

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 43(4), с. 196–203

*В Україні поки що не розроблені єдина наукова парадигма щодо системного підходу в управлінні, методичні основи формування концепції соціально-економічного розвитку, не визначені технології вибору стратегій і пріоритетів розвитку, методи оцінювання ефективності досягнення цілей та інструменти їх реалізації.*

За всієї практичної важливості питань державного регулювання економіки досвід його застосування в умовах України ще незначний, дослідження цих питань перебувають на початковій стадії. Зарубіжною наукою та практикою накопичений дуже великий багаж теоретичних концепцій, конкретних форм і методів у сфері державного регулювання, в різні часи сформувалися школи, що проповідують різні ідеї про роль держави і регіонів в економіці. Відомі наукові праці таких, іноді надто різних за своїми поглядами, учених, як А. Сміт, Ж. Б. Сей, К. Вагнер, Ф. Ліст, К. Маркс, А. Пігу, Дж. Кейнс, В. В. Леонтьєв, Д. Гелбрейт, Ф. Хайєк, М. Фрідман, Л. Ерхардт та ін. Проте пряме застосування зарубіжних теоретичних розробок і рекомендацій в українських умовах є дуже проблематичним. Справа в тому, що вони носять чітко виражений прагматичний характер, максимально орієнтовані на конкретні суспільства і країни та далеко не завжди піддаються адаптації.

Серед сучасних українських досліджень з питань державного регулювання соціально-економічного розвитку найвагоміші праці О. І. Амоші, С. О. Білої, Д. П. Богині, В. Г. Бодрова, В. М. Гейця, М. Х. Корецького, В. І. Куценко, Е. М. Лібанової, Ю. В. Наврузова, В. М. Олуйка, В. В. Юрчишина та ін. Однак в Україні поки що не розроблені єдина наукова парадигма щодо системного підходу в управ-

лінні, методичні основи формування концепції соціально-економічного розвитку, не визначені технології вибору стратегій і пріоритетів розвитку, методи оцінювання ефективності досягнення цілей та інструменти їх реалізації. Спроба методичної участі у вирішенні зазначеної проблеми і є нашим завданням.

Одним з ключових напрямів державного регулювання економіки є соціальний розвиток — сукупність економічних, соціальних, політичних, духовних процесів, що розгортаються в суспільстві. Виокремлюють дві основні форми соціального розвитку — соціальну еволюцію та революцію [5].

На державне регулювання довгострокового соціального розвитку нині істотно впливають процеси глобалізації, які виводять його на принципово новий якісний рівень, що характеризується домінантою соціальних пріоритетів. В основі такого регулювання лежить концепція соціально-домінантного розвитку територій (СДРТ), коли головною ідеєю стає пріоритетність вирішення соціальних завдань, досягнення передусім соціальних цілей розвитку. Вона визначає і методологію наукових досліджень державного регулювання довгострокового соціального розвитку.

Методологія державного регулювання довгострокового соціального розвитку ґрунтується на концепції соціально-домінантного розвитку територій.

Під соціально-домінантним розвитком територій “розуміють сукупність економічних, соціальних, політичних, духовних еволюційних процесів, що розгортаються в суспільстві, головною ідеєю (домінантою) яких є пріоритетність вирішення соціальних завдань, досягнення передусім соціальних цілей розвитку. Він характеризується істотним впливом процесів глобалізації економіки і вирівнюванням соціальних нормативів” [6].

Організувати подібну діяльність — це впорядкувати її в цілісну систему з чіткими певними характеристиками, логічною структурою і процесом її здійснення — часовою (терміновою) структурою (ми виходимо з пари категорій діалектики “історичне (часове, термінове) і логічне”).

Логічна структура включає такі компоненти, як суб’єкт, об’єкт, предмет, форми, засоби, методи діяльності, її результат.

Зовнішніми відносно цієї структури є такі характеристики діяльності: особливості, принципи, умови, норми.

