

РОЗДІЛ II

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК:351

Жовнірчик Я. Ф.,

д. держ. упр., доцент,
кафедра управління муніципальним розвитком
Академії муніципального управління

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО І ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Обґрунтовано на основі узагальнення зарубіжного і вітчизняного досвіду концептуальні засади державного регулювання комплексного і збалансованого розвитку регіонів. Визначено напрями реалізації інвестиційних проектів, що спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів.

Обосновано на основании обобщения зарубежного и отечественного опыта концептуальных основ государственного регулирования комплексного и сбалансированного развития регионов. Определены направления реализации инвестиционных проектов, которые направляются на социально-экономическое развитие регионов.

It is led to on the basis of generalization of foreign and domestic experience conceptual bases of government regulation of complex and balanced development of regions. Directions of realization of investment projects which head for socio-economic development of regions are certain.

Постановка проблеми. Сама проблема державного регулювання розвитку регіонів є комплексною і потребує для свого розв'язання серйозних теоретичних напрацювань, формування правової та інституційної бази, визначення першочергових напрямів її розв'язання, що дасть змогу реалізувати системний принцип ефективного державного впливу на розвиток регіонів. Проблема ж комплексного розвитку регіонів об'єктивно постала з розбудовою незалежної держави. Адже комплексний розвиток економіки України можливий лише при всебічному розвитку її регіонів, як частини території країни, якій властиві певні природно-географічні, соціально-економічні, демографічні, екологічні ознаки. Однак ця проблема ще в повній мірі не опрацьована. Насамперед, ще не запроваджений механізм забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку регіонів та методи його досягнення для територій з різним складом продуктивних сил і структурою економіки. Зокрема, це стосується територіальних утворень з агропромисловою спеціалізацією,

надлишком трудових ресурсів, екологічно нестабільних та з недостатнім рівнем розвитку соціальної інфраструктури.

Аналіз наукових доробок. 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, Г.І. Груби, М.І. Долішнього, В.В. Дорофійенка, О.О. Єрошкіної, О.М. Іваницької, О.В. Іванченко, В.Ю. Керецмана, М.Х. Корецького, М.А. Латиніна, Л.М. Пісьмаченко, В.Т. Плакіді, Д.О. Плеханова, О.Г. Топчієва, Л.Г. Чернюк, О.В. Царенко, С.М. Шкарлета та інших, в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

Метою даної публікації є наукове обґрунтування теоретичних та методологічних засад, розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи державного регулювання комплексного і збалансованого розвитку регіонів України в умовах посилення міжрегіональних економічних зв'язків.

Виклад основного матеріалу. Комплексний розвиток регіонів сприяє підвищенню ефективності суспільного виробництва та рівня життя населення і передбачає поліпшення та удосконалення форм організації виробництва, взаємообумовлене і збалансоване його зростання, раціональне використання праці, оптимальне поєднання пропорцій між наявністю трудових ресурсів і потребою в них; внутрішньорегіональним та міжрегіональним економічним зв'язкам, розв'язанню міжгалузевих проблем раціонального природокористування.

Недосконалість управління регіональним розвитком та його стимулювання з боку держави потребують застосування нових підходів до формування соціально-економічних взаємовідносин між регіонами. Тому, виникнення і поширення такого явища як міжрегіональні економічні зв'язки набувають ще більшої актуальності. Враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, можна стверджувати, що процеси розвитку міжрегіональних економічних зв'язків у широкому масштабі починали відбуватися і раніше. Проте в теоретичному плані ці новації не отримали достатнього дослідження, обґрунтування і висвітлення у наукових публікаціях. Це спричиняє необхідність узагальнення пропозицій та розробки методологічних засад вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів України в умовах посилення міжрегіональних економічних зв'язків.

Потреба визначення базової теорії державного управління розвитком регіонів, наявність якої в її прикладному вираженні пропонує концепцію послідовної стратегії розвитку міжрегіональних економічних зв'язків, є на сьогодні одним з основних завдань науки “Державне управління”. Пріоритетним є: взаємодія державних, громадських структур і бізнесу; удосконалення функцій цих структур; зменшення диференціації

регіонального розвитку; розширення повноважень регіональних органів державної влади у залученні інвестиційних ресурсів; забезпечення комплексного і збалансованого розвитку регіонів.

