

**Е. В. Щепанський***кандидат економічних наук, доцент,
докторант Хмельницького університету
управління та права*

УДК 334:351.851

ФОРМИ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена вивченню актуальних питань управління соціально-економічним розвитком. Визначено та удосконалено основні форми й методи управління соціально-економічним розвитком. Наведено характеристику сучасних форм та методів управління та регулювання соціально-економічним розвитком. Запропоновано визначення державного регулювання економіки.

Статья посвящена изучению актуальных вопросов управления социально-экономическим развитием. Определено и усовершенствовано основные формы и методы управления социально-экономическим развитием. Дана характеристика современных форм и методов управления и регулирования социально-экономическим развитием. Предложено определение государственного регулирования экономики.

The article is devoted to the study of actual questions of administration of social and economic development. Basic forms and methods of administration of social and economic development are defined and improved. The characteristic of modern forms and methods of administration and regulation of social and economic development is given. A definition of state regulation of economy is offered.

Здійснення соціально-економічних реформ в Україні, спрямованих на забезпечення стабільних умов життя та підтримку належного рівня добробуту населення, як і адаптація промислового виробництва до загальносвітових тенденцій розвитку, пов'язаних із формуванням постіндустріальної економіки, вимагають посиленої уваги до процесу здійснення структурних перетворень в регіональному господарському комплексі. Саме з структурною політикою пов'язаний комплекс специфічних завдань періоду перетворень — від формування сучасного ринкового середовища до подолання екстенсивного типу розвитку країни та її регіонів, усунення численних деформацій її структури. Реалізація зазначених цілей вимагає розробки відповідного механізму управління соціально-економічним розвитком.

Проте різноманіття і складність розвитку суспільства, регіонів і міст, формування нової моделі державного устрою, зміна економічних умов і параметрів економіки України викликають гостру потребу в удосконаленні теоретичних основ організації і механізму управління. Вагомий вклад в розробку цих проблем внесли Інститут економіки НАН України, Інститут регіональних досліджень НАН України, НДЕІ Мінекономіки України. В теорії і методології економічних перетворень вагомим є доробок таких вчених, як: Б. І. Адамова, М. І. Долішнього, В. І. Пили, Д. М. Стеценка, О. С. Чмир, тощо. В теорії управління даною проблематикою займаються Г. В. Атаманчук, В. В. Бородін, Ю. А. Веденєєв, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко та інші. Отже, застосування нових форм і методів управління соціально-економічним розвитком вказують на особливу актуальність досліджуваної проблеми. Власне це й визначає актуальність та практичну цінність теми наукової статті.

Метою наукової статті є визначення та удосконалення основних форм й методів



управління соціально-економічним розвитком.

Невід'ємним атрибутом управлінської діяльності на будь-якому рівні управління є організаційні системи. Типовими прикладами їх є локальні та регіональні суспільно-господарські комплекси. З поняттям “організаційна система управління” тісно пов'язане поняття “діяльність”, оскільки основне завдання організаційної системи полягає в тому, щоб координувати і здійснювати діяльність людей, що спрямована на розв'язання проблем [1].

Організаційні системи класифікуються за різними класифікаційними ознаками. За рівнем управління організаційні системи поділяють на :

- загальнодержавні, що включають багато галузей і регіонів країни;
- міжгалузеві, що охоплюють кілька галузей;
- міжрегіональні, до яких входить кілька регіонів країни;
- галузеві, у складі яких є підприємства і організації однієї галузі;
- регіональні, що охоплюють підприємства і організації одного регіону;
- внутрішньоорганізаційні — у складі підрозділів однієї організації.

Однією з ознак класифікації організаційних форм може бути їх розмір за кількістю закріплених за ними ресурсів. За цією ознакою організаційні форми можна поділяти на великі, середні та малі.