Процес здійснення діяльності ми розглядатимемо в рамках проекту, що реалізується у певній часовій (терміновій) послідовності за фазами соціально-домінантним розвитком територій, стадіями та етапами. Завершеність циклу діяльності визначається трьома фазами: проектування, результатом якої є побудована модель створюваної системи СДРТ і план її реалізації, технологічною — відповідно реалізація системи та рефлексії — оцінка реалізованої системи СДРТ і визначення необхідності або її подальшої корекції, чи “запуску” нового проекту.

Таким чином, можна запропонувати таку схему структури методології державного регулювання довгострокового соціального розвитку:

1) характеристики діяльності: особливості, принципи, умови, норми;

2) логічна структура: суб’єкт, об’єкт, предмет, форми, засоби, методи, результат;

3) часова (термінова) структура: фази, стадії, етапи діяльності.

Доцільно детальніше виділити основні завдання державного регулювання соціально-домінантного розвитку територій. Таке

регулювання є постійною дією держави на самостійно господарюючі суб’єкти з метою забезпечення економічного зростання і нормальних умов господарювання, ефективної реалізації державної і регіональної соціально-економічної політики, досягнення стабільності, національної безпеки. Це здійснюється різними методами, достатньо відпрацьованими вітчизняною і світовою практикою. Конкретний їх набір і роль визначаються моделлю державного регулювання, яка обрана тією або іншою державою.

Завдання державного регулювання соціально-домінантного розвитку в конкретній країні виходять із концепції держави, її розуміння в суспільстві, його економічної ролі, пануючої економічної і соціальної ідеології. Вони визначаються специфікою та об’єктивними умовами функціонування народного господарства, традиціями, менталітетом населення, типом його господарської поведінки, характером економічної ситуації та конкретним набором економічних, соціальних, екологічних проблем. Серед найважливіших завдань, що нині стоять перед державою, необхідно виокремити такі:

- сприяння створенню ефективної ринкової інфраструктури, що працює на реальний сектор економіки;
- комплексне проведення економічної реформи, сприяння знаходженню ефективних власників та їх підтримка, упровадження передових форм і методів організації економіки;
- послідовне створення законодавчої і нормативно-правової бази господарювання в нових умовах;
- поступова структурна перебудова всього народного господарства, регіональних економік, окремих видів діяльності, сфер економіки, підприємств;
- сприяння демонополізації та розвитку конкуренції при одночасному захисті внутрішнього національного та регіональних ринків, гарантуванні економічної безпеки.

Завдання державного впливу на економіку в умовах стабільних соціально-економічних систем, що склалися, з переважанням

ринкових чинників є достатньо зрозумілими з практики зарубіжних країн, якщо говорити про них загалом. До них належать:

- забезпечення максимально повної зайнятості населення;
- постійне підвищення мінімального рівня прибутків;
- утримання стабільності цін на основні товари й послуги протягом якомога триваліших періодів;
- стабілізація грошового обігу і фінансових ринків;
- створення сприятливих макроекономічних та інфраструктурних умов для господарюючих суб'єктів, орієнтування їх у стратегічній кон'юнктурі;
- постійне стимулювання інвестиційної активності;
- забезпечення рівноваги та економічної безпеки зовнішньоекономічного обміну, захист внутрішнього ринку;
- обмеження монополістичних проявів у господарстві, елімінування їх негативних наслідків;
- формування та підтримка систем соціального захисту громадян, особливо соціально вразливих прошарків і груп.

Територіальна специфіка завдань державного регулювання соціально-домінантного розвитку така. Регіональний рівень державного регулювання — питання не менш складне, ніж державне регулювання на національному рівні. Між тим і зарубіжний, і вітчизняний досвід свідчать, що регулювання з боку територіальних органів, регіональна економічна політика часто дають більший ефект, ніж централізована дія. Найбільш удалим варіантом визнається поєднання централізованого і регіонального впливу на господарюючі суб'єкти. При цьому централізована дія відіграє стратегічну роль, але основний обсяг завдань регулювання економіки здійснюється на регіональному рівні.

Регіональні органи управління об'єктивно поставлені в такі умови, коли вони відповідали за головне і найскладніше завдання — соціальний розвиток території, підвищення рівня життя населення.

