 гг.) происходит закрепление устойчивых темпов роста с акцентом на решение широкого комплекса проблем улучшения благосостояния населения, ускоренной реализации структурных задач евроинтеграционного курса Украины.

Государственным учреждением «Институт экономики и прогнозирования» НАН Украины и Министерством экономики Украины, по поручению Кабинета Министров Украины, разработана «Стратегия развития Украины на период до 2020 года» [2].

Особенностью этой стратегии является то, что в ней анализируются глобальные тенденции и вызовы, мегатренды мирового экономического развития. Вместе



Рис. 1. Отдельные фрагменты структуры Стратегии экономического и социального развития Украины на 2004 – 2015 гг. «Путем европейской интеграции»

с тем, в работе подробно проанализированы сильные и слабые стороны украинской экономики, благоприятные возможности и угрозы для экономического прорыва по следующим направлениям (рис. 2):

- гражданское общество;
- рациональное использование природных ресурсов;
- обеспечение устойчивого развития окружающей среды;
- рекреация и развитие туризма;
- безопасное обращение с отходами;
- человеческий капитал;
- охрана здоровья;
- промышленный комплекс;
- инновации и др.

В Стратегии [2] предусматриваются два возможных сценария развития экономики Украины: инерционно-пассивный и инвестиционно-активный.

Кроме того, в Стратегии предлагаются два этапа реализации сценариев. Первый – среднесрочный этап (2009 – 2012 гг.) – направлен на минимизацию влияния финансового кризиса на экономику Украины и выход из него.

Второй – долгосрочный этап (2013 – 2020 гг.) – сосредоточен на обеспечении полноценного устойчивого развития на основе создания эффективной национальной инновационной системы и повышении конкурентоспособности экономики Украины для достижения высокой адаптивности к внешним возмущениям.

Фондом «Эффективного управления» в 2008 г. предложена «Концепция экономического развития Украины на 2008–2015 гг.» (рис. 3).

Приведенная концепция не является стратегическим документом развития страны, а скорее программой реформ, которая направлена на создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития Украины.



Рис. 2. Отдельные фрагменты структуры «Стратегии развития Украины до 2020 года»

Анализ обеих стратегий развития Украины [1, 2], показывает, что они, вследствие отсутствия единой методологической базы, существенно различаются между собой.

Стратегии социально-экономического развития регионов Украины более похожи друг на друга. Причиной этого является наличие единой методической базы и требований к их формированию [4 – 6].

Так, проведенный анализ стратегий социально-экономического развития 22-х регионов Украины на соответствие их содержания, предложенного в «Методических рекомендациях по формированию региональных стратегий развития» [6], показал следующее (табл. 1).

Во всех рассматриваемых стратегиях были налицо: вступление, описательно-аналитическая часть, виденье будущих направлений развития, совокупность стратегических целей и наличие планов действий.

В большинстве региональных стратегий детально были прописаны меры, установлены сроки их выполнения и источники финансирования. В то же время только в стратегиях социально-экономического развития трех регионов были определены ответственные за мероприятия исполнители. Вместе с тем, более чем

в половине региональных стратегий не определена миссия региона и отсутствует механизм их реализации.

В Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 года [5] были предложены конкретные государственные приоритеты развития каждого из регионов страны. Так, для Харьковской области они следующие:

- развитие высокотехнологичного и наукоемкого производства (в первую очередь, машиностроения, авиастроения);
- технологическое обновление топливно-энергетического комплекса;
- развитие и модернизация транспортной инфраструктуры: развитие логистики, отрасли связи и телекоммуникаций;
- усиление приграничного сотрудничества;
- внедрение высоких технологий в образовании, медицине, области связи и телекоммуникаций;
- реформирование жилищно-коммунального хозяйства, водоснабжения;
- внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий.

Для других регионов Украины государственные приоритеты развития представлены в табл. 2.