Ще одна ознака класифікації організаційних форм — ступінь самостійності їх виконавчих елементів. За цією ознакою розрізняють: координаційні, інтегральні, програмно-цільові. Прикладом координаційних організаційних форм є міжгалузеві державні об'єднання, концерни, асоціації, спілки тощо. Кожне підприємство у складі такого об'єднання має певну самостійність і права юридичної особи. Інтегральними організаційними системами є промислові підприємства, комбінати, фірми, кооперативи, лікарні тощо. Підрозділи цих організаційних систем (цехи, відділи, бригади) не мають господарської самостійності й не можуть вільно вийти зі складу системи. Програмно-цільові організаційні системи займають проміжне положення між першими двома типами систем. Кожний учасник цільової програми, володіючи, як правило, повною господарською самостійністю, зобов'язаний виконувати доручену йому згідно з програмою роботу.

Вибір типу організаційної структури залежить від певних чинників, головні з яких — спосіб господарської діяльності, обсяг робіт, що виконуються, а також вид і зміст функцій управління. В цілому організаційна структура управління розвитком регіону є сукупністю структур різних типів, об'єднаних лінійними та функціональними зв'язками. Організаційні форми управління потребують вдосконалення з урахуванням об'єктивних закономірностей та розвитку відповідності рівня організації управління рівню розвитку організаційно-економічної системи, забезпечення оптимального співвідношення концентрації і спеціалізації та інші.

Соціально-економічний розвиток регіонів є динамічним і вимагає постійного вдосконалення організаційних форм управління, породжує об'єктивну потребу в раціоналізації їх структур. Організаційні структури мають удосконалюватись на науково-методичній основі, що передбачає урахування закономірностей і загальних принципів в організації управління, а також використання принципів і методів їх проектування. Проектування організаційних систем управління здійснюється за допомогою методів: аналогій, структуризації цілей, експертно-аналітичного та організаційного моделювання.

Метод аналогій передбачає застосування організаційних систем управління, які виправдали себе в організаційних системах з подібними характеристиками. При цьому обґрунтовано вибирають організації — аналоги, всебічно аналізують їх організаційні системи управління і розробляють подібну типову структуру.

Метод структуризації цілей передбачає побудову “дерева цілей” організаційної системи з наступним аналізом і вибором з альтернативних організаційних систем управління найбільш придатної структури відповідно до “дерева цілей”. Метод полягає в поетапній реалізації цілей:

- 1) визначають цілі і складові організаційної системи управління;
- 2) визначають функції і завдання управління, зумовлені поставленими цілями;
- 3) уточнюють вимоги до організаційної системи управління і визначають чинники, що впливають на формування останньої;
- 4) відповідно до вимог і організаційної системи управління встановлюють її принципіву схему;
- 5) визначають попередній загальний склад ланок управління, орієнтовно закріпивши за ними функції і завдання;



6) розподіляють функціональну і адміністративну відповідальність між працівниками кожного підрозділу, формують внутрішню структуру підрозділів і систему їх підпорядкованості на всіх рівнях структури;

7) визначають послідовність і тривалість робіт по кожній конкретній функції управління, а також оцінюють трудомісткість і вартість управлінських робіт; документально оформляють розроблений проект організаційної системи управління.

Експертно-аналітичний метод полягає в науково-аналітичному вивченні організаційних систем. При цьому виявляють особливості, “вузькі місця” в роботі апарату управління, розробляють рекомендації щодо його формування чи перебудови на основі кількісних оцінок ефективності організаційної системи управління, висновків експертів, узагальнення та аналізу кращих тенденцій у сфері організації управління. Метод передбачає:

- проведення діагностичного аналізу існуючих організаційних систем управління;
- експертне опитування керівників і членів організаційних систем для виявлення та аналізу окремих характеристик побудови і функціонування апарату управління;
- розробку графічних і табличних описів організаційних систем та процесів управління, які відображують рекомендації щодо поліпшення їх організації з урахуванням варіантів можливих організаційних рішень.

Метод організаційного моделювання передбачає розробку формалізованих математичних, графічних, машинних та інших описів розподілу повноважень і відповідальності в існуючій організаційній системі управління. Це потрібно робити для того, щоб на основі чітко сформульованих критеріїв оцінити раціональність прийнятих організаційних рішень. Сукупність таких описів становить модель організаційної системи управління, яка є допоміжним науково-аналітичним інструментом у пошуку, обґрунтуванні і виборі раціональних рішень щодо формування нової організаційної системи управління.