Сьогодні в світовій економіці відбуваються значні зміни: децентралізація управління, роздержавлення та приватизація підприємств, трансформація форм власності, розвиток ринкової та соціальної інфраструктури, удосконалення міжрегіональних економічних зв'язків. Головним інструментом цих змін стає державне регулювання, як одна із функцій державного управління, розвитку регіонів в умовах посилення міжрегіональних економічних зв'язків з перевагою взаємодії державних і громадських структур. Тому необхідним є здійснення активного переходу на принципово нову стратегію розвитку, в якій повинні бути передбачені вимоги до розвитку регіонів на новій технологічній основі та рівні екологічної безпеки.

З практичного погляду “державне регулювання” - це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики. Для розв'язання складних соціально-економічних проблем, всебічного врахування приватних, колективних та суспільних інтересів і формування продуманих рішень, держава може залучати наукові установи, політичні партії, громадські та релігійні організації.

Державне регулювання господарської діяльності на рівні регіону передбачає збереження відповідного співвідношення між ринком і державним втручанням. Принципом його дотримання може служити формулювання: конкуренція скрізь, де можливо, регулювання там, де необхідно. Форми державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону за своєю сутністю спрямовані на створення економічної бази, яка стабільно розвивається, як основи реальної самостійності розвитку всіх регіонів.

У сучасній теорії державного регулювання розрізняють адміністративні й економічні методи впливу на керовані об'єкти з метою досягнення поставленої мети. Поряд з адміністративними і економічними методами слід зазначити ще й інші засоби регулювання – психологічні. В першу чергу, до них можна віднести урядові переконання (як-то: заклики виявляти стриманість у витратах, купувати більше вітчизняних і менше імпортованих товарів, активніше брати участь у житловому будівництві, купувати облігації державної цільової позики і т.і.). Формулювання довгострокових цілей державної економічної політики також є засобом регулювання, оскільки вони впливають на прийняття економічних рішень господарських суб'єктів.

В останні роки, з переходом на ринкову економіку й підняттям питання про роль держави в регулюванні економічних процесів у цій системі, активно стали обговорюватись питання про неприйнятність використання деяких методів, зокрема, адміністративних. Така точка зору не має під собою ні теоретичних, ні практичних основ. А, навпаки,

світовий розвиток зазначив, що при здійсненні політики державного регулювання економіки необхідно використовувати не лише економічні, але й адміністративні методи, які повинні мати оптимальне поєднання.

Розглядаючи принципи державного регулювання міжрегіональних економічних зв'язків було визначено, що найбільш значущими чинниками є: поглиблення розподілу праці та спеціалізації регіонів усіх рівнів і розширення соціально-економічних зв'язків між ними; створення системи комунікацій та вдосконалення засобів зв'язку; розвиток ринкових відносин; посилення конкурентної боротьби, зокрема, із зарубіжними товаровиробниками; концентрація і централізація капіталу; глобалізація економіки.

Регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних зв'язків являє собою: сукупність принципів, методів, форм та засобів впливу на господарську діяльність регіону і його включення у співробітництво з іншими регіонами на основі міжтериторіального поділу праці. Ефективність регулювання економічної взаємодії регіонів у значній мірі залежить від темпів і масштабів подолання роз'єднаності товарних ринків в Україні і створення єдиного для держави економічного простору. Структурно-функціональна модель системи регуляторних механізмів регіонального економічного розвитку зображено на рис. 1.

