

УДК 338.26

Н. И. Исаева,  
к. э. н., доцент, доцент кафедры финансы,  
Национальный аэрокосмический университет им. Н. Е. Жуковского, г. Харьков

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПОЛЬШИ

N. Isaeva,  
PhD, Assistant Professor, Associate Professor of Finance, National Aerospace University by Zhukovsky

### STRATEGIC PLANNING OF REGIONAL DEVELOPMENT OF POLAND

*В работе исследован опыт регионального развития Польши, определена система стратегических документов Польши на региональном уровне, установлено, что стратегия развития территориальной единицы как основной документ должна иметь операционную реализованность, которая, с одной стороны, включает разработку операционных программ, проектов и планов реализации, а с другой — доступность к финансированию из фондов ЕС, бюджета и др. источников.*

*We have studied the experience of Regional Development of Poland, defined system of Polish strategic documents at the regional level, it was found that the strategy of development of the territorial unit as the basic document must be an operating realizovanna, which on the one hand includes the development of operational programs, projects and implementation plans, and to others are available for funding from EU funds, the budget, etc. sources.*

*Ключевые слова: стратегическое планирование, региональное развитие, региональная стратегия развития, стратегия, программа, проект.*

*Key words: strategic planning, regional development, regional development strategy, strategy, program, project.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Сегодня в Украине большое внимание со стороны власти уделяется региональному развитию, децентрализации, стратегическому и пространственному планированию территорий. Однако, в Украине на данном этапе не выработан единый механизм реализации региональной политики государства, основанный на комплексной системе стратегического планирования регионального и местного развития. В этой связи интересен опыт региональной политики Польши, а также практической реализации стратегического планирования регионального и местного самоуправления.

#### АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Активную работу в области теории стратегического планирования и управления ведут такие ученые, как Б.М. Гринчель, А.П. Егоршин, Е.Н. Королева, Н.Е. Костылева, Б.Н. Кузык, Д.С. Львов, А.Н. Швецов, Б.М. Штульберг и другие. Но, несмотря на значительное число научных публикаций и работ в этой сфере, к числу малоисследованных относятся проблемы стратегического управления региональным развитием, а также операционная реализация стратегий на региональном и местном уровне. Поэтому исследования в данной работе будут интересны для применения опыта регионального и местного самоуправления в Польше в практику стратегического планирования и операционной реализации стратегий на региональном уровне в Украине.

#### ФОРМУЛИРОВАНИЕ ЦЕЛИ

Целью статьи является исследование системы стратегического планирования Польши на региональном

уровне и выявление основных условий эффективной реализации стратегий развития территорий для трансформации позитивных тенденций в практику регионального развития Украины.

#### ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА ИССЛЕДОВАНИЯ

Стратегической целью региональной политики Польши стало обеспечение возможности наиболее широкого использования регионами своих потенциалов развития для достижения целей развития страны — создание роста, занятости и территориального единства Польши в долгосрочной перспективе [1].

В Республике Польша значительное внимание уделяется предоставлению соответствующей помощи местным органам власти. Основные направления такой поддержки определены в Законе Республики Польша "О принципах поддержки регионального развития" от 12 мая 2000.

Закон определяет поддержку регионального развития как территориально направленную сферу деятельности правительства и правительственной администрации по устойчивому социально-экономическому развитию и охраны окружающей среды, осуществляемой согласованно с территориальным самоуправлением, общественными и хозяйственными партнерами [2].

Поддержка регионального развития имеет следующие цели: во-первых, развитие отдельных территорий страны, улучшения качества и условий жизни, а также уровня удовлетворения потребностей сообщества; во-вторых, создание условий для повышения их конкурентоспособности; в-третьих, выравнивание уровня разви-

тия отдельных территорий страны и выравнивания шансов граждан независимо от места жительства, а также уменьшение отставания слаборазвитых территорий. Поддержка регионального развития учитывает требования, вытекающие из потребностей укрепления экономической сплоченности и территориальной целостности Польши как единого государства; потребностей обеспечения обороны и безопасности страны; требований охраны культурного наследия [2].

Национальная стратегия регионального развития определяет направления и приоритеты политики регионального развития государства и устанавливает принципы определения сфер поддержки, период действия стратегии, предполагаемые расходы общественных средств, основы и критерии финансовой поддержки воеводских программ за счет средств государственного бюджета, а также оценку минимального привлечения средств для их софинансирования из бюджетов единиц территориального самоуправления и внебюджетных средств [1].