Рис. 3. Отдельные фрагменты структуры «Концепции экономического развития Украины на 2008 – 2015 гг.» [11]

Согласно табл. 2, для регионов Украины на государственном уровне определены от 3 до 9 приоритетов развития. Регионам чаще рекомендуется развивать: транспорт и инфраструктуру – 19 случаев (86,4% от всех регионов), высокотехнологичное аграрное производство – 16 случаев (72,7%); высокотехнологичное машиностроение – 15 случаев (68,2%); туристически-рекреационную сферу – 13 случаев (59,1%), экологию – 12 случаев (54,5%) и ресурсо- и энергосберегающие технологии – 11 случаев (50,0%) и др.

Определенные в Государственной стратегии [5] приоритеты развития для регионов Украины не всегда являются обоснованными. Так, как отмечалось выше, для 15-ти из 22-х регионов страны в качестве приоритета развития определено высокотехнологичное машиностроение. Однако нужно отметить, что в таких регионах, как: Винницкая, Волынская, Житомирская, Тернопольская и другие никогда не было даже развитого машиностроения низкого и среднего уровня технологичности, не говоря уже о высоком.

В то же время, в Государственной стратегии не приводятся какие-либо аргументы для такого выбора.

Исследование показало, что в большинстве своем регионы Украины в качестве приоритетных направлений развития приняли те, которые определены в Государственной стратегии [5].

В Методических рекомендациях [6] предложено при разработке стратегий регионального развития использовать целый ряд инструментов: дерево целей, SWOT-анализ, сценарный подход. Однако на практике не все регионы Украины их применяли (табл. 3).

Как видно из табл. 3, при разработке региональных стратегий чаще всего использовались: дерево целей – 12 случаев (54,5% от всех регионов) – для построения системы целей; SWOT-анализ – 16 случаев (74,7%) – для определения сильных и слабых сторон региона, внешних и внутренних угроз и возможностей. Из проанализированных 22-х стратегий развития регионов, только в четырех (Закарпатской, Луганской, Тернопольской и Харьковской областях) использовались все три инструмента одновременно.

Таким образом, исследование практики разработки стратегий социально-экономического развития Украины и ее регионов показало следующее:

Таблиця 1
Соответствие содержания стратегий регионального развития требованиям, изложенным в «Методических рекомендациях по формированию региональных стратегий развития» [6]

Регион	Вступление	Описательно-аналитическая часть	Виденье будущего		Характеристика конкурентных преимуществ и ограничений перспективного развития регионов (SWOT-анализ)	Стратегические цели (направления)						Механизм реализации стратегического плана	
			Направления развития региона	Миссия региона		Совокупность стратегических целей	Наличие планов действий	Подробное описание мероприятий	Установленные сроки исполнения	Ответственные исполнители	Источники финансирования		
Винницкий	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Волынский	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	-	-	-
Донецкий	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Житомирский	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Закарпатский	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Запорожский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+
Ивано-Франковский	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	+	+	-
Кировоградский	+	+	+	-	-	+	+	+	+	-	-	+	+
Луганский	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	-	+
Львовский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-
Николаевский	+	+	+	-	-	+	+	-	+	+	+	+	+
Одесский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Полтавский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	+
Ровенский	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	-	-	-
Сумской	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-
Тернопольский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Харьковский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Херсонский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Хмельницкий	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	-
Черкасский	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Черниговский	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-
Черновицкий	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
Всего	22	22	22	11	17	22	22	16	19	3	17	14	

Таблиця 2

Приоритетные направления развития экономик регионов Украины, которые определены в Государственной стратегии [5]

