

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРОГНОЗУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано проблеми прогнозування соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, зокрема недоліки нормативно-правового поля у цій сфері. Окреслено першочергові завдання регулювання соціально-економічного регіонального розвитку на найближчу перспективу. Визначено головні напрямки удосконалення прогнозування регіонального розвитку.

Ключові слова: прогнозування, регіональний прогноз, прогнозування регіонального розвитку, стратегія соціально-економічного розвитку, стратегія регіонального розвитку, моніторинг.

ВСТУП

Після здобуття незалежності України в країні актуалізувалося й активізувалося формування прогнозування регіонального розвитку. Роль останнього важко переоцінити. Адже, без надійного прогнозування регіонального розвитку, під яким розуміють опис науково передбачуваної послідовної зміни станів регіону, який розглядається, як правило, як складна територіальна суспільна система, неможливий не тільки соціально-економічний розвиток регіону, а й країни загалом. При цьому, окреслюються передбачувані напрямки і параметри розвитку регіону, зокрема економіки, екології і соціальної сфери цього важливого територіального утворення на основі аналізу рушійних сил, законів і закономірностей вірогідної його поведінки протягом певного періоду, а також можливих соціально-економічних наслідків такого розвитку.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В науковій літературі наголошується, що під “регіональним прогнозом” розуміють дослідження перспектив розвитку регіону, що носить попередній характер і містить гіпотези про напрямки розвитку й майбутній стан регіону в цілому й окремих його складових [3].

Таким чином, очевидно, що прогнозування – це процес, який завершується розробкою прогнозів. Отже, прогноз – це результат прогнозування. Прогноз – наукове передбачення, що спирається, насамперед, на фундамент систематичного науково-теоретичного аналізу закономірностей і умов їх реалізації [1, с.33]. При цьому зазначимо, що прогноз – це таке наукове передбачення, яке приурочене до конкретних часових горизонтів. ©

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України в умовах реалізації Державної стратегії регіонального розвитку (Постанова Кабміну №1001 від 21.07.2006 р., із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 750 (750-2007-п) від 16.05.2007 та N 1190 (1190-2011-п) від 16.11.2011) особливого значення набуває прогнозування соціально-економічного зростання регіонів. Питанням розробки методик, впровадження окремих методів та прийомів прогнозування присвячені дослідження таких вітчизняних вчених як О.Амоша, Є.Бойко, Б.Буркинський, В.Геець, В.Вовк, М.Долішній, В.Єлейко, А.Єпіфанов, А.Єріна, М.Згуровський Б.Кваснюк, Л.Шевчук, Б.Панасюк, В.Точилін, М.Скрипниченко, С.Дорогунцов, А.Мельник, І.Михасюк, В.Мікловда, С.Наконечний, В.Поповкін, Є.Слущкий, Д.Стеченко, М.Чумаченко та зарубіжних вчених: А.Гранберг, Е.Гувер, Є.Денісон, У.Ізрд, М.Некрасов, Ф.Перру. В наш час необхідно з нових позицій сьогодення оцінити можливості використання вітчизняної і зарубіжної прогностики у розробці регіональних довго та короткострокових прогнозів. Адже, прогнозування на регіональному рівні є надзвичайно важливим з огляду на існуючі проблеми розвитку регіонів, які досить часто нівелюються, або ігноруються у державних макоропрогнозах.

Незважаючи на те, що останнім часом прогнозуванню регіонального розвитку присвячена низка публікацій, ряд питань, пов'язаних з його удосконаленням та реалізацією, залишається нерозв'язаним. Зокрема, важливо відслідкувати сучасні особливості прогнозування регіонального розвитку в Україні, проаналізувати напрямки і характер розширення нормативно-правового поля його здійснення. При цьому, на порядку денному повстають проблеми удосконалення методів прогнозування регіонального розвитку та розробки пропозицій щодо його застосування в планово-прогнозній документації сучасної України.

