

**Темиргалієв Р.І.,**  
к.держ.упр., докторант  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## **ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ АР КРИМ**

*Обґрунтовано перехід до сучасних інструментів соціально-економічної політики регіонів. Досліджено впровадження інструментів стратегічного планування на регіональному рівні.*

*Обоснована переход к современным инструментам социально-экономической политики регионов. Исследованы внедрения инструментов стратегического планирования на региональном уровне.*

*Proved transition to modern tools of socio-economic policy areas. Investigated the implementation tools of strategic planning at the regional level.*

*Постановка проблеми.* Сучасне загострення проблеми соціально-економічного розвитку України та її регіонів областей свідчить, по-перше, про зростання соціального напруження в державі, по-друге – невирішеність даного питання загрожуватиме темпам економічного зростання й соціальній стабільності країни. Наша держава переживає важливий момент своєї історії – відбувається перетворення регіонів на активних суб'єктів економічних відносин в умовах ринкової трансформації. На цьому ґрунті актуальною стає вимога зміцнення соціально-економічного потенціалу кожного регіону, забезпечення його конкурентоспроможності на внутрішніх, а згодом і зовнішніх ринках товарів, послуг, інвестицій.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми державного регулювання розвитку регіонів досліджуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Серед зарубіжних науковців слід відмітити праці П. Самуельсона, А. Сміта, І. Фішера, Д. Хікса, У. Шарпа; вітчизняних – О.М. Алімова, П.Ю. Беленького, М.П. Бутка, М.І. Долішнього, О.О. Єрошкіної, О.М. Іваницької, О.В. Іванченко, В.Ю. Керецман, М.Х. Корецького, Ю.Б. Коротича, О.П. Крайника, М.А. Латиніна, А.С. Лисецького, О.Г. Топчієва, Ю.М. Хвесика, та інших. Так, зокрема, сутність, основні напрямки, пріоритети державної регіональної політики визначили М.М. Миколайчук та Д.В. Нехайчук.

*Постановка завдання:*

- обґрунтувати перехід до сучасних інструментів соціально-економічної політики регіонів;
- дослідити впровадження інструментів стратегічного планування на регіональному рівні.

*Виклад основного матеріалу.* Важливою передумовою підвищення ефективності діяльності державних і регіональних органів влади в

розглянутій сфері став розвиток нормативної бази на державному та регіональному рівнях, що визначає умови й характер їх діяльності. Зокрема, Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», по суті, визначив 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. Окрім того, визначено порядок розробки прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку АР Крим.

Природно, що даний закон, як і інші нормативні документи, носить лише рамковий характер, визначає в загальному розумінні мету та зміст системи державних прогнозів і програм соціально-економічного розвитку країни й регіонів, а також порядок їх розробки. Однак наявна нормативна база в цей час використовується органами влади не в повному обсязі.

Намагаючись отримати більше самостійності і навіть незалежності, деякі органи регіональної влади та місцевого самоврядування не усвідомлюють, що самостійність припускає високий ступінь відповідальності за результати проведеної політики. Відсутність досвіду стратегічного планування, комплексного підходу до визначення цілей і пріоритетів перспективного розвитку регіону створює підґрунтя для прийняття неефективних управлінських рішень [3; 4]. Це і є, на наш погляд, однією з причин розходжень, які підсилюються, у результатах соціально-економічного розвитку регіону.

Отже, прийняття концепції перспективного соціально-економічного розвитку регіону - це, насамперед, політичне рішення, яке приймається з урахуванням безлічі факторів. Як і будь-яке інше відповідальне управлінське рішення, воно повинне спиратися на результати всебічного аналізу сформованої ситуації, мати під собою соціальне й економічне обґрунтування.

Однак внаслідок слабкої наукової й організаційно-методичної забезпеченості процесів стратегічного планування в регіонах України найчастіше формуються концепції перспективного розвитку, в рамках яких не проводиться комплексний аналіз сформованої соціально-економічної ситуації, не виявляються закономірності розвитку території, не обґрунтовуються пріоритетні функції, які доцільно реалізовувати на перспективу, а цільовий блок не містить системи кількісно певних цілей. У результаті розроблені програми носять переважно декларативний характер, відсутні механізми їх реалізації [1, с. 9].

Наслідком такого стану є, зокрема, серйозні недоліки в реалізації методу програмно-цільового планування на регіональному рівні. Розроблені програми соціально-економічного розвитку регіонів, маючи за мету уточнювати й конкретизувати концепції, характеризуються відсутністю чітко певних програмних цілей, низькою комплексністю,

орієнтацією переважно на використання коштів місцевого бюджету [2]. Останнє представляється нам саме вірним. Органи влади повинні орієнтуватися на власну ресурсну базу, а для реалізації принципів системності, комплексності, підвищення ступеню інтеграції й інших будувати власну політику в руслі державної й регіональної політики.