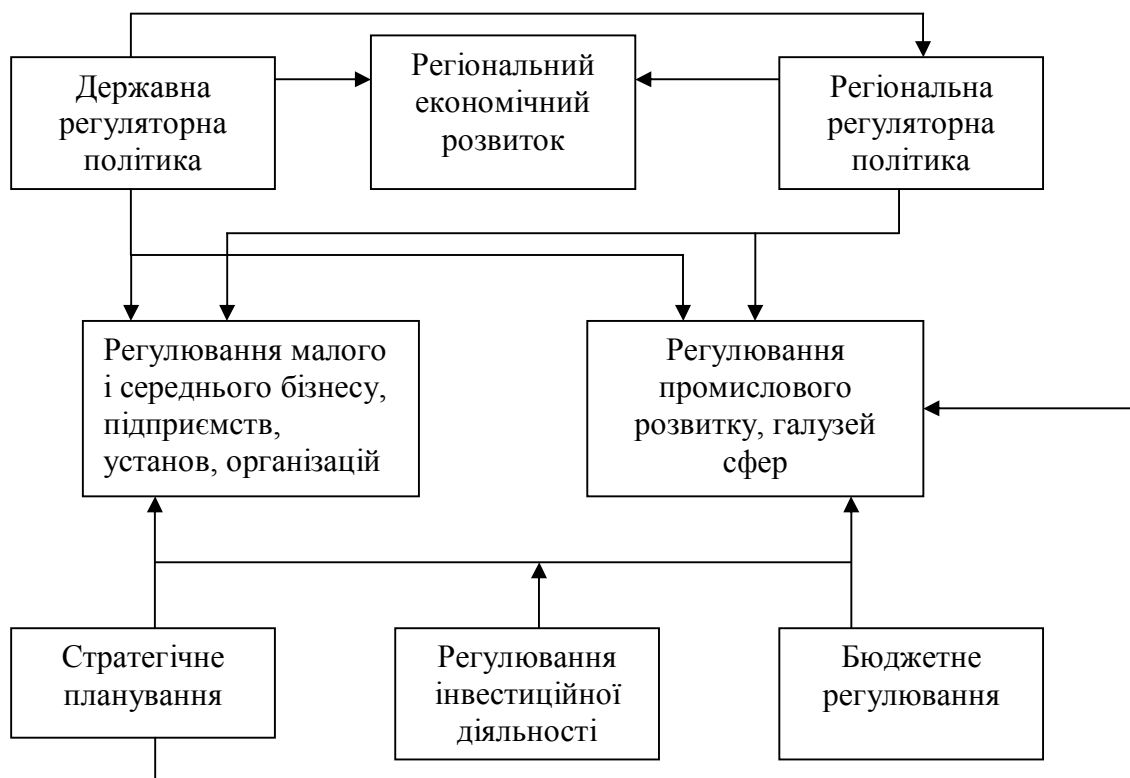


Рис. 1. Структурно-функціональна модель системи регуляторних механізмів регіонального економічного розвитку

Державний механізм регулювання міжрегіональних економічних зв'язків, що склався в Україні, має свої переваги, зокрема, ефективне

формування попиту, концентрація ресурсів і зусиль задля розв'язання певної проблеми та створення можливостей швидкого її усунення, результативне забезпечення структурних зрушень, гарантування соціального захисту - та недоліки - це: обмеження економічної свободи, спричинення дефіциту товарів, обумовлення неефективного й несправедливого розподілу ресурсів, породження корупції.

У нашому дослідженні під "регулюванням" розуміється цілеспрямоване втручання у дію ринкових законів для забезпечення їх ефективного функціонування і досягнення певних соціально значущих результатів. А тому метою регулювання слід вважати збільшення обсягів обміну товарами, послугами, капіталом та робочою силою між регіонами на взаємовигідній еквівалентній основі.

Тут основна увага приділена питанням державного і суспільного регулювання міжрегіональних економічних зв'язків та взаємодії різних управлінських структур у процесі реалізації стратегій економічного розвитку регіонів. Поступальний збалансований розвиток економіки можливий лише при поєднанні ринкових механізмів і державного регулювання.

На сучасному етапі державна регіональна політика базується на використанні сукупності механізмів економічного прогнозування розвитку регіонів, до основних з яких належить віднести: програмування регіонального розвитку, регулювання міжбюджетних відносин, централізовані капіталовкладення та інвестиційні субвенції, регулювання транскордонного та прикордонного співробітництва.

Для розв'язання задач моделювання та прогнозування розвитку міжрегіональних економічних зв'язків необхідно проводити детальний та всебічний аналіз тенденцій української економіки, що впливають на стан розвитку міжрегіональних економічних зв'язків. Це дасть можливість точно визначити напрямки функціонування державних механізмів забезпечення розвитку міжрегіональних економічних зв'язків в цілому.

