

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНОМ

*У статті розглянуто методологічні підходи до формування соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном, функції держави при управлінні соціально-економічним розвитком регіону, моделі добробуту.*

**Ключові слова:** регіональна соціально-економічна політика, ефективність державного управління, моделі добробуту.

*В статье рассмотрены методологические подходы к формированию социально-экономической политики государства в управлении регионом, функции государства при управлении социально-экономическим развитием региона, модели благосостояния.*

**Ключевые слова:** региональная социально-экономическая политика, эффективность государственного управления, модели благосостояния.

*In the article studies the methodological approaches to socio-economic policy in the administration region, public functions in the management of socio-economic development, welfare model.*

**Key words:** regional socio-economic policy, efficiency of public administration, welfare model.

**Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Головною рушійною силою будь-якої національної господарської системи є регіони. Саме на рівні регіонів вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально-економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби населення. Посилення ролі регіонів у забезпеченні суспільного розвитку держави зумовлює необхідність дослідження методологічних підходів до формування соціально-економічної політики в управлінні регіоном.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** Питанням розробки методології та теорії державного управління соціально-економічними системами присвятили свої праці такі відомі українські та зарубіжні вчені, як Л. Антоненко, В. Бабич, Г. Балабанов, С. Бандур, В. Беседін, Б. Буркинський, З. Варналій, А. Гальчинський, В. Геєць, Б. Данилишин, та інші, де показана обмеженість ринкових механізмів вирішення фундаментальних стратегічних завдань суспільного соціально-економічного розвитку.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Це зумовлює необхідність активізації наукових розробок з удосконалення державного управління соціально-економічним

розвитком на основі діалектичного поєднання ринкових та адміністративних методів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження теоретико-методичних засад формування і реалізації соціально-економічної політики в управлінні регіоном.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Регіональна соціально-економічна політика реалізується і локалізується на двох рівнях: державному та місцевому. Відповідно регіональна соціально-економічна політика містить у собі дві складові частини – державну регіональну політику і політику самих регіонів (реалізовану з урахуванням регіональних особливостей на основі загальнодержавних принципів). Під державною регіональною соціально-економічною політикою розуміється цілеспрямована діяльність держави з управління соціально-економічними процесами на регіональному рівні з урахуванням цілей і завдань територіальної організації продуктивних сил і економічної та соціальної стратегії країни в цілому [1].

Регіональна соціально-економічна політика в сучасних умовах повинна ґрунтуватися на наступних принципах:

– основною функцією й державної та регіональної влади є активний регулюючий вплив на соціально-економічне життя регіону;

- сприяння й стимулювання інноваційної діяльності населення;
- правова й інформаційна підтримка інноваційного розвитку;
- підтримка адаптації населення до змін умов суспільного життя регіону;
- дотримання оптимальних пропорцій політичної й соціально-економічної складових регіональної політики, причому цих оптимальних пропорцій повинні дотримуватися і на державному, і на регіональному рівні. Політична складова – це, в основному, прерогатива державної, а соціально-економічна – регіональної влади;
- формування умов соціального партнерства. Сьогодні процес реформування суспільного життя України перебуває на середині шляху, і сучасний етап можна охарактеризувати як «олігархічну лібералізацію» економіки й «бюрократичну демократизацію суспільства». Багато десятиліть влади всіх рівнів свідомо обманювали населення країни, що, в остаточному підсумку, призвело до формування недовіри до влади в значній частини населення. Подолання даних негативних явищ можливо тільки в результаті проведення результативної, прагматичної й конструктивної політики;
- при проведенні заходів, що реалізують соціально-економічну політику, обов'язковим є визначення джерел фінансування;
- обов'язкове прогнозне математичне моделювання, яке дозволить визначити параметри соціально-економічної політики й знайти ефективні методи й оптимальні параметри її проведення;
- формуючи соціально-економічну політику на регіональному рівні, регіон слід розглядати як квазікорпорацію, яка конкурує із сусідніми регіонами;
- проведення економічної політики повинне опиратися на визначення «точок росту», «точок стагнації» і «точок депресії».

