

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 7, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*З. В. Холоднюк,  
здобувач Академії муніципального управління*

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНОМ

*Визначено основні напрями державної політики в галузі створення стимулів для рішення загальнонаціональних завдань на регіональному й місцевому рівнях. Розкрито цілі та завдання у рамках державної соціально-економічної політики у сфері регіонального управління в середньостроковій перспективі. Розроблено практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном.*

*The main directions of the state policy incentives to solve national problems at the regional and local levels. Solved goals and objectives within the state of socio-economic policy in regional governance in the medium term. Practical recommendations to public authorities to improve the mechanisms of social and economic policy in managing the region.*

*Определены основные направления государственной политики в области создания стимулов для решения общенациональных задач на региональном и местном уровнях. Раскрыты цели и задачи в рамках государственной социально-экономической политики в сфере регионального управления в среднесрочной перспективе. Разработаны практические рекомендации органам государственной власти по совершенствованию механизмов реализации социально-экономической политики государства в управлении регионом.*

**Ключові слова:** механізми реалізації соціально-економічної політики, управління регіоном.

**Keywords:** mechanisms of socio-economic policy of regional management.

**Ключевые слова:** механизмы реализации социально-экономической политики, управление регионом.

### ВСТУП

Для України з її нестабільним розвитком регіональної економіки організація і формування механізмів соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном в даний час набуває велике практичне значення. В період фінансово-економічної кризи відбувається зміна господарського механізму, що різною мірою впливає на економіку і соціальне положення в кожному окремому регіоні. Зростають міжрегіональні відмінності, що приводить до зміни в регіональній політиці: структурні перетворення, відмова від централізму і перехід до федералізму в державному управлінні, зниження розподільної функції державного бюджету тощо. Дані процеси неминуче направлені на розширення господарської самостійності в регіонах, розвиток місцевого самоврядування, які в умовах нестабільного розвитку економіки є інструментом подолання кризи.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Метою статті є удосконалення механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення наступних завдань дослідження: визначити основні напрями державної політики в галузі створення стимулів для рішення загальнонаціональних завдань на регіональному й місцевому рівнях; розкрити цілі та завдання у рамках державної соціально-економічної політики у сфері регіонального управління в середньостроковій перспективі; розробити практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні і методологічні аспекти механізмів державної соціально-економічної політики у сфері управління регіоном відображені в роботах багатьох вітчизняних учених. Зокрема, цим проблемам присвячені роботи Бистрякова І. К., Божка С. М., Буркинського Б. В., Бутка М. П., Вахович І. М., Долішнього М. І., Корецького М. Х., Кравців В. С., Лощикіна О. М., Масловської О.Ц., Мельника Л. Г., Семенова В. Ф., Шевчука В. Я., Шкарлета С. М. та ін.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

При розробці системи заходів у рамках удосконалення механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном необхідно враховувати, що децентралізована система прийняття рішень у державі, наявність декількох рівнів влади й управління, відповідальних перед власними виборцями за проведену політику в рамках законодавчо визначених сфер компетенції, є перевагою, ефективне використання якої дозволить створити стимули для забезпечення добробуту населення на всій території країни.

Процес розмежування повноважень між рівнями державної влади, реформа місцевого самоврядування повинні привести до зміцнення цієї переваги шляхом чіткого визначення по можливості непересічних сфер відповідальності кожного рівня влади, збільшення самостійності регіональних і місцевих влад при прийнятті рішень, а також установлення стабільних і формалізованих правил взаємин між рівнями влади й управління [1].

У середньостроковій перспективі необхідно зосередитися на наступних основних напрямках державної політики в галузі створення стимулів для рішення загальнонаціональних завдань на регіональному й місцевому рівнях:

1. Розвиток людського капіталу, що припускає моніторинг і вивчення основних тенденцій міграційних процесів у середині країни, сприяння вільному переміщенню робочої сили й ефективного розміщенню трудових ресурсів як відповіді на виклики нових економічних умов, створення системи освітніх проектів, спрямованих як на підготовку кадрового потенціалу, відповідального за ефективне проведення реформ на регіональному й місцевому рівні, так і на кадрове забезпечення економічного росту (інвестиційних проектів).