Однією чи не найважливішою проблемою сучасного прогнозування регіонального розвитку є удосконалення нормативно-правової бази його здійснення та реалізації.

Розвиток нормативно-правового поля прогнозування соціально-економічного розвитку країни та її регіонів пов'язаний в незалежній Україні з становленням системи прогнозно-програмних і планових документів різних ієрархічних рівнів: національного, регіонального та локального. Найважливішими з таких документів є:

1. Державна стратегія соціально-економічного розвитку країни в цілому, яка представляє собою стратегічну

модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямків структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку країни й регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

2. Стратегії регіонального розвитку – моделі досягнення соціально-економічних цілей регіонів, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій.

3. Довгострокові та короткострокові програми економічного і соціального розвитку країни і регіонів – це прогнозні документи, що розробляються на основі національної та регіональних стратегій, конкретизуючи їх, містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії по певних цілях та напрямках діяльності.

Необхідність розробки такої великої кількості стратегічно-програмної документації сприяли активному розширенню нормативно-правового поля за рахунок постійного впровадження в дію нових нормативно-законодавчих актів. Одним з найважливіших нормативно-законодавчих актів, з огляду на сказане є Закон України за №1602-III від 23 березня 2000 року (із змінами, внесеними згідно із Законами N 4731-VI (4731-17) від 17.05.2012; N 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012) "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", який визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

Загалом, до основних нормативно-правових документів, що регулюють місцеве та регіональне стратегічне планування належать:

1. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI (із змінами, внесеними згідно із Законами N 3395-VI (3395-17) від 19.05.2011; N 4052-VI (4052-17) від 17.11.2011; N 4220-VI (4220-17) від 22.12.2011; N 4570-VI (4570-17) від 22.03.2012; N 5018-VI (5018-17) від 21.06.2012; N 5021-VI (5021-17) від 22.06.2012; N 5059-VI (5059-17) від 05.07.2012; N 5459-VI (5459-17) від 16.10.2012; N 5496-VI (5496-17) від 20.11.2012).

2. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 № 1602-III (із змінами, внесеними згідно із Законами N 4731-VI (4731-17) від 17.05.2012; N 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012).

3. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 04.07.2002 № 40-IV (із змінами, внесеними згідно із Законами N 380-IV (380-15) від 26.12.2002; N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003; N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004; N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005; N 2314-VI (2314-17) від 03.06.2010; N 3715-VI (3715-17) від 08.09.2011; N 5460-VI (5460-17) від 16.10.2012).

4. Закон України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки" від 21.09.2000 №1989-III (із змінами, внесеними згідно із Законом N 4731-VI (4731-17) від 17.05.2012).

5. Закон України "Про Генеральну схему планування території України" від 07.02.2002 № 3059-III (із змінами, внесеними згідно із Законом N 5459-VI (5459-17) від 16.10.2012).

6. Закон України "Концепція сталого розвитку населених пунктів, затверджена Постановою Верховної ради України від 24.12.99 № 1359-XIV".

7. Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки" від 24.06.04 № 1869 (із змінами, внесеними згідно із Законом N 5469-VI (5469-17) від 06.11.2012).

8. Закон України "Про засади стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій" від 14.04.03 № 3384.

9. Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 №2850-IV.

10. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11.06.98 № 615 (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента N 587/2000 від 12.04.2000; N 8/2001 (8/2001) від 11.01.2001; N 1146/2001 (1146/2001) від 26.11.2001; N 573/2003 (573/2003) від 05.07.2003; N 929/2011 (929/2011) від 27.09.2011).

11. Стратегія подолання бідності, схвалена Указом Президента України від 15.08.01 № 637.

12. Указ Президента України від 25.05.01 № 341/2001 "Про концепцію державної регіональної політики" та розпорядження кабінету міністрів України від 13.09.01 №437-р "Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики".

13. Указ Президента України від 30.09.01 № 749/2001 "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" та затверджена цим указом Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні.