Досягнення стратегічних цілей розвитку регіону припускає, зокрема, формування місцевої соціально-економічної політики, під якою звичайно розуміється сукупність соціальних, економічних, екологічних, містобудівних орієнтирів і цілей, а також способів їх досягнення, розробка й практична реалізація яких здійснюється самим місцевим співтовариством і його органами самоврядування.

Проблема розробки й реалізації ефективної політики розвитку регіону виникає вже на стадії постановки завдання. Дійсно, не з'ясувавши, хоча б загальну сукупність цілей, умови й механізм їх досягнення, неможливо отримати навіть документарну базу такої політики, розробка якої послужила б методичною основою вирішення діючих і прогнозованих проблем регіонального і місцевого співтовариства.

*Отже, концепція регіональної економічної політики* - це документ, що визначає стратегічну перспективу розвитку регіону на певний період (оптимальним є десятилітній часовий проміжок) у формі системи цілей, пріоритетів і пропорцій, а також ресурсну базу їх забезпечення.

Важливе значення для реалізації соціально-економічної політики регіону мають два документи, які визначають систему дій органів влади: концепція довгострокового соціально-економічного розвитку регіону та комплексна програма розвитку.

Концепція соціально-економічного розвитку в системі політики забезпечує формування уявлення про стратегічні цілі і пріоритети соціально-економічної політики АР Крим, найважливіші напрями і засоби реалізації зазначених цілей. Центральною складовою концепції є сукупність обґрунтованих цілей, які походять з місії адміністративно-територіального утворення. Мета має бути конкретизована за допомогою сукупності якісних і кількісних характеристик і складом завдань, що впливають із них.

Концепція регіонального розвитку має за мету:

- сприяти формуванню багатосекторної економіки;
- проводити активні структурні перетворення;
- стимулювати діяльність господарюючих суб'єктів з метою об'єднання їх в холдингові структури, транснаціональні компанії, лізингові компанії з метою отримання додаткових конкурентних переваг;
- заохочувати розвиток малого та середнього бізнесу як інструменту, який здатен підвищити економічний потенціал регіону, створити широку соціальну базу середнього класу та політичну стабільність в державі;
- проводити активну політику економічного зростання, модернізації та технічного переоснащення виробництва;

- зміцнювати банківську систему (регіональних банків) виходячи з необхідності відповідності фінансових потоків соціально-економічному потенціалу регіону;

- сприяти розвитку ресурсної бази як державних, так і комерційних банків, нарощуванню їх капіталу;

- реалізовувати заходи по розширенню внутрішнього сукупного попиту.

Нині існує значне ускладнення зіставлення досягнутого рівня соціального розвитку з нормою, а це знижує можливості обґрунтованого ранжирування пріоритетів, вибору найбільш важливих, першочергових стратегічних цілей соціального розвитку. Тому наразі необхідним є перехід до формування стратегічних цілей соціального розвитку на основі стандартів якості життя населення. При цьому в структурі якості життя необхідно виділити показники, які характеризують різні аспекти життєдіяльності господарюючих суб'єктів і домогосподарств на території відповідних муніципальних утворень, у тому числі ті з них, на які органи влади можуть впливати з різною інтенсивністю.

З метою ефективного державного управління регіональними соціально-економічними системами та реалізації ефективної регіональної політики необхідно посилення ролі органів державної влади в антикризовому регулюванні шляхом, створення інституціонального поля і здійснення державних і регіональних програм розвитку. Таким чином, концепція соціально-економічного розвитку регіону є основою для наступного формування регіональних цільових програм, що представляють собою планові й адресні документи, спрямовані на усунення найбільш актуальних проблем, на досягнення кінцевих цілей у вигляді цільових показників і заходів, ув'язаних за строками, виконавцями і збалансованих за ресурсами.

Відповідно до концепції розробляється програма соціально-економічного розвитку регіону. У сучасних умовах таку програму можна визначити як прогностно-аналітичний документ, що містить сукупність цілей соціально-економічного розвитку регіону в рамках обраної соціально-економічної політики, а також заходів, спрямованих на досягнення намічених цілей і вв'язаних по ресурсах, виконавцям і строкам виконання. Формування такої програми має ґрунтуватися на принципах цілеспрямованості; комплексності; ефективності; соціальної пріоритетності; наступності; керованості; гласності. Так, в АР Крим для розробки та затвердження Програми соціально-економічного розвитку прийнята «Програма розвитку та реформування рекреаційного комплексу Автономної республіки Крим на 2012-2013 рр.», яка затверджена Постановою Верховної Ради Крим [6].