Виходячи із соціально-економічного стану України та з метою подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання економічного розвитку регіонів пропонується створити Фонд фінансової підтримки регіонів. За рахунок його фінансової підтримки повинні компенсуватися дисбаланси бюджетної системи. Кошти Фонду у вигляді трансфертів становлять основу державної фінансової допомоги місцевим бюджетам. Введення нового механізму бюджетного регулювання передбачає узгодження з представниками місцевої влади базових прибуткових і видаткових показників, що враховуються при розподілі трансфертів. Разом зі створенням Фонду іншим важливим моментом бюджетної реформи може бути підписання між керівниками центральних та місцевих органів державної влади угод про розмежування повноважень та об'єктів управління між центром і регіонами.

Враховуючи вищенаведене, з метою сприяння інтеграції регіонів та зміцнення їх податкової бази, необхідно створити Фонд інвестиційного

розвитку регіонів. Головний напрямок його діяльності - фінансова підтримка розвитку регіонального сектору економіки шляхом надання на пільгових умовах бюджетних кредитів на фінансування програм і проектів, рекомендованих до реалізації цим Фондом. У рамках міжрегіонального співробітництва, основною метою Фонду інвестиційного розвитку регіонів є поширення досвіду, щодо залучення в реальний сектор економіки додаткових інвестицій з фінансового та фондового ринків. Доцільним було б утворювати такі фонди не тільки в рамках одного, а й декількох регіонів, що дозволить збільшити інвестиційні ресурси для реалізації спільних міжрегіональних проектів.

І найголовніше, - функціонування міжрегіонального інвестиційного механізму передбачає підтримку органами влади ініціативи в регіонах, спрямованих на зміцнення територіальної цілісності України, розвиток самостійності та відповідальності дій регіонального керівництва у сфері економіки. За умов трансформації соціально-економічних відносин вирішення цього завдання вимагає формування на регіональному рівні моделі управління, основу якої становитиме налагодження ефективної взаємодії органів влади з бізнесовими структурами.

Дослідження підтверджують, що держава має сприяти поглибленню регіонального співробітництва стосовно забезпечення комплексного і збалансованого розвитку регіонів шляхом: розвитку економічної інтеграції між прикордонними регіонами сусідніх держав, підтримуючи культурні зв'язки, формуючи партнерство і контакти між ними; здійснення розбудови соціальної та виробничої інфраструктури прикордонних регіонів; підготовки спільних проектів із сусідніми державами (прикордонними регіонами сусідніх держав), які можуть бути реалізовані з використанням європейських регіональних фондів; участі у транскордонних проектах ЄС і програмах прикордонного співробітництва.

Завданням аналізу соціально-економічного стану є виявлення невикористаних можливостей його зростання, а також якості впливу місцевих органів влади на розвиток регіонів. Організаційно-структурна модель механізму реалізації державної регіональної політики щодо забезпечення комплексного і збалансованого розвитку регіонів наведена на рис. 3.

З метою забезпечення динамічного і збалансованого розвитку регіонів пропонується додержуватися низки загальних вимог щодо організації та здійснення державного регулювання регіональним розвитком країни. Для досягнення поставленої мети у концептуальному плані, потребують вирішення такі завдання: створення умов для входження в ринок всієї сукупності суб'єктів господарювання у регіонах та формування досить розвиненої сфери товарів і послуг в економічному просторі регіону; підвищення активності та результативності фінансово-інвестиційної діяльності в регіоні, особливо, у малорентабельних і нерентабельних виробництвах та галузях, в т.ч. посилення динаміки структурних зрушень у їх діяльності; скорочення невикористаних

відмінностей у доходах населення в регіонах, подолання бідності за рахунок впровадження інститутів та механізмів сучасної соціальної держави (адресні субсидії, програми зайнятості тощо); реформування організаційно-економічного механізму житлово-комунального господарства; формування єдиного інформаційного простору регіону.