Для управління соціально-економічним розвитком важливе значення мають важелі впливу, під якими розуміють засоби та методи управління соціально-економічною системою за допомогою фінансово-кредитних інструментів, податків, регулювання цін і використання тарифів, амортизаційної, бюджетної політики, цільових програм розвитку, капіталовкладень, використання пільг тощо.

Методи управління соціально-економічним розвитком — це сукупність способів, прийомів та засобів впливу держави на соціально-економічний розвиток країни. Виділяють наступні методи державного регулювання економіки:

1) Прямі методи — методи, за допомогою яких держава безпосередньо втручається в економічні процеси (державний контракт, державне замовлення, ліцензування, встановлення фіксованих цін, валютних курсів, встановлення економічних та соціальних стандартів).

2) Непрямі методи — сукупність опосередкованих засобів державного впливу на діяльність суб'єктів економіки (система правових та економічних методів).

3) Правові методи — система законів та законодавчих актів, що регламентують діяльність суб'єктів господарювання (визначають правовий простір).

4) Економічні методи — пов'язані зі створенням державою фінансових чи матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів господарювання й обумовлювати їхню поведінку (ставки податків, митні тарифи, норми амортизації).

5) Адміністративні методи базуються на використанні сили державної влади. Це заходи (засоби) заборони, дозволу або примусу.

6) Імперативні методи регулювання — це адміністративні методи.

7) Індикативні методи — це методи непрямого, опосередкованого впливу, що мають орієнтовний, рекомендаційний характер.

Неформальним засобом державного впливу на економіку є переконання. Держава використовує для його реалізації публічні лекції, рекламу, спеціальні програми на радіо і телебаченні, публікації у періодичних виданнях, соціологічні дослідження й опитування, впливаючи таким чином на формування громадської думки, суспільної свідомості, економічного мислення. Специфічним інструментом державного регулювання економіки є державний сектор економіки — комплекс господарських об'єктів, які повністю або частково належать центральним чи місцевим органам державної влади і використовуються державою для виконання нею економічних, соціально-культурних та політичних функцій.

Разом із методами управління соціально-економічним розвитком виділяються



форми управління соціально-економічним розвитком, під яким слід розуміти загальні напрями регулювання соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні. Основні форми впливу держави на соціально-економічні процеси зображено на рис. 1.