Стратегия согласована с основными стратегическими документами страны, она учитывает, в частности: концепцию пространственного развития страны, долгосрочную стратегию ее регионального развития, международные обязательства, планы пространственного развития воеводств, программы, касающиеся отдельных отраслей или проблем, другие программы, утвержденные правительством. При разработке национальной стратегии принимаются во внимание стратегии развития воеводств. Она принимается правительством минимум на 6 следующих бюджетных лет и реализуется через программы поддержки. Совет министров раз в три года подает в сейм информацию о реализации стратегии [2].

Также Стратегия регионального развития Польши выделяет несколько групп территорий, для которых общегосударственная региональная политика наряду с мероприятиями, повышающими конкурентоспособность регионов, должна использовать дополнительные инструменты, это такие макрорегионы, как Восточная, Южная, Западная Польша. В таких стратегиях устраняется разрыв между горизонтальной политикой для всех польских регионов, сформулированных в "Национальной стратегии регионального развития на 2010—2020 годы" и политикой развития различных регионов, выраженной в стратегиях развития воеводств. Документ определяет дополнительные потребности и задачи в области развития на макроуровне в перспективе до 2020 года, дополняет национальные и региональные стратегии развития [3].

Финансовая поддержка регионального развития осуществляется на основании национальной стратегии регионального развития и инициатив самоуправления воеводств, в соответствии с принципами сбалансированного развития.

Она направлена на реализацию следующих задач:

- развитие предпринимательства, особенно малого и среднего бизнеса, хозяйственных инноваций, трансфера технологий;

- реструктуризацию выбранных отраслей общественных услуг локальной и региональной экономики, базирующуюся на принципах сбалансированного развития;

- создание новых рабочих мест;
- инвестиции в сферу технической и транспортной инфраструктуры, которые улучшают условия осуществления экономических инвестиций;

- мероприятия в области образования, в частности инвестиции в образование и обучение взрослых;

- мероприятия в сфере локальной и региональной культуры, как составляющих национальной культуры, а также сохранение и развитие культурного наследия;

- инвестиции в улучшение окружающей среды;

- развитие институтов, занятых поддержкой активности и деятельности самоуправляющихся сообществ;

- проведения исследований, необходимых для осуществления политики регионального развития и т.д. [2].

Основные источники финансирования мероприятий, предусмотренных в Стратегии, запрограммированные в национальных и региональных оперативных программах, которые обеспечивают выбор проектов к реализации.

Стратегия регионального развития реализуется через программу регионального развития. В ней определяются сфера, порядок и условия государственной поддержки воеводских программ. В программе определяется также ее срок, задачи, которые могут получить поддержку в рамках действия программы, установлены критерии определения сфер поддержки, в которых будет реализована программа, критерии, исполнения которых должны обеспечить самоуправления воеводств, для получения поддержки на региональное развитие, перечень субъектов, привлеченных к выполнению программы, объем расходов на дофинансирование задач программы, предусмотренных в государственном бюджете, установленные лимиты расходов государственного бюджета в следующих бюджетных годах, подробное описание источников финансирования из государственного бюджета, бюджетов гмин, повятов и воеводств, а также средств из других источников, детальный порядок и правила надзора или контроля успеваемости и эффективности выполнения задач, а также субъекты контроля [2].

Финансирование реализации операционных программ происходит частично за счет средств фондов ЕС и бюджетов Польши на основании заключенных контрактов. В таблице 1 приведены данные по представительству финансирования некоторых операционных программ Польши из государственного бюджета ЕС.

Главной целью Региональных операционных программ является повышение конкурентоспособности регионов, а также улучшение качества жизни их жителей, благодаря использованию региональных потенциалов и нивелированию барьеров развития.

Региональные программы, будут управляться отдельными Маршалковскими Учреждениями. Бюджет 16-и Региональных операционных программ приблизительно 31,3 млрд евро, что составляет почти 40% всех средств, предусмотренных на 2014—2020 гг. из них 16,6 млрд евро составляют средства из фондов ЕС.

Также Европейская комиссия приняла остальные операционные программы по реализации секторальных стратегий на региональном уровне в новой перспективе развития Польши.

**Таблица 1. Размеры финансирования некоторых операционных программ Польши из бюджета ЕС**

Название операционной программы	Сумма финансирования, млрд евро
Операционная программа "Инфраструктура и окружающая среда"	27,9
16 региональных операционных программ	16,6
Операционная программа "Человеческий капитал"	9,7
Операционная программа "Инновационная экономика"	8,3
Операционная программа "Развитие регионов Восточной Польши"	2,3
Операционная программа "Техническая помощь"	0,5
Программа европейского территориального сотрудничества	0,7
Резервы	1,3
Всего	67,3

Так, операционная программа "Инновационная экономика" — вторая по бюджету программа на 2014—2020 гг. и самая большая в ЕС программа, финансирующая исследования, развитие и инновации. На ее осуществление предназначено около 8,3 млрд евро из европейских фондов. Его основная цель заключается в финансировании научно-исследовательских работ, осуществляемых предпринимателей — в одиночку или в сотрудничестве с научным сектором и осуществления их деятельности на рынке.