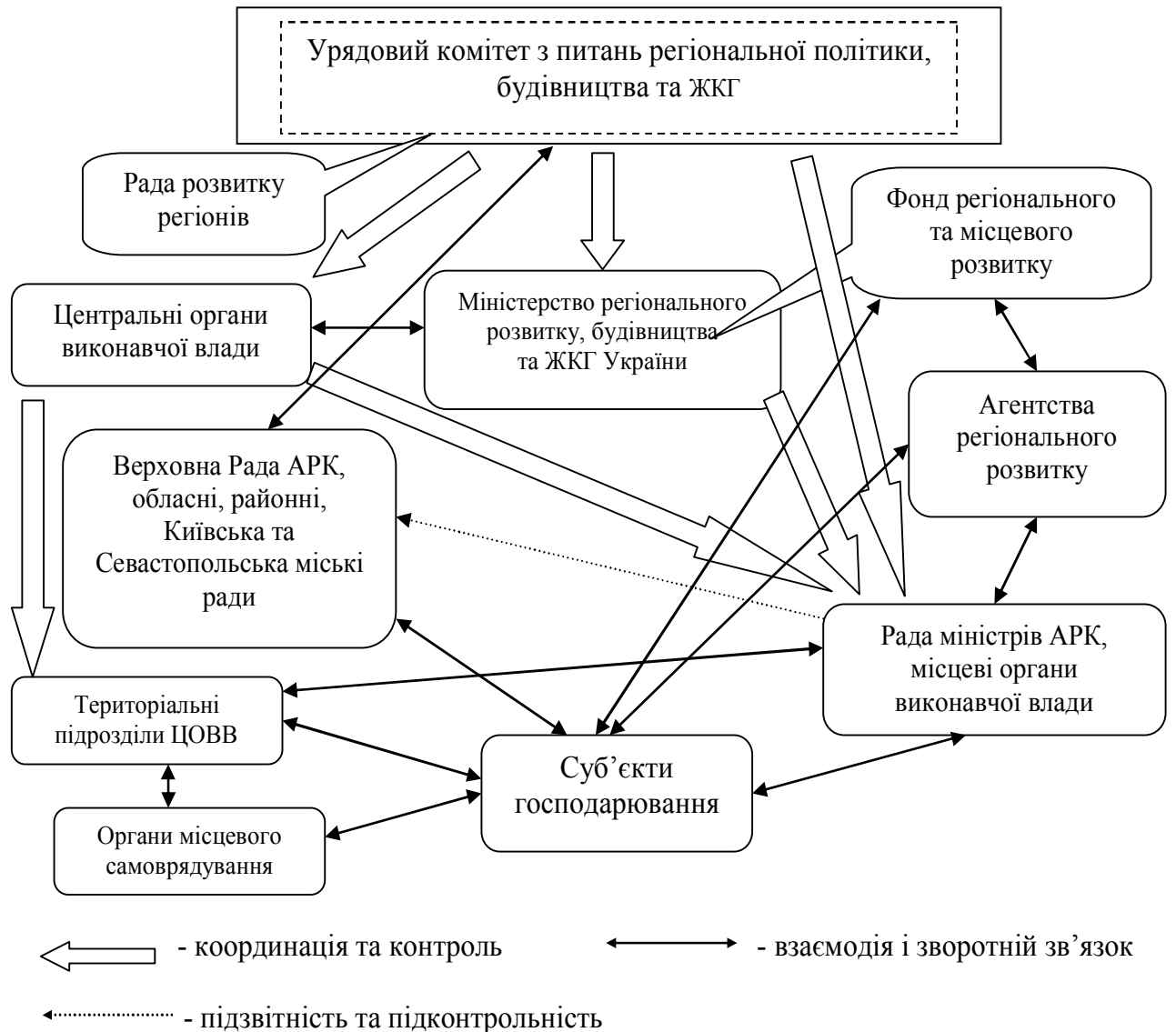


Рис. 3. Організаційно - структурна модель механізму реалізації державної регіональної політики щодо забезпечення комплексного і збалансованого розвитку регіонів

Комплексний підхід до аналізу рівня економічного розвитку регіонів є необхідним атрибутом не тільки вироблення державної регіональної політики та розвитку міжрегіональних економічних зв'язків, але й оцінка їх ефективності, і вимагає відповідного методичного та інформаційного забезпечення. Важливою умовою є наявність розгорнутої і достовірної інформаційно-статистичної бази.