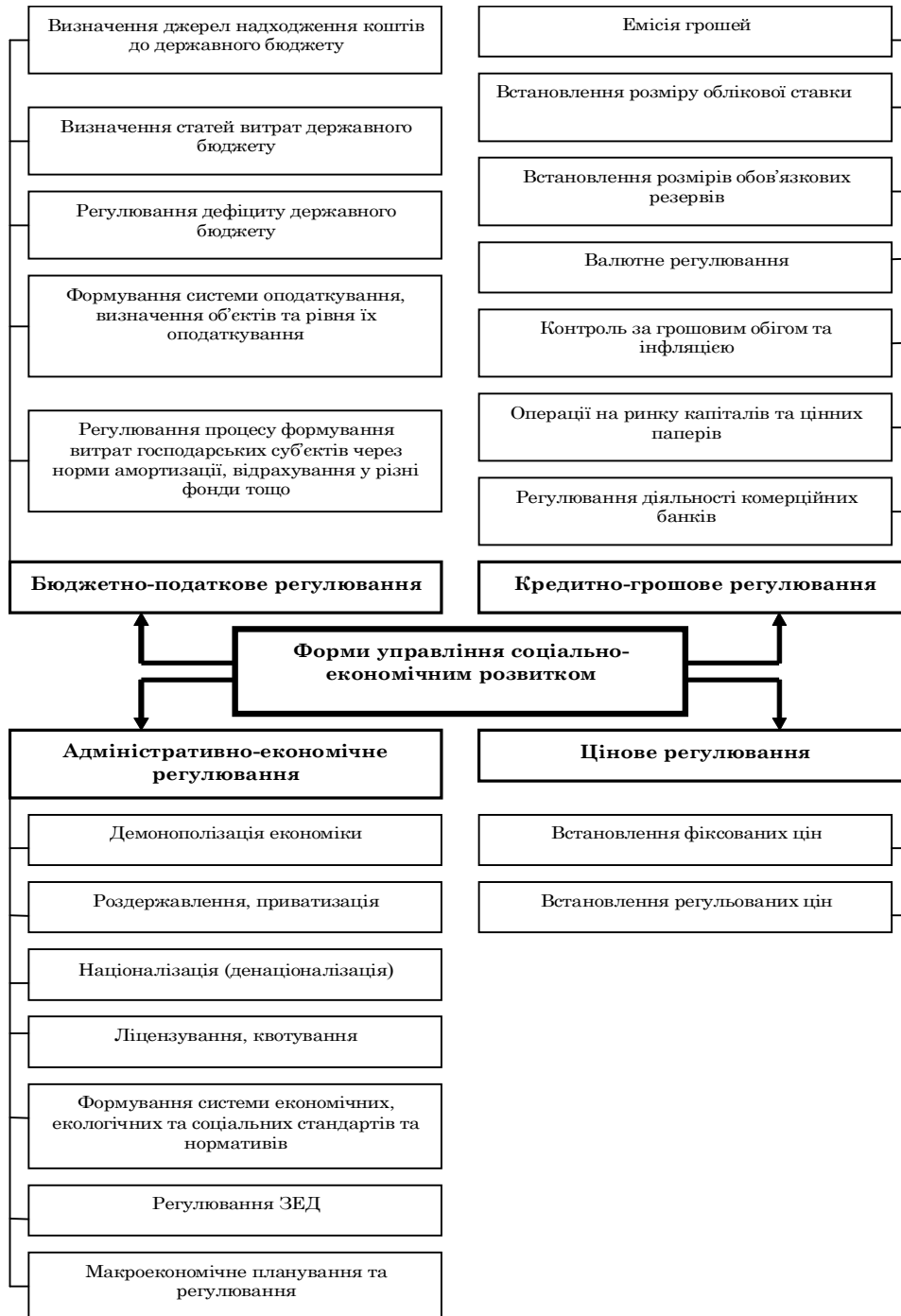


Рис. 1. Форми управління соціально-економічним розвитком



Бюджетно-податкове регулювання пов'язане з функціонуванням державних фінансів, формуванням державного бюджету та державними витратами і спрямоване на реалізацію цілей соціально-економічного розвитку країни. Воно включає наступні напрями регулювання: визначення джерел надходження коштів до державного бюджету, визначення статей витрат державного бюджету, регулювання дефіциту державного бюджету, формування системи оподаткування, визначення об'єктів та рівня їх оподаткування, регулювання процесу формування витрат господарських суб'єктів через норми амортизації, відрахування у різні фонди тощо.

Кредитно-грошове регулювання — діяльність держави, спрямована на забезпечення економіки повноцінною й стабільною національною валютою та регулювання грошового обігу відповідно до потреб економіки. До основних напрямів кредитно-грошового регулювання відносять такі: емісія грошей, встановлення розміру облікової ставки, встановлення розмірів обов'язкових резервів, валютне регулювання, контроль за грошовим обігом та інфляцією, операції на ринку капіталів та цінних паперів, регулювання діяльності комерційних банків.

Наступною формою впливу держави соціально-економічну систему є адміністративно-економічне регулювання, яке передбачає заходи адміністративного та економічного характеру, спрямовані на створення умов для функціонування ринкової системи та реалізації соціальних цілей суспільства. До них належать: монополізація економіки, роздержавлення та приватизація, націоналізація (денационалізація), ліцензування та квотування, формування системи економічних, екологічних та соціальних стандартів та нормативів, регулювання зовнішньоекономічної діяльності, макроекономічне планування та регулювання тощо.

Останньою формою впливу є цінове регулювання, яке характеризується як вплив держави на ринкове ціноутворення за допомогою законодавчих, адміністративних чи судових заходів з метою здійснення кон'юнктурної та структурної політики, приборкання інфляції, стимулювання виробництва, його модернізації, посилення конкурентноздатності національної економіки, пом'якшення соціальної напруги тощо. Дана форма впливу проявляється через встановлення фіксованих та регульованих цін.