14. Указ Президента України від 4.08.00 № 168/2000 "Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку

земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення".

15. Указ Президента України від 20.12.00 № 1356/2000 "Про основні засади розвитку соціальної сфери села".

16. Указ Президента України від 15.07.02 № 640/2002 "Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села" та затверджена цим указом Державна програма розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року.

17. Указ Президента України "Про заходи по забезпеченню реалізації державної політики в галузі туризму".

18. Указ Президента України від 28.10.02 "Про проведення всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування".

19. Розпорядження Президента України від 19.10.00 №317/2000-рп "Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України".

20. Концепція удосконалення адміністративно-територіального устрою України, схвалена кабінетом міністрів України від 19.08.02 № 478-р.

21. Державна програма розвитку туризму на 2011-2022 роках (Постанова КМУ, Програма від 29.06.2011 № 707 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 970 (970-2012-п) від 24.10.2012).

22. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. (Кабінет Міністрів України; Постанова, Стратегія від 21.07.2006 № 1001 із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 750 (750-2007-п) від 16.05.2007; N 1190 (1190-2011-п) від 16.11.2011).

Як бачимо, нормативно-правове поле доволі потужне. Причому, воно активно удосконалюється, про що засвідчують численні поправки до окремих законів. На жаль, практично в кожному з названих актів є положення, які суперечать положенням, що містяться в інших актах. Це дезорганізує процес прогнозування, приводить до порушення врахування ієрархічності цілей національного і регіонального рівня. Поправки, які робляться час від часу до різних законів і указів, виходять в світ із значним запізненням.

Ось чому в документації стратегічного значення можуть спостерігатися невідповідності, пов'язані з суперечностями сучасного українського законодавства.

Отже, в наш час важливо активізувати роботи по удосконаленню нормативно-правового поля, пов'язаного з прогнозуванням регіонального розвитку.

Слід зазначити, що в окремих нормативно-правових актах України, чи інших документах зроблено посилання на те, якими нормативно-правовими слід користуватися при розробці стратегій регіонального розвитку. Наприклад, в Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку (РСР) стверджується, що нормативно-правовою базою для розроблення РСР є Конституція України (254к/96-ВР), Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР), «Про місцеві державні адміністрації» (586-14), «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (1602-14), Концепція державної регіональної політики (341/2001), інші 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 [2]. Далі зазначається, що при розробленні РСР ураховуються документи Конференції Організації Об'єднаних Націй з питань навколишнього середовища і розвитку Ріо-92 «Порядок денний XXI ст.», інші міжнародні нормативні акти [2].

Так наприклад, у 2006 р. була розроблена й затверджена Стратегія соціально-економічного розвитку Закарпаття, що містить прогноз розвитку продуктивних сил регіону, який полягає у передбаченні соціально-економічної ситуації, виходячи із сучасних умов розвитку економіки краю та обраних стратегічних цілей, базується на екстраполяції та встановленні сучасних тенденцій розвитку. Розробники стратегії виходили з існуючих нормативно-правових документів, які регламентують діяльність органів влади певними обмеженнями та рамками. Це стосується і бюджетних рамок розвитку регіону, особливостей діяльності на території СЕЗ Закарпаття, а також деяких ресурсних обмежень та необхідністю дотримання планів-схеми розвитку продуктивних сил, які розробляє Рада по вивченню продуктивних сил, а також "Генеральної схеми планування території України" (від 7 лютого 2002 року N 3059-III), та визначені шляхи її реалізації Постановою Кабміну України від 29.08.2002р. №1291 Про забезпечення реалізації Закону України "Про Генеральну схему планування території України", "Схемою планування території Закарпатської області", реалізацією проектно-регулятивних рішень щодо розміщення та функціонування продуктивних сил.

У Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 року пріоритетами розвитку Закарпаття визнані:

1. Розвиток транскордонного співробітництва, прикордонної інфраструктури.
2. Розвиток туристичного та курортно-рекреаційного комплексу.
3. Технологічне оновлення деревообробної, меблевої, лісохімічної, легкої і харчової промисловості.
4. Протипаводковий захист.
5. Розвиток логістики [4].