Аналіз стану інформаційного забезпечення полягає в тому, що виявлена неповнота інформації та статистичної звітності ускладнює

прийняття обґрунтованих рішень щодо підвищення ефективності економічних зв'язків між регіонами. Тому пропонується створити базу даних "Міжрегіональні зв'язки", яка має на меті заповнити зазначені вище недоліки.

Висновки. З метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів доцільно використовувати наявні можливості зовнішньоекономічної діяльності: розвиток експортного потенціалу та виробництво імпортозамінюваної продукції. Для цього в регіонах необхідно здійснити оцінку ресурсних можливостей місцевих виробників з одночасним визначенням переліку тих видів продукції, які завозяться (імпортується) до регіону. На даному етапі розвитку України місцеві органи влади мають сприяти розвиткові суб'єктів господарювання, виступати ефективним власником державних підприємств, з іншого, утриматися від втручання у діяльність суб'єктів господарювання.

Центральні органи влади мають зосереджувати увагу на запровадженні єдиних соціальних стандартів життя в усіх регіонах держави, максимальному зменшенні рівнів диспропорції у розвитку окремих територій, забезпеченні прозорих і науково обґрунтованих механізмів надання допомоги розвитку слаборозвиненим регіонам. Напрямок подальших досліджень має стати розробка та затвердження концепції реформування регіональних міжбюджетних відносин, як основного напрямку державного регулювання міжрегіональних економічних зв'язків та зменшення диференціації регіонального розвитку, закріпивши на законодавчому рівні створення Державного фонду регіонального розвитку.

Використані джерела інформації:

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Т.М. Безверхнюк. С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова / За заг. ред. Т.М. Безверхнюк . – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
2. Бугай С. М. Окремі питання регіональної політики в Україні на сучасному етапі її розвитку / Бугай С.М., Великий А.П., Репін І.І., Слівак А.Є. // – Київ, ДНДІМЕ. – К. : препринт, 2004. – 84 с.
3. Бутко М.П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці / М.П. Бутко – К. : Знання України, 2005. – 276 с. – Бібліограф. : С. 445 – 475.
4. Державне управління : Словн.-довід. /Уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев та ін.; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичні системи управління діяльністю регіональних органів влади: сучасні підходи до їх розробки / Р.Коваль // Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління. Вип. 1(31). – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2007. – С. 349 – 358.
6. Лісовський С.А. Економіко-географічні засади збалансованого розвитку України : автореф. дис. д-ра наук з держ. управління : 11.00.02 "Економічна та соціальна географія" / Лісовський С.А. – Інститут географії Національної академії наук України. – К., 2004. – 32 с.

7. Масловська Л.Ц. Сталий розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика : монографія. / Л.Ц. Масловська. – К. : Київ. нац. торг. – екон. ун-т, 2003. – 366 с.
8. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П.Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – Вип. 2(30). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 46 – 56.
9. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / За ред. д.е.н., проф. А.Ф. Мельник. – Тернопіль : Економічна думка, 2003. – 608 с.
10. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
11. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку Російської Федерації – Режим доступу : www.minregion.ru.
12. Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359 „Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1359-14>.
13. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України [Електронний ресурс] / В.Трегобчук // Вісник НАН України. – 2002 – № 2. – С. 11. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/portal/all/herald/2002-02/7.htm>.

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

УДК 349.3 (075.8)

Пилипенко О.Є.,

д.іст.н.,

кафедра політології

Академії муніципального управління

ФОРМУВАННЯ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

В статті розглядається історія виникнення та розвитку галузі права соціального забезпечення в Україні. Проаналізовано основні нормативно-правові акти різних періодів розвитку української держави.

В статье рассматривается история возникновения и развития отрасли права социального обеспечения в Украине. Проанализировано основные нормативно-правовые акты разных периодов развития украинского государства.

In scientific article had devoted history of the beginning and developed law of social defend in Ukraine. Author had analyzed main law acts and documents of deferent periods of Ukraine state developing

Постановка проблеми. Право соціального забезпечення України є однією з провідних галузей національної системи права. Воно регулює надзвичайно важливу сферу суспільних відносин: щодо надання пільг чи соціального обслуговування. Тому з наукової точки зору важливо подивитись яким чином історично складалась ця система в нашій державі.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зауважити, що дана тема недостатньо повно вивчена. У вітчизняній науці не було здійснено