Завдання державного регулювання соціально-домінантного розвитку на регіональному рівні конкретизуються і набувають певної специфіки. Традиційно в зарубіжних країнах у регіонах і великих містах звертається особлива увага на пропорційний розвиток місцевої економіки, збереження підприємств і робочих місць, забезпечення прибуткової бази бюджетів, раціональне землекористування, структурну перебудову старих індустріальних районів, поліпшення екологічної ситуації та благоустрою, цілеспрямовану професійну освіту відповідно до потреб регіону, перепідготовку і перекваліфікацію кадрів, допомогу бідним територіям.

Стосовно українських умов на регіональному рівні загальні завдання державного регулювання соціально-домінантного розвитку можна сформулювати таким чином:

- підтримання необхідних рівнів виробництва стратегічних товарів, гарантування регіональної економічної безпеки;
- дотримання найважливіших регіональних макроекономічних пропорцій (між попитом і пропозицією, експортною і внутрішньою економікою);
- досягнення необхідного співвідношення між кількістю та якістю робочих місць і пропозицією робочої сили (по окремих контингентах населення, містах і районах);
- розвиток соціальної інфраструктури і створення загальних умов господарювання для всіх секторів економіки, забезпечення можливостей користування в регіоні енергетичними і транспортними системами;
- компенсація для соціально значущих сфер і підприємств об'єктивно існуючих негативних чинників їх діяльності;
- комплексне вирішення проблем у національному господарстві регіону (на основі реалізації взаємопов'язаної системи регіональних цільових програм).

Соціально-економічна політика регіону — це засновані на загально визнаній стратегії певна мета і принципи дій адміністрації і господарюючих суб'єктів у сфері економіки, а також напрями і пріоритети цієї діяльнос-

ті, що враховують загальнодержавні, регіональні і корпоративні інтереси, які мають стабільний, передбачуваний характер. Вона виходить із загальної національної соціально-економічної політики і визначає все поточне управління та регулювання економіки в регіоні.

У сучасних умовах актуалізується наукова проблема вибору стратегії розвитку соціально-домінантного розвитку регіону. Нині найважливішого значення набули питання стратегії розвитку регіональних економік. Проблематика стратегії соціально-домінантного розвитку великих міст і регіонів, як показує проведений аналіз конкретної регіональної практики, включає такі основні проблемні питання.

Перше, і головне, полягає в тому, що для більшості регіонів України потрібна нова стратегія подальшого розвитку. Колишня спеціалізація, структура й організація економіки не в змозі і зараз, і в майбутньому забезпечити зайнятість населення та отримання необхідного доходу.

Друге — виявилось важко вибрати загальноновизнану стратегію розвитку в конкретному регіоні. Занадто відрізняються початкові платформи і цілі в різних сил, зацікавлених у тій або іншій стратегії, неефективні узгоджувальні механізми.

Третє — досить несподіване — складність застосування вже розроблених стратегічних документів у конкретній практиці управління, визначення механізмів реалізації стратегії з тим, щоб стратегічні документи не залишалися тільки книгами в шафах чиновників або держаних управлінців.

Нарешті, четверте питання — доволі велика теоретична і методологічна незрозумілість низки питань стратегічного розвитку.

Стосовно регіону як територіальної соціально-економічної спільності поняття стратегії соціально-домінантного розвитку можна сформулювати таким чином: це прийняті регіоном на тривалу перспективу генеральні цілі, напрями і принципи дій в економіці та соціальній сфері, які мають ґрунтуватися на загальних інтересах і максимально враховувати корпоративні інтереси, сприяти соці-

ально-економічній активізації всіх суб'єктів господарювання та населення.

Основні етапи формування стратегії соціально-домінантного розвитку територій одночасно характеризують і її основний зміст (рис. 1).