Программа "Инфраструктура и Окружающая среда 2014—2020", крупнейшая польская программа (27,9 млрд евро от ЕС) стала источником средств для транспортной инфраструктуры, охраны окружающей среды, энергетики, низкоуглеродной экономики, здравоохранения и культуры.

Программа "Цифровая Польша" предусматривает почти 2,2 млрд евро из бюджета ЕС на широкополосный интернет, электронную администрацию и увеличение цифровых компетенций общества.

Программа Польша Восточная (финансирование 2 млрд евро из средств ЕС) — это дополнительная, помимо национальных и региональных программ, программа поддержки для 5 воеводств Восточной Польши. Средства программы предназначены для финансирования предпринимательской инициативы и инноваций, общественного транспорта и дорог, а также для железнодорожного транспорта в воеводских городах Восточной Польши.

Программа "Техническая помощь" предполагает размер финансирования более 700 млн евро из бюджета ЕС, на развитие системы реализации фондов ЕС в Польше (обучение для бенефициаров и сотрудников учреждений, реализующих фонды).

На уровне регионов реализация региональной политики осуществляется через стратегии воеводств. Стратегии регионов в Польше существенно отличаются друг от друга. Для каждого из 16 воеводств разработана конкретная стратегия развития, где обозначены их конкурентные преимущества. Одной из основных конкурентных преимуществ большинства польских региональных стратегий считается геополитическое положение региона рядом с имеющимся природно-ресурсным потенциалом этих территорий.

Стратегия должна быть согласована с целями среднесрочной стратегии развития страны, национальной

стратегии регионального развития, соответствующих межрегиональных стратегий, а также с планом территориального благоустройства воеводства [5].

Стратегия развития воеводства реализуется через воеводские операционные программы. Важная роль в реализации воеводских стратегий развития и программ принадлежит воеводским контрактам.

В соответствии со ст. 5 пункта 1 Закона "О принципах политики развития" от 6 декабря 2006 года, региональный договор является договором на финансирование эксплуатационных расходов программы из государственного бюджета и из иностранных источников [6].

Подписание контракта является основанием для инициирования передачи органам местного самоуправления финансирования для реализации региональных оперативных программ.

Выделение средств на финансирование некоторых операционных программ регионов Польши, согласно подписанным контрактам, представлены в таблице 2.

Также характерными для воеводств документами планирования являются: стратегия инноваций, стратегия социальной интеграции, план защиты здоровья, программа обеспечения равных возможностей для лиц с ограниченными возможностями и предотвращения их социальной изоляции, план использования территории в воеводстве, программа сохранения воды, региональная операционная программа, региональный план работ в сфере занятости, а также энергетическая стратегия региона.

Существуют стратегии повята, стратегии города, стратегии гминов, солетств и каждый разрабатывающий стратегию орган, должен соотносить свои планы с этими документами. Стратегия гмина или повята должна учитывать и ссылаться на стратегию воеводства. Местные органы власти гминов и повятов признают необходимость стратегического взгляда не только на планирование городских инвестиций, но также на весь комплекс функционирования единиц самоуправления. Следовательно, в сотрудничестве с крупными консалтинговыми компаниями они разрабатывают стратегии долгосрочного развития территориальных единиц. Ограниченность этих средств стала поводом соревнований между органами местного самоуправления.

Стратегия также должна напрямую влиять на составление ежегодного бюджета территориальной единицы. Если это условие не выполняется, можно говорить о том, что стратегия не реализуется. Очередным документом, в котором задачи стратегии определены подробно и четко, является Многолетний Инвестиционный План, а также ежегодный бюджет гмины.

Это не исчерпывающий список. В случае местного самоуправления уровня гмины характерными для него планами также будут программа профилактики и решения проблемы алкоголизма, программа предотвращения наркомании, программа ревитализации, план использования сельскохозяйственных угодий, программа развития образования, программа местной экономической политики, планы теплоснабжения, получения электроэнергии и газового топлива, планы развития отдельных сельских населённых пунктов. Органы местного самоуправления уровня повята составляют планы местного развития, программы развития предприниматель-



ства, программы по профилактике безработицы и программы относительно людей с ограниченными возможностями [7].

На практике стратегических документов может быть гораздо больше.

### ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сегодня в Польше большое внимание уделено возможности применения в польских условиях новых европейских подходов к проблемам регионального развития. Задача региона как одного из уровней административного деления в Польше связана с созданием условий для регионального развития и управлением на местном уровне. В этой связи в Польше широко используется принцип территориального самоуправления. Региональные и местные органы самоуправления реализуют свои функции и задачи через комплексную систему стратегических документов, а получение средств из фондов Европейского Союза является их обязанностью. В работе установлено, что стратегия развития региона и его территориальной единицы, как основной документ, должна иметь операционную реализованность, которая, с одной стороны, включает разработку полного комплекса операционных программ, проектов и планов реализации, а с другой — иметь реальную финансовую поддержку из различных источников. Только тогда можно говорить о том, что стратегия реализуется. Такие условия реализации стратегии приводят к положительным тенденциям развития регионов и их территорий. Такая практика регионального развития Польши крайне полезна для Украины, а вопрос операционной реализации региональных и местных стратегий актуален на этапе формирования регионального стратегического планирования.

#### Литература:

1. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010—2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Warszawa: Ministerstwo rozwoju regionalnego, 2009. URL: [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Documents/KSRR\\_09\\_09\\_09\\_kor\\_red\\_stat.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_09_09_09_kor_red_stat.pdf)
2. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. — Access mode: <http://www.sejm.gov.pl>. — Title from screen
3. STRATEGIA ROZWOJU SPO?ECZNO-GOSPODARCZEJ POLSKI WSCHODNIEJ DO ROKU 2020/ [https://www.mr.gov.pl/media/3372/Strategia\\_PW\\_11\\_07\\_2013\\_zmn.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/3372/Strategia_PW_11_07_2013_zmn.pdf)
4. Прокопенко Л.Л. Досвід державного управління розвитком територій у Польщі / Л.Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління / регіональне та муніципальне управління. — № 1 (1). — Вересень 2013. — С. 113—118.
5. 25 лет самоуправления — успех Польши на региональном и местном уровнях, обмен опытом и продвижение передовой практики. Центр восточных компетенций — популяризация 25-летия самоуправленческой Польши и публичные дебаты с участием представителей городов из стран Восточного Партнерства.- Люблин. — 2015. — Режим доступа: <http://www.kongres.lublin.eu/files/UserFiles/Publikacja%2025%20lat%20samorz?dno?ci%20ros.pdf>

**Таблица 2. Выделение средств на отдельные региональных операционных программ**

Регион	Финансирование Европейского фонда регионального развития (млрд EUR)
Силезское	1,2
Куявско-Поморское	0,95
Люблин	1,16
Любуское	0,44
Лодзь	1,01
Малопольское	1,29
Мазовецкое	1,83
Ополе	0,43
Подкарпатское	1,14
Подляское	0,64
Померанский	0,89
Силезское	1,71
Свентокшишское	0,73
Вармии и Мазур	1,04
Великий	1,27
Захид	0,84
Всего	16,56

6. Закон "О принципах политики развития" от 6 декабря 2006 года. Законодательный вестник № 227, poz.1658 и 2007 г. № 140.

7. Ustawa o samorzdzie wojewdzstwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Access mode: <http://www.sejm.gov.pl>. — Title from screen.

#### References:

1. Ministry of Regional Development of Poland (2009), "National Regional Development Strategy 2010-2020: Regions, Cities, Rural Areas", available at: [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Documents/KSRR\\_09\\_09\\_09\\_kor\\_red\\_stat.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_09_09_09_kor_red_stat.pdf) (Accessed 10 May 2016).
  2. Polish Sejm (2000), "Act on supporting regional development", available at: <http://www.sejm.gov.pl> (Accessed 10 May 2016).
  3. Ministry of Regional Development of Poland (2013), "Strategy of socio-economic development of Eastern Polish for the year 2020", available at: [https://www.mr.gov.pl/media/3372/Strategia\\_PW\\_11\\_07\\_2013\\_zmn.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/3372/Strategia_PW_11_07_2013_zmn.pdf) (Accessed 10 May 2016).
  4. Prokopenko, L.L. (2013), "The experience of public administration development areas in Poland", Aspects of public administration / regional and municipal management, vol. 1 (1), pp. 113—118.
  5. Competence Centre for Eastern (2015), "25 years of self-government - the success of Poland at the regional and local levels, the exchange of experience and promotion of best practices", Promoting the 25th anniversary of Poland's self-administrative and public debate with the participation of representatives of the cities of the Eastern Partnerships, available at: <http://www.kongres.lublin.eu/files/UserFiles/Publikacja%2025%20lat%20samorz?dno?ci%20ros.pdf> (Accessed 10 May 2016).
  6. Polish Sejm (2006), The law "On the principles of development policy", Journal of Laws, vol. 227.
  7. Polish Sejm (1998), "The law on local governments", available at: <http://www.sejm.gov.pl> (Accessed 10 May 2016).
- Стаття надійшла до редакції 28.05.2016 р.*