Основними функціями держави при управлінні соціально-економічним розвитком регіону є здійснення:

- прямого контролю;
- суспільного споживання;
- державного виробництва;
- соціального забезпечення.

Ці функції реалізуються шляхом проведення податкової, кредитної, фінансової політик, зміною норм амортизації, митних тарифів тощо. Регулювання економіки також здійснюється через прямі бюджетні асигнування й активну участь у розподілі позабюджетних коштів. До регулюючих функцій держави можна віднести квотування, ліцензування, держзамовлення. Усі перераховані вище функції держави, їхній обсяг, і конкретні методи реалізації залежать від обстановки у світовий, національній і регіональній економіці.

На сучасному етапі посилення ролі держави в економіці зумовлене:

- прискоренням науково-технічного прогресу, особливо в області наноінформаційних та інших інноваційних технологій;

- вступом України до СОТ, процесами глобалізації економіки, які значно впливають на економічні процеси;
- посиленням процесів розшарування суспільства на багатих і бідних;
- нерівномірністю соціально-економічного розвитку регіонів;
- різними, часом протилежно направленими, інтересами різних груп населення й регіонів;
- значним, особливо в останні п'ятнадцять років, ускладненням зв'язків у системах «людина – інформаційне середовище», «людина – природне середовище» і ряді інших систем.

Усі перераховані вище причини посилення ролі держави в тій або іншій мірі властиві не тільки Україні, але й більшості країн світу. У цей час соціально-економічний розвиток України необхідно розглядати в якості активно господарюючого суб'єкта. При цьому держава здійснює тільки індикативне управління суспільним відтворенням у тих областях, де воно необхідно, причому це управління спрямоване на досягнення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому. Функції держави багатогранні і укладаються в наступному:

- управління виробництвом соціально значущих товарів;
- управління державною власністю;
- активна участь у реалізації науково-технічних і соціально-економічних цільових програм, національних проектах;
- розробка правової основи взаємодії різних суб'єктів і систем;
- управління державними замовленнями для потреб силових структур і різних державних структур.

Ці функції держави можна було б продовжити, ґрунтуючись на численних досвідах по систематизації функцій держави. Але й з перерахованого вище ясно, що разом з виробленням правил і законів, постійним контролем над їхнім виконанням державі необхідно розбудовувати державне підприємництво. Загальновизнаним є положення, що державі необхідно взяти під контроль регулювання тих сфер громадського життя, де ринкові відносини неефективні або неможливі.

Державне підприємництво необхідно впроваджувати в ринкову сферу й за рахунок цього підвищити ефективність функціонування економіки країни в цілому, природно, державне підприємництво повинне увібрати в себе все найкраще з методів приватного сектора.

Якщо ми розглядаємо господарювання як функцію держави в рамках ринкових відносин, то й до інших його функцій необхідно підходити із цих позицій. Основним положенням даного підходу є необхідність регулювання економіки з боку держави. Теоретично і методологічно це твердження можна обґрунтувати підлеглим положенням товарно-грошових відносин економічним відносинам більш високого рівня – нагромадженню й відтворенню, узгодженню інтересів

різних верств суспільства, територіальному розміщенню продуктивних сил тощо. Така позиція визначена існуванням факторів і умов для планування.

Особливо виокремимо позицію – поруч із ринком. Суть її полягає в діяльності держави з правової регламентації підприємницької діяльності (у тому числі державного підприємництва), підтримки малого бізнесу, соціального захисту, податкової, бюджетної, кредитної, цінової, зовнішньоекономічної, антимонопольної політики. Сюди ж можна віднести й функцію добудовування ринку – участь у створенні відсутніх ланок ринкової інфраструктури, а також функції захисту внутрішнього ринку й боротьби з тіньовою економікою.

У якості границь втручання держави в управління економікою можна розглядати ступінь шкоди, що наноситься суспільству або приватним інтересам. При надмірно великому регулюванні економіки ми прийдемо в кінцевому підсумку до планової економіки з усіма її недоліками, що, у першу чергу, несе негативні наслідки для всього суспільства. Надмірно слабе регулювання економіки, крайнім випадком якого є «дикий капіталізм», також небезпечно, і в першу чергу, для приватного сектора, оскільки у цьому випадку держава не може створити належні умови для його функціонування.