Поняття стратегії соціально-домінантного розвитку регіону багатомірне: існують стратегії регіону в цілому і корпоративні (стратегія великих фірм, банків) зі своїми цілями, інтересами. Є також стратегія адміністрації регіону, на якій позначилися її власні, бюрократичні інтереси, й економічна стратегія певних політичних сил, що діють у регіоні. Нарешті, можна говорити про стратегічні інтереси населення. Постає складне завдання їх узгодження й об'єднання в загально регіональній стратегії соціально-домінантного розвитку. Її носієм і розробником зобов'язана стати саме регіональна влада як повноважний представник усіх інтересів у регіоні, при громадському контролі за всім процесом, що допоможе їй максимально відійти від своїх бюрократичних інтересів.

Принциповим питанням є строки дії стратегії. Минулий досвід, логічний підхід та макроекономічний розрахунок показують, що це має бути період у декілька десятків років.

Тобто регіон за обраною ним стратегією повинен жити і розвиватися впродовж 30–40 років і далі, аж до нового стратегічного повороту. Саме на такий період слід обирати напрям стратегічного розвитку, саме через такий період можливий новий стратегічний вибір (коли зміниться кілька поколінь, виробнича і культурно-інформаційна база, економічна ідеологія). Ситуація, коли регіон змінює стратегію кожні 15–20 років, є нелогічною.

Дуже важливим є перший етап — вибір стратегічної ідеології. Регіональна влада як головний носій стратегії повинна чітко визначити основні стратегічні цінності, інтереси регіонального суспільства, напрям розвитку регіону, тип життєвого устрою та економічних відносин, до якого належить або тяжіє тип господарської поведінки. Без цієї чіткої позиції стратегію не сформулювати.