У Стратегії регіонального соціально-економічного розвитку Закарпатської області до 2015 року стратегічними цілями визначено:

1. Розвиток соціально-ринкової економіки.

2. Розвиток культури, рекреації, туризму.
3. Інтенсифікації інноваційної діяльності.
4. Розвиток транскордонної співпраці та транзитного потенціалу [4].

Прогнози використовуються при розробці прогнозно-програмних і планових документів різних ієрархічних рівнів, жоден з яких без прогнозів обійтися не може. Дуже часто вже виконані прогнози піддаються експертним оцінкам управлінців, депутатів, фахівців та інших зацікавлених осіб.

На жаль, на виконання прогнозів не завжди підбираються кваліфіковані експерти, комісії, команди для виконання документів, оскільки бракує коштів, відсутня належна організація таких робіт.

А високоякісне прогнозування вимагає злагодженої роботи між задіяними сторонами при його здійсненні, зокрема такими як урядовці, бізнесмени, науковці, представники недержавних організацій, профспілок, засобів масової інформації, банків, навчальних закладів, громадськості тощо. Їх робота має бути цілеспрямована на отримання нових знань про перспективи розвитку досліджуваного об'єкту. Ось чому так важливо, щоб до всіх розробників прогнозу була доведена стратегічна мета прогнозування, підходи до реалізації цього процесу, система відліку розробки прогнозів і т.д. Кожний з них повинен чітко орієнтуватися в таких спільних цілях, як визначення напрямку розвитку об'єкту, визначення пріоритетів, здатність передбачувати ті чи інші процеси, оскільки це дозволить команді розробників прогнозів діяти в одному напрямку.

Надзвичайно важливо обговорити попередні результати прогнозування в засобах масової інформації, що дозволить сконцентрувати дії людей, задіяних в реалізації прогнозу, в одному напрямку. Така робота в регіонах дозволяє довести до населення можливі наслідки реалізації прогнозів, розкрити важливість впровадження інновацій в повсякденну життєдіяльність.

Використання того чи іншого прогнозу в документації стратегічного значення повинна обговорюватися особливо скрупульозно. Адже, від якості прогнозування, від реалістичності та інноваційності прогнозів залежить майбутнє наступних поколінь, незалежність України, самодостатність та конкурентність її регіонів. Удосконалення прогнозування слід здійснювати в напрямках:

- активізації робіт по розширенню нормативно-правового поля здійснення прогнозування регіонального розвитку та застосування розроблених прогнозів в документації стратегічного значення;
- залучення науковців різних галузей знань до удосконалення методів прогнозування регіонального розвитку та розробки пропозицій щодо його застосування в планово-прогнозній документації сучасної України;
- підготовки та перепідготовки кадрів, здатних здійснювати прогнозування регіонального розвитку та впроваджувати розроблені прогнози як в документацію стратегічного значення, так і в реалії практичної життєдіяльності населення регіонів;
- удосконалення як самої документації стратегічного значення, так і методів діагностики та прогнозування регіонального соціально-економічного зростання.

Очевидно, необхідно здійснювати додаткові навчання управлінців з метою більш активного і ефективного залучення їх як до розробки, так і до використання розроблених прогнозів в управлінській практиці. Вони повинні не тільки вміти розробити прогноз, але й оцінити його якість, знати, де, як і коли використовувати той чи інший прогноз.

Таким чином, на думку як науковців і спеціалістів, так і управлінців, до першочергових завдань регулювання соціально-економічного регіонального розвитку на найближчу перспективу належать наступні завдання:

1. Запровадження планово-прогнозних механізмів регіонального розвитку. Насамперед це розроблення і затвердження стратегій соціально-економічного розвитку кожного регіону та перехід до щорічного планування соціально-економічного розвитку регіонів. Відповідні центральні органи виконавчої влади, у разі погодження цих стратегій і планів, мають забезпечити їхню узгодженість з пріоритетами загальнодержавної політики.