Регион	Промышленность							Высокотехнологическое агропромышленное производство	Транспорт и инфраструктура	Связь и телекоммуникации	Жилищно-коммунальное хозяйство	Туристически-рекреационная сфера	Образование и медицина	Ресурсо- и энергосберегающие технологии	Приграничное сотрудничество	Экология и подтопления	Всего
	Топливо-энергетический комплекс	Горнообогатительная отрасль	Металлургическая отрасль	Химическая и нефтехимическая отрасль	Высокотехнологичное машиностроение	Строительные материалы	Иные отрасли										
Винницкий	-	-	-	-	+	-	-	+	+	-	-	+	-	+	+	-	6
Волынский	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-	+	+	-	+	+	-	9
Донецкий	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	+	7
Житомирский	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	3
Закарпатский	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	+	+	4
Запорожский	-	-	+	+	+	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-	+	7
Ивано-Франковский	-	-	-	+	-	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	+	6
Кировоградский	-	+	-	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	+	-	-	5
Луганский	-	+	+	-	+	-	-	-	+	-	+	-	-	+	-	+	7
Львовский	-	+	-	+	-	-	+	+	+	-	-	+	-	-	+	+	8
Николаевский	-	-	+	-	+	+	-	+	+	-	-	+	-	-	-	+	7
Одесский	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	7
Полтавский	+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	+	-	4
Ровенский	-	-	-	-	-	+	-	+	+	+	-	-	-	+	-	+	6
Сумской	-	-	-	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	+	+	-	5
Тернопольский	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-	6
Харьковский	+	-	-	-	+	-	-	-	+	-	+	-	+	+	+	-	7
Херсонский	-	-	-	-	+	-	-	+	+	-	+	+	-	+	-	+	7
Хмельницкий	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	5
Черкасский	-	-	-	+	+	-	-	+	+	+	-	-	+	-	-	-	6
Черниговский	-	-	-	-	+	-	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	6
Черновицкий	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+	-	+	+	+	7
Всего	2	5	4	6	15	2	3	16	19	6	8	13	3	11	10	12	

Использование отдельных инструментов разработки стратегий социально-экономического развития регионов Украины

Регион	Инструмент разработки стратегий		
	Дерево целей	SWOT-анализ	Сценарный подход
Винницкий	-	+	-
Волынский	+	-	-
Донецкий	-	+	-
Житомирский	-	+	+
Закарпатский	+	+	+
Запорожский	+	+	-
Ивано-Франковский	+	-	-
Кировоградский	-	-	-
Луганский	+	+	+
Львовский	-	+	-
Николаевский	-	-	-
Одесский	+	+	-
Полтавский	-	+	-
Ровенский	+	-	-
Сумской	+	+	-
Тернопольский	+	+	+
Харьковский	+	+	+
Херсонский	+	-	+
Хмельницкий	-	+	-
Черкасский	-	+	-
Черниговский	+	+	-
Черновицкий	-	+	-
Всего	12	16	6

- в Украине отсутствует официально принятая стратегия социально-экономического развития страны;
- проекты стратегий развития Украины, разработанные различными научными институтами и организациями, из-за отсутствия законодательства и методического обеспечения существенно различаются между собой;
- стратегии социально-экономического развития регионов страны по структуре и содержанию более подобны, так как имеют официально принятое единое методическое обеспечение, однако региональные стратегии имеют и различия как по содержанию, так и по инструментарию, который использовался при их составлении.

Анализ 22-х принятых стратегий социально-экономического развития регионов Украины свидетельствует, что только в 16 из них (72,7%) имеется раздел, посвященный механизмам их реализации (табл. 4).

В Законе Украины «О стимулировании развития регионов» [6] определены правовые, экономические и организационные основы реализации государственной региональной политики.

В качестве этих принципов, согласно действующему в стране законодательству, выступают государственные и региональные целевые программы и соглашения о региональном развитии. Исследование региональных стратегий показало, что в 11-ти из них (50,0% от общего количества) есть сведения о действующих в регионах целевых программах.