Аналізуючи та прогнозуючи чинники й умови регіонального розвитку, необхідно оха-

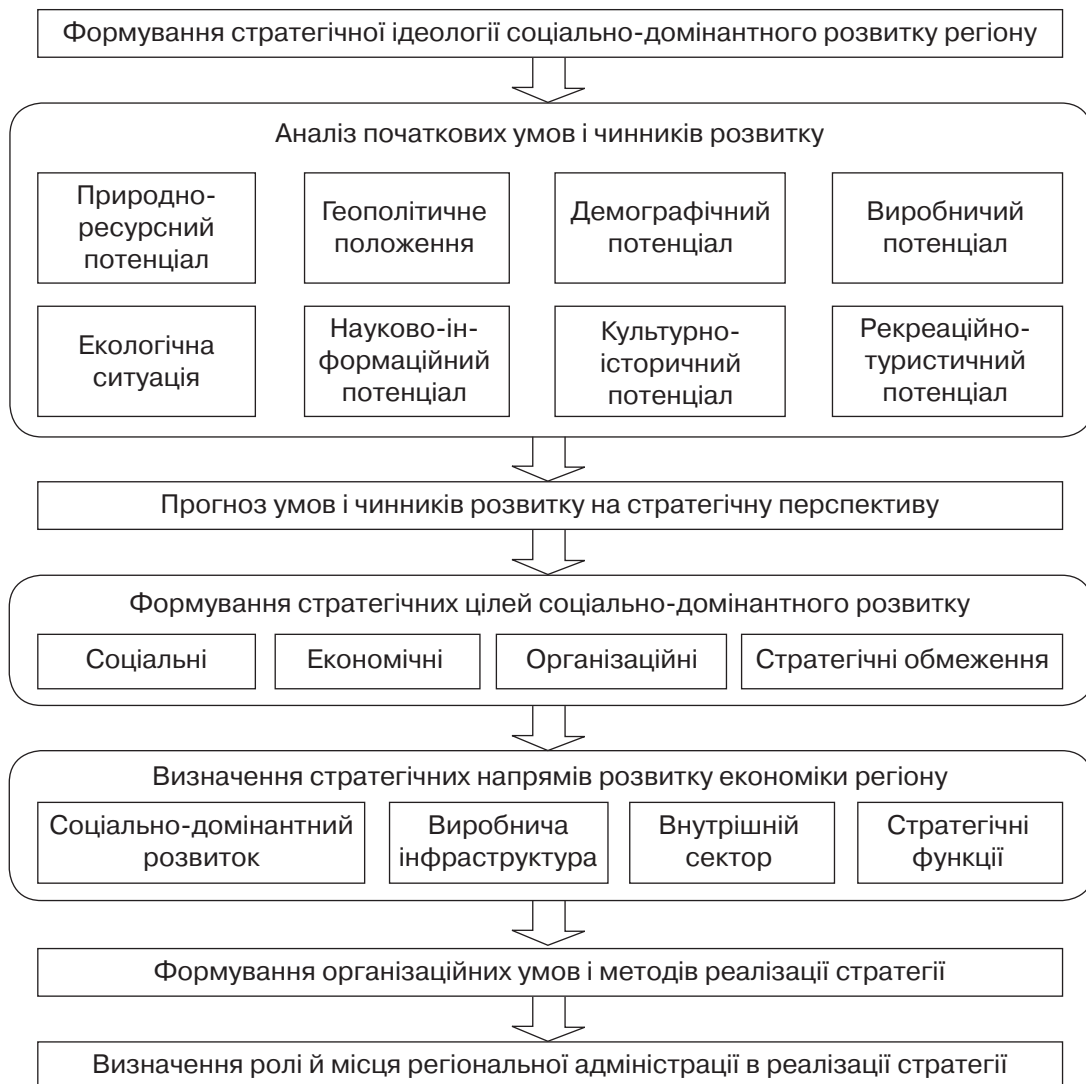


Рис. 1. Логічні процедури формування стратегії соціально-домінантного розвитку регіону

рактизувати як внутрішнє, так і зовнішнє середовище. Наводимо найважливіші позиції, за якими потрібно оцінювати ситуацію та здійснювати прогноз на стратегічну перспективу (рис. 2).

Хоча світовою практикою накопичений значний потенціал форм і методів державного регулювання економіки, рівень їх розробленості для українських умов не можна визнати більш-менш задовільним. Особливо недостатньо досліджена специфіка застосування загальних методів регулювання на регіональному рівні.

Слід зазначити, що будь-яких особливих, суто регіональних методів регулювання не іс-

нує. Проблема полягає в тому, яким методам повинні надаватися пріоритети, як урахувати регіональну специфіку при їх застосуванні.

Для реалізації планів, програм і прогнозування соціально-домінантного розвитку нами запропонована (стосовно регіону) система перспективних економічних документів, кожен з яких виконує свою функцію. Одні з них уже застосовуються у практиці, інші – доцільно впровадити. Рекомендований перелік таких документів включає:

- довгострокову стратегічну концепцію соціально-домінантного розвитку;
- економічні, соціальні, ресурсні прогнози;