2. Підготовка й затвердження всіх необхідних документів для запровадження з 2008 року розвитку окремих регіонів на основі угоди щодо їхнього розвитку між Урядом і регіональними органами місцевого самоврядування. Це суттєво підвищить відповідальність регіональних і місцевих органів влади за розвиток територій, сприятиме мобілізації місцевих ресурсів задля розв'язання гострих проблем у розвитку регіонів.

3. Проведення комплексу робіт щодо експериментального запровадження з 2013р. реалізації програм подолання депресивності окремих слабких регіонів. Це дозволить забезпечити ефективне цільове використання бюджетних коштів, що спрямовуються на регіональний розвиток.

4. Необхідно продовжувати курс на здійснення бюджетної децентралізації, зміцнення місцевої фінансової бази. Водночас необхідно оперативно аналізувати недоліки у сфері міжбюджетних відносин і здійснювати заходи щодо їх усунення. Важливо, щоб бюджетна децентралізація супроводжувалася посиленням контролю за витрачанням бюджетних коштів.

5. Необхідно запровадити комплексний моніторинг соціально-економічного розвитку територій на рівні адміністративних районів і міст обласного значення. Має бути створена відкрита й доступна кожному громадянину, електронна база даних, котра даватиме вичерпну інформацію про ресурси, економіку, соціальне становище тощо у кожному територіальному утворенні. Створення такої бази даних сприятиме

активізації інвестиційної діяльності та розвитку підприємництва.

6. Необхідно розвивати і вдосконалювати інституційно-правове забезпечення регіональної соціально-економічної політики, зокрема щодо особливих режимів інвестиційної діяльності на окремих територіях.

7. На регіональному та місцевому рівнях необхідно сформувати стійку модель системи управління на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Така модель є необхідною передумовою для забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку будь-якої території.

Лише за умови системного підходу до формування та реалізації регіональної соціально-економічної політики можна сподіватися на досягнення динамічного економічного розвитку кожного регіону, посилення міжрегіональної економічної інтеграції, подальше підвищення соціальних стандартів життя населення [5].

ВИСНОВКИ

Таким чином, актуальність розв'язання сучасних проблем прогнозування регіонального розвитку в документації стратегічного значення є очевидною. Його слід здійснювати в кількох напрямках:

1. Слід активізувати роботи по розширенню нормативно-правового поля здійснення прогнозування регіонального розвитку та застосування розроблених прогнозів в документації стратегічного значення.

2. Важливо залучити науковців різних галузей знань до удосконалення методів прогнозування регіонального розвитку та розробки пропозицій щодо його застосування в планово-прогнозній документації сучасної України.

3. Особливу увагу слід звернути на підготовку та перепідготовку кадрів, здатних здійснювати прогнозування регіонального розвитку та впроваджувати розроблені прогнози як в документацію стратегічного значення, так і в реалії практичної життєдіяльності населення регіонів.

4. Слід удосконалювати як саму документацію стратегічного значення, так і методи діагностики та прогнозування регіонального соціально-економічного зростання. Для цього необхідні нові комплексні соціально-економічні дослідження, які, безумовно, мають підтримуватися, насамперед, державою, а також найрізноманітнішими організаціями та меценатами.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Матвиенко В.Я. Прогностика. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 520с.
2. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку (Затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224).
3. Миронова Т.Л., Добровольська О.П., Процай А.Ф., Колодій С.Ю. Управління розвитком регіону: Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 328с.
4. Стратегія соціально-економічного розвитку Закарпатської області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathian.gov.ua/ua/157.htm>
5. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007. – 538 с.

Отримано 20.03.2013р.

© Губані Г.Г., к.е.н., доцент кафедри економіки, менеджменту та маркетингу ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,

Шевчук О.І., к.е.н., науковий співробітник відділу регіональної економічної політики ІРД НАН України, м. Львів