Необхідно відзначити, що все, про що говорилося вище, буде справедливо тільки для правильно організованої держави. Тому так важливо для України реформування владних структур.

Реформа влади припускає встановлення балансу між різними галузями влади, а також вироблення критеріїв оцінки роботи адміністрацій регіонів і всієї країни в цілому, спрощення структури уряду, заміна галузевого принципу управління економікою на регіональний і багато чого іншого.

Проводячи реформу влади, необхідно враховувати й національні, і світові тенденції. У цивілізованому світі держава є гарантом прав і свобод громадян. Але разом з тим, держава представляє для них небезпеку. Саме це протиріччя в значній мірі відображає проблему взаємодії держави й економіки. Для суспільства в цілому держава є не тільки гарантом, у першу чергу, це механізм управління економікою.

Проаналізувавши закордонний і вітчизняний досвід, можна відзначити, що держава є ефективною, якщо державне управління:

- має науково обґрунтовану структуру;
- виконує функції управління економікою, при цьому саме є елементом сучасного ринкового господарства;
- відкрито для контролю суспільства;
- побудоване так, що є захищеним від сваволі владних структур, некомпетентності й непрофесіоналізму політиків і чиновників;
- має легкодоступну систему показників соціально-економічного розвитку держави, що легко перевіряється;

– при формуванні свого комерційного сектора орієнтує його на роботу в умовах ринкової конкуренції.

На жаль, українська дійсність далека від ідеалу. Низький авторитет влади, бюрократизм, корупція, непрофесіоналізм, безконтрольність тощо – основні риси української дійсності. Природно суспільство прагне поліпшити ситуацію. Розрізняють два підходи до оцінки основних установок і ефективності державного управління: традиційний та сучасний. Традиційному підходу властиві: приділення основної уваги питанням контролю й дотриманню субординації; продуктивність оцінюється за формальними результатами діяльності; існують ворожі відносини між політиками й чиновниками; участь громадськості в управлінні не передбачається; вважається, що профспілки зазіхають на чужу компетенцію.

За сучасного підходу вся увага приділяється налагодженню взаєморозуміння і виконанню угод; продуктивність оцінюється за реальними наслідками діяльності для клієнтів; відносини між політиками й чиновниками будуються на основі єдності цілей; участь громадськості є однією з форм звітності; профспілки розглядаються як партнери.

Отже, на сучасному етапі організація регіональної соціально-економічної політики повинна бути націлена на задоволення потреб населення, підвищення рівня і якості життя.

Теорія й практика формування регіональної політики пропонує великий спектр різних моделей добробуту [2]. Існує безліч спроб їх класифікації. Найбільш вдалою, на наш погляд, є класифікація, що підрозділяє всі моделі на «інституціональний» і «залишковий» типи.

Сутністю «інституціональної» моделі є вирішальна роль держави в перерозподілі матеріальних благ з метою вирівнювання доходів і багатств населення. Верстви населення з високим рівнем доходу обкладаються високим прогресивним податком. За рахунок зібраних коштів уряд надає підтримку населенню з низькими доходами. Держава в основному проводить перерозподільну соціальну політику.

У моделі «залишкового» типу держава виконує тільки ті соціальні функції, з якими не може впоратися ринок. Уряд надає соціальну допомогу тільки найбіднішим верствам населення. Прогресія податків виражена слабо. Держава майже не втручається в основні механізми виробництва й розподілу.

«Інституціональна» модель використовується при проведенні соціальної політики у Швеції, так званій «шведський соціалізм». Цій моделі властиві орієнтованість на соціальну допомогу всьому населенню країни й більші обсяги коштів, що перерозподіляються, спрямовані на соціальні потреби. Більша частка коштів спрямована на перепрофілювання і підвищення кваліфікації, мобільності й професіоналізму робочої сили. «Шведському соціалізму» властиві централізоване регулювання заробітної плати, спрямоване на

зменшення розриву рівнів доходу різних верств населення. Ще однією з рис є досягнення згоди між державою, підприємцями й профспілками.