При этом только в трех стратегиях регионального развития (Харьковской, Донецкой и Тернопольской областях) есть ссылка на значительное количество региональных целевых программ. Например, в стратегии социально-экономического развития Харьковской области перечисляется 47 региональных

Таблиця 4

Механизм реализации стратегий социально-экономического развития регионов Украины

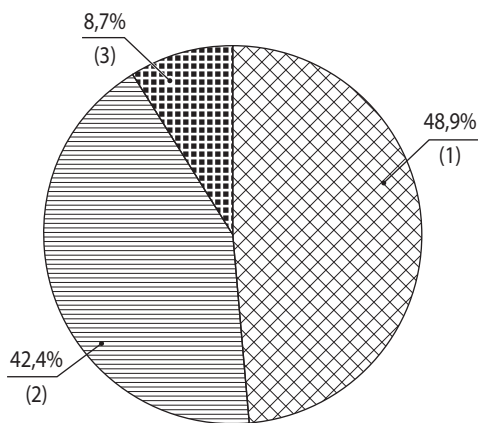
Регион	Наличие раздела в стратегии	Наличие ссылки на государственные и региональные целевые программы	Наличие ссылки на соглашение о региональном развитии	Реально заключенный договор по региональному развитию
Винницкий	+	–	+	+
Волынский	–	–	–	+
Донецкий	+	+	+	+
Житомирский	+	+	+	–
Закарпатский	+	–	+	–
Запорожский	+	+	+	–
Ивано-Франковский	–	–	–	–
Кировоградский	+	+	+	–
Луганский	+	+	+	–
Львовский	–	+	–	–
Николаевский	+	–	+	–
Одесский	+	–	+	–
Полтавский	+	–	+	–
Ровенский	–	–	–	–
Сумской	–	–	–	–
Тернопольский	+	+	+	–
Харьковский	+	+	+	–
Херсонский	+	–	–	–
Хмельницкий	–	+	–	–
Черкасский	+	+	+	–
Черниговский	+	–	+	–
Черновицкий	+	+	+	–
Всего	16	11	15	3

целевых программ, которые имеют следующую направленность: социальные и культурные – 48,9% от общего их количества; экономические – 42,4%; экологические – 8,7% (рис. 4.)

В 15-ти региональных стратегиях (68,0% от исследованных) есть ссылка на необходимость разработки и заключения соглашений о региональном развитии между областными советами и Кабинетом Министров Украины. И только три договора по региональному развитию, на момент анализа, были фактически заключены: Донецкой (15.09.2007 г.), Волынской (12.01.2010 г.) и Винницкой (26.01.2010 г.) областями.

Таким образом, проведенное исследование механизма реализации стратегий социально-экономического развития регионов Украины выявило следующие проблемы:

- только в 16-ти стратегиях развития регионов (72,7%) имеются разделы, посвященные механизмам их реализации;
- только в 11-ти региональных стратегиях (50,5%) есть ссылка на региональные целевые программы;
- только в 15-ти стратегиях развития регионов (68,0%) сообщается о необходимости разработки и заключения соглашений о региональном развитии между областным советом и Кабинетом Министров Украины;
- в стране действует только три реально заключенные соглашения по региональному развитию.



Направленность программ:

- ⊠ (1) – социальные и культурные;
- ▨ (2) – экономические;
- ▩ (3) – экологические

Рис. 4. Структура региональных целевых программ, на которые есть ссылки в стратегии социально-экономического развития Харьковской области

Литература

1. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004 – 2015 роки «Шляхом Європейської інтеграції». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uspishnaukraina.com.ua/uk/nsa/151.html>
2. Стратегія розвитку України на період до 2020 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uspishnaukraina.com.ua/nsa/150.html>
3. Концепція економічного розвитку України на 2008 – 2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.feg.org.ua/docs/ua_economics_ua.pdf
4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 № 2850-IV. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005. – № 51, ст. 548). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://Zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.nreg=2850-15-15>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 року № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://Zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.nreg=100-2006-4.EF>
6. Наказ Міністерства Економіки з питань Європейської інтеграції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» від 29.07.2002 № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://Zakon.nau/ua/doc/?uid=1022.322.0>