При регулюванні діяльності підприємств і організацій, що знаходяться на території регіону, використовуються як адміністративні, так і економічні методи. Раніше взаємини місцевих органів самоврядування з підприємствами носили, як правило, адміністративний характер. Вони будувалися на застосуванні неекономічних заходів залучення підприємств до участі в рішенні місцевих проблем, з одного боку, і практично безкоштовному використанні регіональних ресурсів з іншого боку. Таке управління в умовах переходу до ринку стає неприйнятним. Взаємозв'язок інтересів місцевих органів і діючих на їхній території підприємств, організацій і установ в умовах ринкової економіки повинна забезпечуватися, насамперед, економічними методами, будуватися на взаємовигідній договірній основі. Однак роль держави і його органів самоврядування буде неоднакова в залежності від типів підприємств, форм власності. Діяльність державних підприємств регулюється за допомогою сполучення економічних методів з адміністративним підпорядкуванням міністерствам і відомствам і місцевим органам влади. Підприємства ж, засновані на колективній і приватній формах власності, адміністративно не підпорядковані міністерствам і відомствам. Їхня діяльність регулюється чинним законодавством і економічними методами.

Пряме регулювання територіального розвитку здійснюється за допомогою державних інвестицій, дотацій і субвенцій, контрактної системи, квот, нормативів, а також регулювання цін, фінансування через спеціальні фонди розвитку і місцевий бюджет. Особливо важливе значення для пріоритетного розвитку тих чи інших регіонів, виробничої і соціальної інфраструктури, досягнення необхідних структурних змін, розвитку науково-технічного потенціалу мають державні капіталовкладення. При цьому основними формами прямої участі держави в регулюванні розвитку регіонів повинні бути регіональні програми, які фінансуються з бюджету. Держава може використовувати й інші форми прямої інвестиційної участі у формуванні нової територіальної структури економіки, створення інфраструктури. Однак в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів, орієнтація повинна бути на використання засобів підприємств і населення.

У нових умовах господарювання підвищується роль непрямого регулювання територіального розвитку за допомогою фінансово-кредитної і податкової політики, амортизаційної політики, а також через позабюджетні фонди. При цьому переважною формою повинне бути фінансове і податкове регулювання. Необхідність функціонування



регіонів в умовах ринку на принципах самоврядування і самофінансування висуває особливі вимоги до організації їхньої фінансової діяльності, стабілізації фінансового положення в регіонах.

Останнім часом відзначається тенденція зростання доходів місцевих бюджетів і відповідно, підвищення можливостей у фінансуванні розвитку регіонів. Значно розширені права місцевих органів влади у використанні фінансових ресурсів, по формуванню основних статей дохідної і видаткової частини бюджету. Місцеві Ради самостійно визначають перелік дохідних джерел і структуру витрат місцевих бюджетів, включаючи порядок утворення резервних і інших фондів. Основна задача податкової політики підвищення ефективності діючої податкової системи за допомогою недопущення росту податкового навантаження і забезпечення достатніх і стабільних надходжень у бюджет. В умовах обмеженості фінансових ресурсів і приведення видаткової частини у відповідність з реальними можливостями бюджету особлива увага буде приділено цільовому й ефективному використанню бюджетних засобів.

Треба відзначити, що у зв'язку з ростом витрат у регіонах, збільшенням кількості програм, заходів, які фінансуються з місцевих бюджетів, власних засобів у регіонах бракує. З загальнодержавного бюджету додатково виділяються областям, містам фінансові ресурси, іноді рівні їхнім річним бюджетам. Тому доцільно подальше підвищення частки бюджетів регіонів, скорочення до мінімуму зустрічного руху податків. Необхідно мати самостійні, стійкі джерела формування доходів місцевих бюджетів.

Місцеві органи державної влади можуть стимулювати діяльність тих підприємств, що найбільш потрібні для соціального й економічного розвитку регіону за допомогою системи пільгових ставок орендної плати за оренду території, пільгового кредитування, податкових пільг, зниження тарифів, плати за ресурси.