У зв'язку з необхідністю вирішення численних соціально-економічних проблем різної складності центральним питанням розробки концепцій стає обґрунтування місії, і у зв'язку з нею - розробка стратегії регіону, формування стратегічних цілей і пріоритетів перспективного

розвитку, розробка й застосування діючих інструментів реалізації соціально-економічної політики. Це дозволить зосередити увагу виконавчих органів та органів місцевого самоврядування на вирішенні дійсно актуальних і посилюючих завдань, відволіче з одного боку від надмірних устремлінь, з іншого боку - націлить на досить активні дії.

У цей час проблеми багаторазово загострилися, оскільки кожний регіон має самостійно обирати мету та траєкторію свого перспективного розвитку, виходячи насамперед зі специфіки власного соціально-економічного потенціалу й інституціональних особливостей.

У сучасних економічних умовах сутність державного управління регіональною соціально-економічною системою складається з діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування по реалізації централізованого початку управління з метою забезпечення балансу інтересів різних суб'єктів управління й господарювання, населення у вирішенні проблем комплексного розвитку регіону.

Державне управління регіональною соціально-економічною системою включає великий арсенал можливих заходів, що дозволяють знижувати гостроту названих регіональних проблем:

- прямі інвестиції у виробництво для створення додаткових робочих місць;
- інвестиції в інфраструктуру, необхідну для розвитку економіки регіону;
- інвестиції в освіту і охорону здоров'я;
- стимулювання науково-дослідних проектів і розробок, надання консультаційних послуг малому бізнесу;
- професійна підготовка й перепідготовка зайнятих і безробітних;
- розвиток нових видів діяльності, що дозволяють збільшити зайнятість;
- інвестиції в сільськогосподарську інфраструктуру й переробку сільськогосподарської продукції;
- інвестиції у відновлення промислових зон і екологічну безпеку.

Очевидно, що важливо питання встановлення критерію або критеріїв, які дозволяють вимірювати економічний стан регіону, визначати ступінь відмінностей з іншими регіонами, виявляти причини відмінностей і формулювати економічну політику.

Правомірно стверджувати, що дана система включає наступні групи критеріїв.

#### 1. Соціальні критерії:

- насичення ринку конкурентоспроможними товарами;
- створення нових робочих місць у рамках регіону, у тому числі й у сфері послуг;
- заохочення міграції населення в слаборозвинені регіони;
- розвиток соціальної інфраструктури;

- стимулювання розміщення нових фірм у регіонах з високою часткою безробіття;
- стимулювання малого підприємництва;
- збільшення обсягу муніципальних послуг.

## 2. Економічні критерії.

а) Критерії, що забезпечують економічну ефективність господарюючого суб'єкта (фірми, корпорації, підприємства): прибуток; рентабельність; строки окупності; ефективне використання природних ресурсів.

б) Критерії, що забезпечують економічну ефективність регіону в цілому: поповнення дохідної частини регіонального бюджету; насичення регіонального ринку конкурентоспроможними товарами, необхідними для функціонування економіки; надання інвестиційних і торговельних преференцій; тимчасове зниження податкового навантаження на депресивні регіони.

## 3. Екологічні критерії:

- скорочення викидів і скидань;
- впровадження ресурсозберігаючих технологій;
- раціональне використання природних ресурсів.

На основі виділених критеріїв сформулюємо інваріантні пріоритети розвитку регіонів України, які не залежать від їх специфіки.

1. Розвиток ринконасичуючих високоякісних товарів.
2. Розвиток бюджетоформуючих виробництв.
3. Розвиток виробництв, які забезпечують робочі місця й зайнятість.
4. Розвиток екологічно безпечних виробництв.
5. Розвиток виробництв, що дозволяють одержати мультиплікативний ефект («точки зростання»).

Залежно від специфіки регіонів конкретний склад галузей і виробництв у рамках сформульованих пріоритетів буде різним і повинен обґрунтовуватися для кожного регіону окремо.

Варто враховувати при цьому класичний ефект взаємного впливу секторів економіки, коли виділення інвестицій одному сектору веде до прискореного розвитку інших і, у той же час, продовження строку існування нежиттєздатних секторів приводить до неефективного використання капіталу й, в остаточному підсумку, може привести до чергової структурної кризи.

Нині для АР Крим Програмою розвитку виділено наступні пріоритетні напрями розвитку:

- розробка та впровадження науково-обґрунтованої цілісної системи регулювання, яка забезпечує реформування та розвиток санаторно-курортного та туристичного сектору економіки АР Крим;
- ефективна іміджева та маркетингова політика, яка направлена на популяризацію кримського курорту та збільшення тривалості активного курортного сезону;

- забезпечення планомірного розвитку туристичної інфраструктури;
- підвищення рівня професійної підготовки персоналу в туристичному секторі;
- розробка та впровадження сучасних моделей залучення інвестицій, кредитних ресурсів модернізацію та реконструкцію санаторного комплексу.