2. Забезпечення єдності економічного простору країни при збереженні самостійності регіональних і місцевих влад в прийнятті рішень у рамках своєї компетенції – усунення бар'єрів на вільне переміщення робочої сили, товарів і послуг, капіталів, відкриття регіональних ринків, усунення перешкод для реалізації інвестиційних проектів, розвитку малого бізнесу на регіональному й місцевому рівні.

3. Сприяння проведенню соціально-економічних реформ на регіональному й місцевому рівні - створення стимулів для впровадження інструментів

стратегічного планування, програмно-цільового бюджетування й бюджетування, орієнтованого на результат, нових механізмів адміністративного регулювання й управління, взаємин з органами місцевого самоврядування, розвитку механізмів приватно-державного партнерства на регіональному й місцевому рівнях [2].

Досягнення цілей, поставлених у рамках державної соціально-економічної політики у сфері регіонального управління в середньостроковій перспективі, забезпечується вирішенням наступних задач:

1. Ефективне виконання законодавчих рішень щодо розмежування повноважень між рівнями державної влади й місцевого самоврядування - відмова від прямого втручання вищих органів влади в рішення, прийняті в рамках виняткової компетенції нижчестоячих органів влади й управління, моніторинг ходу розмежування повноважень і оперативне сприяння регіонам у реалізації реформи.

2. Створення системи державного моніторингу регіональних соціально-економічних показників, виявлення й поширення кращої практики – моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів, стану нормативно-правової бази, ходу соціально-економічних реформ, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу й здійснення інвестиційних проектів, виявлення інфраструктурних можливостей для реалізації великих інвестиційних проектів, створення системи збору й поширення кращої практики проведення реформ на регіональному й місцевому рівні.

3. Сприяння соціально-економічному розвитку регіонів - створення рівних умов для реалізації програм соціально-економічного розвитку на регіональному й місцевому рівні, створення стимулів для реалізації проектів по розвитку соціальної інфраструктури й сприяння регіональним і місцевим владам в реалізації таких проектів.

4. Сприяння розвитку незалежних виборних органів місцевого самоврядування як рівня влади, найближчого до населення й прямо відповідального перед виборцями за надання ключових суспільних благ, а також як найважливішого інституту самоорганізації населення й розвитку громадянського суспільства.

5. Сприяння міжрегіональній координації рішень в галузі економічної політики - участь державної влади в плануванні інфраструктурних проектів, координація транспортних потоків і будівництва транспортних об'єктів, побудова системи професійної освіти з урахуванням інтересів груп регіонів.

6. Сприяння реалізації пілотних проектів соціально-економічних реформ на регіональному й місцевому рівнях – розробка й прийняття державної нормативно-правової бази для проведення експериментів щодо впровадження нових інструментів соціально-економічної політики в окремих регіонах.

7. Проведення політики щодо виявлення й розвитку економічних кластерів на територіальному рівні - сприяння кооперації, створенню партнерств і співтовариств, що географічно сусідять та інтеграційно взаємодіючі підприємств і пов'язаних з ними організацій: постачальників устаткування, комплектуючих, спеціалізованих виробничих і сервісних послуг, науково-дослідних і освітніх організацій [3].

Забезпечення стійкого економічного росту на базі підвищення конкурентоспроможності економіки країни в загальнонаціональному масштабі пов'язане з набором обмежень територіального й геополітичного характеру, що потребує вживання особливих заходів державного регулювання з урахуванням особливостей окремих територій.

Цілі стратегічного планування різних регіонів можуть бути зовсім різними — в залежності від домінування потреб більшості населення. Очевидно, що й механізми досягнення різних цілей можуть різнитися суттєво, незважаючи на те, що методи регіональної соціально-економічної політики єдині для всіх регіонів ( у межах однієї держави), а одним із найважливіших завдань органів державної влади є всіляке сприяння всім регіонам у реалізації їх стратегічних планів розвитку.