Інший тип соціальної політики використовується в США. В «залишковій» моделі пріоритетним є ринковий механізм соціальної політики. Уряд США свідомо пішов на використання тільки тих функцій, які не можуть бути забезпечені ринковим механізмом. Основним джерелом покриття соціальних видатків є широко розвинене соціальне страхування. В останні роки в США на передній план вийшли проблеми, пов'язані з людським капіталом, які в першу чергу пояснюються соціально-демографічними проблемами.

Інституціональна й залишкова моделі є крайніми випадками соціальної політики. Проміжне положення між ними займає німецький варіант, відомий як «соціальне ринкове господарство». Німецька модель соціальної політики визнає саморегулюючу роль ринку, але й не заперечує свідоме втручання держави. Така позиція зумовлює масштаби перерозподілу, які за своїми обсягами менше, ніж у шведському варіанті, але більше, ніж в американській моделі. Соціальна допомога з боку федеральних влад поєднується з різними видами самопомоги. Ринковий механізм соціальної політики представлений різноманітними формами приватного страхування. Основним принципом даної моделі є принцип соціального партнерства, що згладжує протиріччя між працівниками й роботодавцями через механізм автономних тарифів.

Дані моделі соціальної політики орієнтовані на дотримання прав людини, принципів соціальної справедливості, рівності й свободи особистості. Базовими інструментами проведення соціальної політики є податкова й бюджетна системи, пряма адресна соціальна допомога й прямі трансферти різним громадським організаціям.

В останнє десятиліття спостерігається передача владних повноважень у соціально-економічний галузі регіонам від держави. У даних умовах

регіональні влади повинні автономно розробляти стратегію розвитку свого регіону. Стратегія соціально-економічного розвитку повинна будуватися на принципах впровадження інноваційних технологій, перетворень в інституціональному середовищі, створення зручного інвестиційного клімату, орієнтованості на можливості й конкурентні переваги власного регіону.

Недосконалість механізму взаємодії регіональних і державної влади, зумовлене різноманітністю географічних, соціально-економічних умов, ускладнює роботу з формування соціально-економічної політики регіонів на тривалий період, не дає можливості створення єдиної універсальної моделі розробки стратегії. Процес реформування регіональної економічної політики повинен бути еволюційним, тобто забезпечувати: а) спадкоємність проведеної політики; б) адекватне реагування на політичні, соціальні й економічні зміни; в) послідовне просування в здійсненні цілей стратегії територіального розвитку й регіональної політики [3].

**Висновки.** На сучасному етапі відбувається посилення ролі держави в економіці, що зумовлено певними причинами. При цьому держава повинна здійснювати індикативне управління суспільним відтворенням у тих областях, де воно необхідно, і це управління має бути спрямоване на досягнення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому. Організація регіональної соціально-економічної політики повинна бути націлена на задоволення потреб населення, підвищення рівня і якості життя. Формування політики соціально-економічного розвитку регіону має будуватися на наступних методологічних підходах: регіональні влади повинні автономно розробляти стратегію розвитку свого регіону; стратегія соціально-економічного розвитку повинна будуватися на принципах впровадження інноваційних технологій, перетворень в інституціональному середовищі, створення зручного інвестиційного клімату, орієнтованості на можливості й конкурентні переваги власного регіону.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Беленький П. Регіональна політика збалансованого соціально-економічного розвитку / П. Беленький, О. Другов // Регіональна економіка. – 2005. – № 1. – С. 96–106.
2. Государство благосостояния в трактовке современных западных политологов // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е гг. – М., 1991. – С. 13–41.
3. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Под рук. акад. А. Г. Гранберга. – М.: Экономика, 2000. – 438 с.

Рецензенти: **Плакіда В. Т.** – д. держ. упр.;  
**Шевчук О. В.** – д. політ. н., професор.

© Холоднюк З. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.05.2012 р.

**ХОЛОДНЮК Зеновій Васильович** – здобувач, Академія муніципального управління (м. Київ).  
**Коло наукових інтересів:** соціально-економічна політика держави в управлінні регіонами.