Особливе значення має державне регулювання територіального розвитку через цільові позабюджетні фонди — фонд зайнятості населення, регіонального розвитку. Джерелами їхнього формування можуть бути зекономлені за рахунок організаційних заходів місцевих рад фінансові ресурси, добровільні внески підприємств, громадських організацій, громадян, доходи від місцевих позик, грошово-речових лотерей і аукціонів, штрафи за одержання необґрунтованого прибутку за рахунок завищення цін, порушення природоохоронного законодавства, забруднення оточуючого середовища й ін. Ці фонди можуть використовуватися для кредитування цільових програм, виплати дотацій, соціального захисту населення.

Можуть залучатися засоби підприємств і організацій, населення для нестатків регіонального розвитку шляхом випуску облігацій, стимулювання створення спільних підприємств і залучення іноземного капіталу, стимулювання приватизації і створення ринку акцій і інших цінних паперів, а також доходи від продажу державного майна.

Політика стимулювання розвитку проблемних районів активно використовується у всіх європейських країнах. Наприклад, у країнах ЄС нараховується 25 основних заохочувальних мір, які можна об'єднати в 5 груп: субсидії і премії за створення робочих місць, податкові пільги, знижки на амортизацію основного капіталу, оплата частини вартості проекту, надання фінансових пільг [3].

Система заходів для проведення цілеспрямованої регіональної політики, розроблена західними вченими регіоналістами, включає також політику антистимулів і заборонних мір, зокрема, скасування привілеїв, окремих пільг і навіть введення штрафних санкцій з метою спонукати компанію змінити свої наміри [2]. У країнах ЄС з 60-х років проводиться координувана регіональна політика. У рамках цієї організації створені такі структури, як Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський інвестиційний фонд.

Важливою формою державного регулювання розвитку регіонів є планування і прогнозування. Керувати — значить передбачати. Без бачення перспективи неможливо приймати управлінські рішення. До об'єктивних передумов регіонального планування відносяться: соціально-економічним, обумовленим територіальним поділом праці, розбіжностями в природних умовах, і адміністративно-правові, зв'язані з адміністративно-територіальним розподілом. В умовах переходу до ринкової економіки відбувається трансформація характеру і змісту регіонального планування. Воно повинно відображати, насамперед, інтереси регіону як суб'єкта ринкових відносин.

Ціль регіонального планування — забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону. Його призначення полягає в обґрунтуванні напрямків і перспектив розвитку регіону, представлення інформаційного матеріалу для вироблення економічної і соціальної політики прийняття управлінських рішень. Треба відзначити,



що в нових умовах змінюється призначення планування; з інструмента оперативного управління регіоном воно перетворюється в інструмент прийняття стратегічних рішень.

Таким чином, передбачення соціально-економічної ситуації в регіоні на перспективу і вироблення на цій основі регіональної політики як комплексу стратегічних управлінських рішень і є призначення територіального планування в нових умовах. При цьому підсилюється його імовірнісний, прогнозний характер у зв'язку з великим ступенем невизначеності в ринковій економіці і нестабільністю економічного й соціального розвитку в перехідний період. Логіка регіонального планування повинна визначатися вимогами системного підходу до соціально-економічного розвитку регіону. Цій логіці повинна відповідати структура плану і склад його показників. У плануванні і прогнозуванні розвитку міста в основному застосовуються ті ж методи, що і на загальнодержавному рівні. Для реалізації намічених пріоритетів, структурних зрушень, комплексного рішення соціальних і економічних проблем використовується, насамперед, програмно-цільовий метод, розробляються цільові програми.

Таким чином, державне регулювання економіки — це сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення нормальних умов для функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем суспільства.

Список використаних джерел

1. Адамов Б. И. Информационно-экономические аспекты программно-целевого управления развитием региона / Б. И. Адамов ; НАН Украины. Ин-т экономики пром-ти. — Донецк, 1998. — 18 с.
2. Кузнецов А. Сутність соціально-економічного розвитку. Теоретико-методологічний аспект / А. Кузнецов // Вісник державної служби України. — 2004. — № 1. — С. 45.
3. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В. А. Поповкін. — К. : Наук. думка, 1993. — 219 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою
державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 10 від 16 травня 2009 року)*

Надійшла до редакції 20.05.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