Так, для депресивних регіонів (Кіровоградській, Сумській, Херсонській, Чернігівській, Чернівецькій областей), у яких домінуючою потребою регіонального розвитку є подолання бідності, головним завданням є поліпшення основних характеристик. Особлива група питань — регіональна соціально-економічна політика в проблемних регіонах. Основними шляхами вирішення проблем слабозвинених (економічно відсталих) регіонів ( Тернопільської, Рівненської, Чернівецької, Волинської областей) є здійснення інвестицій з державних джерел на нове будівництво, головним чином у сфері промисловості й інфраструктури (виробничої, загальногосподарської і соціальної), а також стимулювання приватних капіталовкладень в окремі сектори економіки за допомогою пільгових кредитів, податків і т.п., з урахуванням використання відносно дешевої робочої сили. Для регіонів із украй низьким рівнем бюджетної забезпеченості розробляється програми по створенню пільгового режиму бюджетних взаємовідносин. Слаборозвинені регіони вимагають посилення механізмів державного регулювання економіки [4].

Головним інструментом державної підтримки депресивних регіонів можуть стати:

- пільгові кредити із централізованих джерел або компенсація частини процентної ставки по кредитах комерційних банків при реалізації ефективних проектів і програм;

- уведення заохочувальних виплат підприємствам за створення нових робочих місць;
- використання підвищених ставок амортизаційних відрахувань по активній частині основних фондів;
- страхування за рахунок державних джерел комерційних ризиків при здійсненні інвестиційних проектів тощо.

Активна регіональна політика у відношенні територій, що бідують, повинна передбачати їхній прискорений економічний і соціальний підйом. Вона полягає в реалізації комплексу заходів державної підтримки, спрямованої переважно на здійснення некапіталомістких проектів, що швидко окупаються, зменшення бюджетної дотаційності й скорочення розриву в рівнях економічного й соціального розвитку із середнім по країні.

Для економічно відсталих регіонів актуальні завдання запобігання зuboжіння населення й мінімізації негативних наслідків безробіття, протидії тенденції погіршення демографічної ситуації й гострим проявам депопуляції населення, економічного й соціального відродження сільських населених пунктів.

Слаборозвинені й депресивні регіони вимагають посилення механізмів державного регулювання економіки, включаючи активізацію територіальної інтеграції. Якщо для розвинених регіонів упор робиться на активізацію підприємництва, для відсталих – на державну підтримку, то для депресивних регіонів - на оптимальну комбінацію обох напрямків регулювання ринкової діяльності.

Для поліпшення цих характеристик необхідне використання двох основних механізмів — залучення «екстенсивних» приватних інвестицій і глибока інтеграція в державні цільові програми (ДержЦП). «Екстенсивні» інвестиційні проекти дозволяють знизити рівень безробіття, підвищити середньодушові доходи населення, що створює передумови для поліпшення житлових умов і для розвитку системи платних послуг населення. Очевидно, що коли ми говоримо про необхідність залучення приватних інвестицій, то мова іде, безумовно, про використання ринкових механізмів конкурентної боротьби за інвестиційні ресурси. Але парадокс саме в тому й полягає, що якби регіони першої групи (депресивні) мали достатні конкурентні ( у порівнянні з іншими регіонами) ринкові переваги, то вони не відчували б настільки гострої нестачі інвестицій і, як наслідок, не мали б настільки серйозних проблем розвитку, що змушують відносити їх до групи депресивних регіонів. Отже, держава повинна створювати неринкові конкурентні переваги, що підсилюють існуючі в зародковому стані ринкові, або, що замінюють останні у випадку їх повної відсутності.

Серед таких можливих неринкових заходів найбільш ефективними є полегшення доступу до природних ресурсів ( у тому числі підвищення їхньої економічної доступності) і максимальне розширення можливостей регіональних органів влади щодо надання податкових пільг потенційним інвесторам. Необхідно відзначити, що застосування цих заходів у відношенні інших регіонів, що не відносяться до депресивних, не тільки не є необхідним (у силу пріоритетності інших цілей і завдань), але може мати негативний ефект як для самих регіонів ( як наслідок зниження стимулу розвитку власних конкурентних переваг), так і для розвитку країни в цілому (у результаті зниження ефективності використання природно-ресурсного й фінансового потенціалів держави).