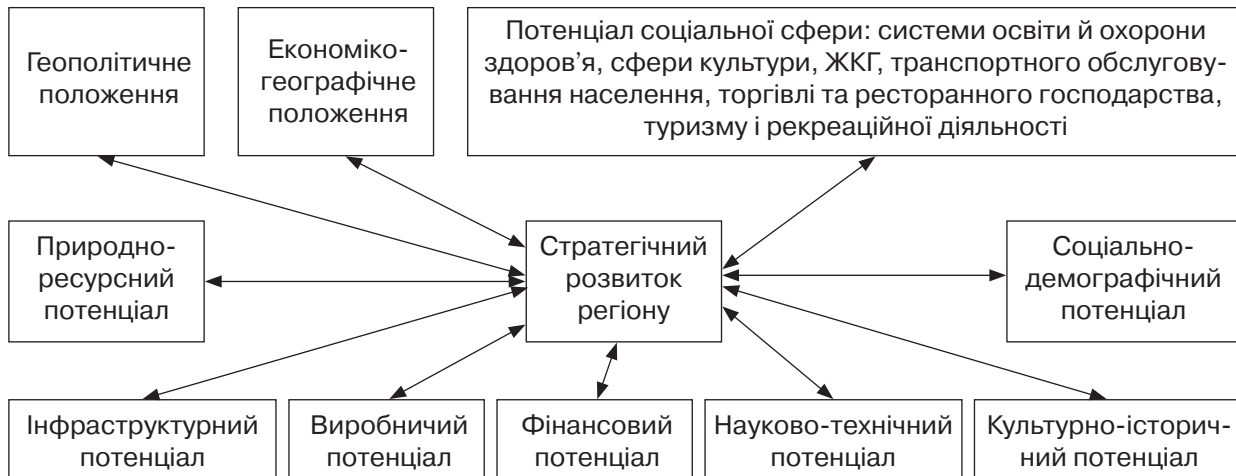


Рис. 2. Основні чинники стратегічного розвитку регіону

- стратегічний план соціально-домінантного розвитку регіону, який розкриває стратегічну концепцію розвитку на найближчі 10–15 років;
- середньострокову програму адміністрації щодо стабілізації та подальшого розвитку економіки, яка розробляється на термін 3–4 роки;
- цільові програми та інвестиційні проекти;
- річні прогнози соціально-домінантного розвитку, що розробляються в єдиній системі прогнозів України;
- середньостроковий план соціально-домінантного розвитку регіону, що складається на період 4–5 років.

У стабільній соціально-економічній ситуації цей план є основним інструментом економічного управління. Він має комплексний характер, охоплює всю регіональну економіку, дає змогу пов'язувати та робить цілеспрямованими заходи поточного управління й регулювання. План є адресним документом і доходить до низових управлінських структур і господарюючих суб'єктів. Будується він за сферно-проблемним та функціональним принципом і містить:

- індикативні показники і цільові орієнтири, обмежене коло директивних завдань;
- систему регіональних замовлень;
- переліки регіональних проектів і програм;

- систему контрольних балансів виробництва і розподілу стратегічно важливих ресурсів і продуктів;
- стратегічну прогнозну інформацію, важливу для господарюючих суб'єктів;
- систему стабільних економічних, фінансових, соціальних, екологічних нормативів та інших інструментів регулюючої дії, що приймаються на майбутній період.

Середньостроковий план соціально-домінантного розвитку регіону може мати галузевий, програмно-цільовий, відомчий і районний розрізи.

Ефективне державне регулювання соціально-домінантного розвитку вимагає чіткого з'ясування цілей і завдань дії (впливу) на нього держави. Найгострішими на регіональному рівні в Україні є проблеми вибору нової стратегії соціально-домінантного розвитку, налагодження оптимальних взаємовідносин усіх гілок влади, підтримки регіональної економічної безпеки.

Регулюючі функції держави в умовах трансформації економіки не можуть бути ефективними через відсутність надійної системи стратегічного прогнозування та індикативного планування. Свого часу адміністративною економікою накопичений відповідний досвід, який досить ефективно використаний у країнах ринкової економіки (Франції, Японії та ін.). Для України особли-

во потрібним є стратегічне прогнозування та індикативне планування. Відсутність професійних прогнозних оцінок основних показників макроекономічного розвитку призводить до витрат, що вимірюються разами. Це позбавляє економіку перспективи, дезорганізує поточну діяльність, адже йдеться про прогнозування таких ключових параметрів, як витрати бюджету, платіжний баланс, грошова емісія тощо. В Україні необхідно сформувати механізми прогнозування та індикативного планування, сучасну статистичну базу, відповідні інституціональні структури, щоб посилити регулюючу функцію економічних процесів [4]. Цим пояснюється актуальність досліджуваної наукової проблеми, яка тісно пов'язана з такими науково-практичними завданнями: аналіз ефективності та пріоритетів розвитку регіональних соціально-економічних систем, організаційно-економічне забезпечення регіонального розвитку соціальної сфери, яке на основі впровадження принципів прозорості, відповідальності, результативності сприяє істотному підвищенню рівня економічної ефективності й досягненню соціальної справедливості у цій сфері.

Нині проблеми індикативного управління і планування на державному та регіональному рівнях набули доволі глибокого теоретичного обґрунтування та широкого практичного застосування як в Україні, так і за кордоном. Водночас, на цьому етапі в умовах глобалізації індикативне планування матиме особливе значення для ефективного управління бізнес-структурами, будучи інструментом непрямого регулювання діяльності автономних підсистем [1, 17].

