

## ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

*У статті проаналізовано сутність і проблеми формування та функціонування механізму державного регулювання, розглянуто тенденції розвитку його структури. Сформульовано зміст регіонального механізму управління, наведено принципи формування, комплекс регіональних завдань. Запропоновано пріоритетні напрями діяльності щодо вдосконалення державного управління соціально-економічним розвитком регіону.*

**Ключові слова:** механізм державного регулювання, структура, соціально-економічний розвиток, регіональна структура управління.

### І. Вступ

Сучасна державно-управлінська практика має багатий еволюційний досвід зміни та вдосконалення механізму управління віддаленими територіальними складовими держави чи регіону. Більш ґрунтовно цю проблему почали вирішувати із введенням адміністративно-територіальних утворень. З практичної доцільності виникли й стали безперервно вдосконалюватись адміністративні структури управління регіоном.

Процеси трансформації економіки й суспільства зумовлюють об'єктивну необхідність теоретичного переосмислення внутрішнього змісту та призначення всіх елементів, які становлять механізм регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Теоретично-методологічні засади державного управління соціально-економічним розвитком регіону висвітлено в працях Г. Атаманчука, В. Бабасва, В. Бакуменка, С. Бандур, З. Варналія, В. Воротіна, О. Дація, М. Долішного, В. Ілляшенко, В. Керецмана, О. Коротич, В. Мамонової, П. Медведєва та ін. Аналіз останніх публікацій, присвячених вивченню сутності проблем функціонування механізму державного регулювання, включаючи регіональну соціально-економічну політику, демонструє, що для цієї сфери досліджень характерна наявність багатьох поглядів, які часто є взаємовиключними та протистоять одне одному. При цьому діапазон поглядів настільки великий, що починається з позиції повного заперечення наявності подібного механізму управління в минулому (досвід радянської планової економіки) [1] і закінчується абсолютним визнанням його обов'язковості в умовах перетворення системи господарювання [10].

Ці полярні позиції розглядають процес створення й еволюційні перетворення ме-

ханізму регулювання окремих сфер життєдіяльності на рівні регіону в різних аспектах.

Так, носії однієї з груп думок, підкреслюючи необхідність, роль і значення функціонування указанного механізму, роблять спробу оцінити саму сутність концепції, що лежить в основі його створення та функціонування [3]. При цьому виділяють особливості їх змісту, переваги й недоліки, які формують сутність тієї чи іншої моделі соціально-економічного розвитку. Паралельно дають порівняльні характеристики, переваги та недосконалості альтернативних механізмів державного регулювання розвитку різних регіональних систем, і вже в межах споріднених систем проводять необхідний аналіз. Критеріями оцінювання ефективності механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку в тій чи іншій моделі в межах однотипної системи є відмінності в макроекономічних результатах діяльності й рівні життя населення [6].

Більшість науковців доводить необхідність створення й функціонування механізму державного регулювання в розрізі конкретної ланки, сфери економіки чи навіть стосовно конкретної функції держави. При цьому планомірний і комплексний регіональний розвиток вони розглядають з позиції забезпечення виконання концепції сталого розвитку [2; 3; 7; 8; 9; 11].

На нашу думку, необхідно відзначити ще один аспект проблеми, на якій зазвичай загострюють свою увагу дослідники. Це питання створення й функціонування механізму державного регулювання, а саме відокремлене вивчення будь-якої з його складових.

Тим не менше останнім часом все чіткіше прослідковується збільшення кількості дослідників цієї складної науково-практичної проблеми, які розглядають питання єдності, взаємозв'язку, взаємозумовленості й взаємозалежності складових механізму держав-

ного регулювання соціально-економічного розвитку країни та її регіонів [4; 5].

## II. Постановка завдання

Метою статті є комплексний аналіз розвитку регіонального управління й обґрунтування регіонального організаційного та соціально-економічного механізмів управління, тому видається доцільним розгляд вихідних базових передумов для введення цього комплексного механізму й визначення його змісту.

## III. Результати

Органи влади в суб'єктах регіонального рівня виконують не тільки функції управління, пов'язані з поточною діяльністю та процесами на відповідній території, а й здійснюють управління її розвитком. Незважаючи на всю важливість поточного управління, функція управління соціально-економічним розвитком набуває дедалі більшої значущості, особливо в умовах ринкових відносин, бо без стратегічного регулювання з боку держави безсистемна діяльність господарюючих суб'єктів не здатна забезпечити збалансований, сталий розвиток. Тому відповідні органи державного управління на всіх рівнях влади повинні проводити системне регулювання регіонального розвитку та цілеспрямовано, за допомогою наявних економічних, адміністративних, інформаційних, правових механізмів впливати на умови, пріоритети та обмеження розвитку певних територіальних утворень з метою відтворення потенціалу соціально-економічної системи території.

При цьому виділяють такі два головних напрями діяльності.

### 1. Економічний.

Органи державної влади повинні не тільки підтримувати вже наявні виробництва на території регіону, а й сприяти створенню нових з метою зміцнення економічного потенціалу, збільшення оподаткованої бази, збереження та зростання кількості робочих місць.

### 2. Соціальний.

Безумовно, однією з основних цілей державних органів влади є забезпечення необхідних умов для життєдіяльності населення. Проведений аналіз свідчить про те, що набір найважливіших типів потреб громадян будь-якої держави, які реалізуються в процесі їх життєдіяльності, практично не залежить від галузей спеціалізації території, є практично незмінним. Він включає в себе такі потреби, як харчування, житло, робота, духовний та фізичний розвиток, виховання й навчання дітей, освіта, охорона здоров'я, різні матеріальні блага та послуги, транспортні засоби для пересування, засоби зв'язку для передачі й отримання інформації тощо.