Останній висновок слушний і у відношенні іншого механізму, що полягає в глибокій інтеграції депресивних регіонів у соціальні ДержЦП. Головний інструмент активного залучення депресивних регіонів у такі ДержЦП — особливі (пільгові) умови надання трансфертів з державного бюджету — у випадку його застосування у відношенні інших регіонів буде більшою мірою сприятливою ефективності використання засобів державного бюджету, ніж задоволенню домінуючих потреб недепресивних регіонів. На жаль, сьогоднішнім принципом формування адресних програм у рамках багатьох ДержЦП є паритетне співфінансування з боку регіону, у результаті чого реципієнтами допомоги з державного бюджету в рамках таких ДержЦП стають регіони, що володіють гарними фінансовими ресурсами й у силу цієї обставини не мають у якості домінуючої потреби в будівництві (реконструкції, розширенні) об'єктів, призначених для надання соціальних послуг населенню, а також у реалізації інших заходів, спрямованих на підвищення доступності соціальних послуг, що надаються. Очевидно, що частка співфінансування з боку регіону повинна бути прямо пропорційна питомому (на душу населення) витратам, які регіональний бюджет може направити на фінансування надання соціальних послуг ( у межах мінімальних соціальних стандартів) — аж до повної відмови від співфінансування для найменш забезпечених фінансовими ресурсами регіонів, які повинні включатися у ДержЦП на пріоритетних умовах.

Для цих регіонів важливо домогтися значного скорочення безробіття шляхом диверсифікованості сфери застосування праці, реструктуризації підприємств, уведення більш м'якого режиму ліквідації державних підприємств, пріоритетного розподілу державних замовлень, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів, що вивільнюються, переводу їх на підприємства галузей, що розвиваються, організації суспільних робіт (дорожнє й житлове будівництво, благоустрій населених пунктів, модернізація інфраструктури і т.д.).

У якості однієї з головних установок регіональної політики виступає зміцнення фінансової стійкості на основі централізації бюджету, урегулювання фінансових взаємин із центром (упорядкування державної фінансової допомоги — трансфертів, посилення ролі закріплених джерел отримання податків і т.д.), а також приватизації державної власності за реальною ринковою вартістю й проведення доцільного оздоровлення (санації) збиткових підприємств у ході процедури

банкрутства.

Досить актуальним в депресивних регіонах є заохочення росту приватних інвестицій в економіку із залученням їх переважно в найбільш конкурентні проекти – базові ланки структурних перетворень.

Передбачається активна участь державних органів влади в регулюванні зайнятості в районах концентрації галузей природних монополій (енергетика, зв'язок, залізничний транспорт), контролі над ходом приватизації, а також процесами реорганізації збиткових підприємств (банкрутств) у центрах високої соціальної напруженості.

Для «регіонів надій» (Закарпатська, Львівська, Вінницька області), де в більшій частині населення домінуючою потребою є вже не забезпечення фізичного виживання, а поява впевненості в завтрашньому дні (друга група) головна стратегічна мета — створення умов для сталого розвитку. Найбільш ефективно досягнення цієї мети можливо із застосуванням двох напрямків державної політики — залучення «інтенсивних» приватних інвестицій для розвитку економічного потенціалу регіону й забезпечення його глибокої інтеграції в «інфраструктурні» ДержЦП.

«Інтенсивні» приватні інвестиції не припускають збільшення обсягу використання місцевих ресурсів, у першу чергу природного й трудового потенціалів. У результаті реалізації таких проектів повинна підвищитися ефективність використання цих ресурсів — глибина переробки природної сировини, продуктивність праці тощо. Відповідно, такі заходи як підвищення економічної доступності природних ресурсів або надання податкових пільг в обмін на створення додаткових робочих місць, не будуть настільки ефективними як у випадку залучення «екстенсивних» інвестицій, тобто таких, як для регіонів першої групи.

Податкові пільги можуть і повинні надаватися, але не всім інвесторам, а тільки тим, чий проект відповідає двом умовам — більш високій у порівнянні з діючими підприємствами глибиною переробки природних ресурсів і більш високим прибавочним продуктом на одного працюючого. І мова тут іде не про створення в одних регіонах конкурентних переваг у порівнянні з іншими, а про компенсацію інвесторам ризиків характерних для проектів, реалізація яких пов'язана із впровадженням інноваційних технологій, будівництвом сучасних високотехнологічних підприємств, іншими словами — в «регіонах надій» пільги повинні мінятися не на робочі місця, а на зростання ефективності виробництва. Тому й поле діяльності по наданню податкових пільг у таких регіонів повинне бути суттєво вужче, ніж у депресивних регіонів.