Перехід до сучасних інструментів соціально-економічної політики регіонів припускає: по-перше, зміна змісту планово-прогнозної діяльності, перетворення її в інструмент науково обґрунтованих збалансованих рішень по досягненню намічених цілей соціально-економічного розвитку; по-друге, посилення стратегічного характеру планування; по-третє, демократизацію процесу розробки й прийняття планових документів.

Традиційна практика довгострокового планування розвитку регіону в умовах практично повсюдної дефіцитності місцевих бюджетів та їх залежності від рішень регіональних органів влади, міжтериторіальної конкуренції за інвестиційні ресурси стає недостатньо ефективною. Тому важливими складовими державного управління регіональною соціально-економічною системою є розвиток творчості, ініціативи, заповзятливості, орієнтація господарюючих суб'єктів на ефективне використання власного потенціалу; використання технологій планово-прогнозної діяльності, які при визначенні перспектив розвитку регіону враховують не тільки місцеві умови й сформовані закономірності, але й прогнозують можливі зміни зовнішнього оточення, адаптуються до них в інтересах місцевого співтовариства.

*Висновки.* Впровадження інструментів стратегічного планування на регіональному рівні дає можливість органам місцевого самоврядування і громадянам бачити перспективу розвитку свого міста, селища, усвідомлено здійснювати вибір напрямів і інструментів розвитку.

Ми вважаємо, що основними пріоритетами при реалізації соціально-економічної концепції розвитку, яка має очевидний соціальний зміст та покращення умов якості життя, мають бути наступні.

1. Соціальний розвиток території, забезпечення базового рівня соціальних благ і послуг, які надаються громадянам. У тому числі:

- організація місцевих фінансів, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків, зборів, вирішення інших фінансових питань місцевого значення;
- організація, зміст і розвиток муніципальних установ охорони здоров'я, забезпечення санітарного добробуту населення;
- зміст і розвиток муніципальних установ дошкільної, основної загальної й професійної освіти.

2. Забезпечення суспільно прийнятного рівня безпеки.

- охорона громадського порядку, утримування органів охорони громадського порядку й контроль за їх діяльністю;

- забезпечення пожежної безпеки, організація муніципальної пожежної служби тощо.

3. Забезпечення необхідного рівня благоустрою, у тому числі:

- благоустрій і озеленення території муніципального утворення;
- організація утилізації й переробки побутових відходів.

4. Розвиток житлово-комунального господарства й комунікаційних мереж, у тому числі:

- організація, зміст і розвиток муніципальних енерго-, газо-, тепло- та водопостачання, каналізаційних систем;
- організація транспортного обслуговування населення й муніципальних установ, забезпечення населення послугами зв'язку.

5. Формування сучасної соціокультурного середовища за участю інших суб'єктів, у тому числі - державних і регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування і господарюючих підприємств:

- участь в охороні навколишнього середовища в регіоні;
- забезпечення соціальної підтримки й сприяння зайнятості населення;
- створення умов для житлового й соціально-культурного будівництва;
- створення умов для забезпечення населення послугами торгівлі, громадського харчування й побутового обслуговування;
- створення умов для діяльності установ культури;
- збереження пам'яток історії й культури, що перебувають у муніципальній власності;
- створення умов для розвитку фізичної культури й спорту.

*Використані джерела інформації:*

1. Долішній М. Ринкові механізми державного управління / М.Долішній, О.Мошенець // Регіональна економіка: науково-практичний журнал. – 2001. – № 1. – С. 7 – 17.
2. Донченко Ю.В. Социально-экономические аспекты оценки и регулирования территориальной асимметрии в развитии административных районов / Ю.Донченко, А.Евченко, С.Желесняков // Вопросы статистики. – 2004. – № 8. – С. 57 – 61.
3. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теор. аспекти: [Монографія] / В.Ю. Керецман. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
4. Кирюшин, В. Государственное и местное регулирование территориального развития / В. Кирюшин // Экономист. – 2003. – № 8. – С. 63–74.
5. Котуков О.А. Соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя [Електронний ресурс]/ О.А. Котуков, Н.А. Копилова // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. - № 1. – Режим доступу: <http://www.Kbuara.kharkov.ua>
6. Максимова Т.С. Моделирование социально-экономического развития региона / Т.С. Максимова, Б.Т. Клияненко, В.В. Максимова. – Луганск: Изд-во ВНУ. – 2010. – 140 с.

*Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.*