У сучасних українських економічних умовах застосовуються певні елементи індикативного планування у вигляді прогнозів, програм і окремих нормативів та індикаторів. Практика показує, що участь у програмах, не розроблених у межах єдиної системи індикативного планування, не забезпечує можливе економічне зростання підсистем регіону та відчутних пільг, унеможливорює реалізацію виникаючого синергічного ефекту, а в більшості випадків негативно позначається на

результатах діяльності окремих підрозділів регіону, створюючи загрозу його економічній безпеці [2, 109].

В умовах ринку економічний механізм господарювання включає різні інструменти регулювання діяльності господарюючих суб'єктів. Такі інструменти існують і на рівні держави загалом, і на регіональному рівні та в складних інтегрованих комплексах, до яких можна віднести корпоративні форми ведення бізнесу. Одним із способів непрямої дії, що визначає правила гри господарюючих суб'єктів на різних рівнях господарювання, є індикативне планування.

Світові процеси глобалізації, у тому числі в Україні, сприяють поширенню індикативного планування, а питання планування та регулювання діяльності набувають особливого значення.

Найважливішим елементом стратегії соціально-домінантного розвитку територій є планування. Особливого значення набуває проблема формування вітчизняної моделі індикативного планування, її методологічного, методичного та інформаційного забезпечення [3, 62]. Планування є об'єктивним, закономірним продовженням і розвитком прогнозної діяльності.

Застосування індикативного планування у поєднанні з сучасними інформаційними технологіями дає можливість ефективного управління як на макроекономічному, так і мікроекономічному рівнях.

Таким чином, методологія державного регулювання довгострокового соціального розвитку розглядає організацію діяльності, в основі якої лежить концепція соціально-домінантного розвитку територій. Організувати подібну діяльність означає упорядкувати її в цілісну систему з чіткими характеристиками, логічною структурою і процесом її здійснення — часовою структурою.



## Література

1. Береснев В. Л. Модели индикативного планирования развития ресурсных регионов / В. Л. Береснев,

С. М. Лавлинский, С. А. Суспицын // Регион: экономика и социология. — 2008. — № 4. — С. 15–32.

2. Гринберг Р. Становление отечественной рыночной экономики и проблема долгосрочного планирования / Р. Гринберг // Общество и экономика. — 2007. — № 11–12. — С. 108–112.

3. Жиленкова М. М. Напрями удосконалення інформаційного забезпечення аналізу соціально-економічного розвитку регіонів України / М. М. Жиленкова // Статистика України. — 2009. — № 2. — С. 62–63.

4. Пашута М. Т. Прогнозування та макроекономічне планування: Навч. посіб. / М. Т. Пашута, А. В. Калина. — К.: МАУП, 1998. — 192 с.

5. Социальное развитие. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_sch2.cgi?RRu.ogr;tullwgnioyol#gltop](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RRu.ogr;tullwgnioyol#gltop)

6. Пакуліна Г. С. Структура соціальної сфери й глобалізація та соціалізація світової економіки. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/6\\_PNI\\_2012/Economics/15\\_102418.doc.htm](http://www.rusnauka.com/6_PNI_2012/Economics/15_102418.doc.htm)

*Запропоновано схему структури методології державного регулювання довгострокового соціального розвитку регіонів, визначено основні завдання державного впливу на економіку, а також запропонована (стосовно регіону) система перспективних економічних документів для реалізації планів, програм і прогнозування соціально-домінантного розвитку регіонів.*

*Предложена схема структуры методологии государственного регулирования долгосрочного социального развития регионов, определены основные задачи государственного воздействия на экономику, а также предложена (по региону) система перспективных экономических документов для реализации планов, программ и прогнозирования социально-доминантного развития регионов.*

*Scheme of the methodology structure of state regulation for long-term social development of the regions is proposed, the main task of state influence on the economy is defined and system with the prospective economic documents for plans, programs and forecasting dominant social and regional development is proposed.*

Надійшла 30 вересня 2014 р.