Важливим, що доповнюють вибіркоче пільгове оподаткування, механізмом залучення «інтенсивних» інвестицій є надання «регіонам надій» (і регіонам третьої й четвертої груп) податкових формування території з особливими умовами господарювання. Головним чином саме в таких зонах регіони другої групи повинні мати право надання податкових пільг відповідно до описаного вище підходу.

Відносно підходів до реалізації «інфраструктурних» ДержЦП повинен діяти принцип твердого поділу інфраструктурних об'єктів на об'єкти державного значення, що входять у державну опорну мережу, і об'єкти регіонального значення. Об'єкти державного значення повинні включатися у ДержЦП на підставі затверджених довгострокових програм розвитку відповідних інфраструктурних галузей і не враховуватися при оцінці допомоги центру регіонам в той час як інфраструктурні об'єкти регіонального значення повинні включатися в ці програми так само як і у випадку з «соціальними» ДержЦП на умовах співфінансування з боку регіону, прямо пропорційного бюджетним можливостям того або іншого регіону із пріоритетом регіонам другої групи.

Для регіонів, які вже вийшли на сталий розвиток, головною домінуючою потребою стає реалізація гуманістичної місії, що розпадається на дві «підмісії» — максимізація турботи про власних жителів і надання допомоги менш розвиненим регіонам. Стратегічними цілями регіону, що стійко розвивається, є забезпечення населення соціальними послугами, але такими, що відповідають вже не мінімальним соціальним стандартам, а найвищим сучасним вимогам, а також підвищення ступеня інтегрованості регіональної економіки в українську й світову економічні системи.

Основні напрямки державної політики, націленої на досягнення таких стратегічних цілей — стимулювання розвитку сфери послуг (у широкому розумінні цього слова) надання сприяння інтеграції в міжнародні економічні й гуманітарні проекти, включаючи підтримку «гуманітарних» і «екстенсивних» інвестицій в інші регіони, а основні механізми реалізації такої державної політики — розширення повноважень (включаючи бюджетні) регіональних органів державної влади щодо здійснення державних інвестицій, надання можливостей щодо пільгового оподаткування підприємств і організацій, що надають послуги населенню (включаючи платні послуги), розширення повноважень по здійсненню міжнародної діяльності.

Стратегічна мета регіонів-лідерів (м. Києва, м. Севастополя, Київської, Полтавської, Харківської, Івано-Франківської областей) — стійке забезпечення максимального рівня соціально-економічної безпеки в комбінації з забезпеченням гарної репутації в очах навколишнього світу, високого престижу регіону.

На відміну від попередніх груп гостропроблемних регіонів серед механізмів регулювання соціально-економічного росту розвинених (опорних) регіонів (Київська, Дніпропетровська, Донецька області) головна роль (в умовах високого сукупного попиту й інших сприятливих факторів) приділяється використанню потенціалу приватнопідприємницької, особливо колективної (акціонерної) форми ринкового господарювання при обмеженні прямої державної фінансової й матеріальної допомоги. Держава покликана за допомогою податкової й кредитної політики заохочувати акціонерний бізнес. У той же час державні господарські структури, включаючи заводи, повинні встати на шлях максимальної комерціалізації своєї діяльності. Налагоджені кредитні й податкові інструменти в цих регіонах, як ніде, можуть стати найважливішими важелями господарсько-підприємницької активності. Разом з тим заохочення іноземних інвестицій повинне будуватися в основному на принципі впровадження проектів ноу-хау, найсучасніших технологій.

## ВИСНОВКИ

Розроблено практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном, а саме:

- стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів;
- подальше реформування правового поля, що регулює суспільні відносини у сфері «державна – регіон»;
- створення сприятливого підприємницького середовища в усіх регіонах як основи активізації внутрішніх джерел їх розвитку і зростання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1.Ткачук І. Економічна самостійність регіону. - К.: Наукова думка, 1994. - С.70.
- 2.Розвиток громад і регіонів України. За ред. Максименка С. – К.: Логос, 1999. – 164 с.
- 3.Лапшев П. О новой региональной политике. Точки роста / П.О. Лапшев // – [Електрон.ресурс]. – Спосіб доступу: URL. - http: www.sooob.ru
- 4.Лексин И. В. Регион как объект анализа государственного управления / И. В. Лексин, Т. В. Грицук, А. В. Лексин // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – №4 (19). – С. 20–26.

Стаття надійшла до редакції 03.07.2011



ТОВ "ДКС Центр"