Диспропорції в розвитку цих сфер призводять до зниження можливостей реалізації головної мети суспільства. Саме вдоско-

налення всієї системи державного управління, окремих складових її механізму як на рівні країни загалом, так і кожного регіону дасть змогу виконати поставлене Президентом України П. О. Порошенком завдання політики сучасної модернізації. Головна мета – “створення справедливої та ефективної соціальної системи, привабливого і сприятливого середовища для життя, розвитку власного бізнесу і самореалізації кожної особистості” [6].

У нашому уявленні управлінський механізм держави можна розглядати як сукупність різних економічних важелів і стимулів, що створюють певну зацікавленість у вирішенні регіональних завдань. Крім того, він включає в себе не тільки організаційно-економічні, а й соціально-правові методи управління, психологічні та етичні, які звернені, насамперед, до людини й впливають на її діяльність. При цьому в системі управлінського механізму слід враховувати напрями інвестиційно-інноваційної політики регіону, розширення використання інформаційних технологій, кадрове забезпечення державного управління.

Практика показує, що на сучасному етапі економічних і суспільних “реформ та оновлення для покращення життя людей” [6] необхідне створення гнучкого управлінського механізму, досконалого й дієвого, який дасть змогу оперативно вирішувати проблеми взаємодії центру та регіонів.

З вищевикладеного можна зробити висновки про те, що регіональний управлінський механізм як суспільно-економічна категорія являє собою елемент суспільства, в якому реалізуються економічні та політичні закони, виявляються основні закономірності утворення й функціонування суб'єктів, розташованих у регіоні.

Видається доцільним сформулювати зміст регіонального механізму управління як системну сукупність соціальних, економічних і політичних процесів, нормативно-правових актів та управлінських дій, спрямовану на підвищення ефективності управління регіоном на основі оптимізації взаємодії господарюючих суб'єктів і місцевих органів влади на території регіону, що функціонує. У складних посткризових умовах механізм державного управління можна визначити як пошук рухомої внутрішньої рівноваги, досягти якої можна, з одного боку, у результаті адаптації до впливів зовнішнього середовища, з іншого – впливом на це середовище через прийняття й реалізацію рішень наступального характеру.

Запропонований розгляд сутності та змісту досліджуваного механізму нам видається найбільш адаптованим до сучасних вимог української державно-управлінської практики. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне поєднання двох єдиних взаємозалежних і

взаємозумовлених компонентів – організаційного (суб'єктивного) та соціально-економічного (об'єктивного), наявність яких визначає сутність механізму управління. Подібний підхід цілком прийнятний для визначення змісту механізму управління регіонами будь-якого рівня інтеграції (область, адміністративний район тощо).

Механізм державного управління повинен включати в системну єдність такі принципи його формування: правовий, соціально-економічний, організаційний, методологічний і методичний.

Правовий принцип цього механізму пов'язаний з розробкою та реалізацією відповідних законодавчих і нормативних актів, що регулюють різні сторони життєдіяльності регіону, формуванням правового простору перетворень економіки й суспільства на державному та інших рівнях.

Соціально-економічний принцип об'єднує систему форм і методів прямого та непрямого державного регулювання всього складного комплексу відносин у регіоні, що виникають у процесі його життєдіяльності.

Організаційний принцип включає в себе теоретичні та практичні питання формування системи органів державної влади й господарського управління, їх структури, раціонального розподілу повноважень, виконання ними функцій контролю та координації діяльності об'єктів регулювання, здійснення взаємозв'язків між ними на різних рівнях.

Методологічний принцип регіонального механізму являє собою сукупність концептуальних підходів до розробки, визначення стратегії, тактики, варіантів і сценаріїв його роботи, вибір набору показників (параметрів), що відображають умови й кінцеву ефективність функціонування.

Методичний принцип визначає проведення процедур розрахунків показників (параметрів), що є результатом реалізації заходів, які проводяться через механізм регулювання розвитку регіону будь-якого рівня інтеграції.

Дотримання зазначених принципів сприятиме реалізації функцій регіонального управління, що створює основу для формування системи локальних оптимізаційних завдань з прийняття відповідних рішень. Побудова ефективної організаційної структури є одним з основних напрямів у вирішенні проблеми управління сталим розвитком регіону. Вона повинна враховувати його специфічні соціально-економічні особливості, оскільки законодавчо встановлені функції суб'єктів державного управління на рівні регіонів реалізуються через спеціально створювані органи, які у своїй сукупності формують систему регіональних органів влади.

Застосування того чи іншого типу організації органів управління регіоном залежить

від ряду факторів, таких як: чисельність населення регіону, його правовий статус, історичні, національні культурні традиції, розмір і географічні особливості території, обсяг та складність вирішуваних питань, соціальна, політична, економічна ситуації в регіоні тощо.

Регіональна структура управління в загальному випадку повинна містити системний взаємозв'язок горизонталей і вертикалей управління, поєднувати в єдине ціле галузеве, територіальне управління, самоврядування та державно-управлінську вертикаль.

Співвідношення між цими видами управління має певну тенденцію розвитку, пов'язану з особливостями соціально-економічного розвитку держави.

Сутність державного регулювання полягає в тому, що, використовуючи різні форми (цінові та нецінові), а також методи (прямі і непрямі), держава проводить регіональну політику, сприяє становленню та розвитку соціально-економічних процесів. Регіональна політика фактично є основою трансформації структури суб'єктів держави в територіальному аспекті. Реалізація її на практиці зазвичай здійснюється за такими напрямками: встановлення системи узгодження інтересів "центр – регіон" з організаційно-правових питань; імперативне державне управління регіоном за окремими напрямками відповідно до загальнодержавних інтересів; реалізація галузевих проектів у регіонах; вироблення власної комплексної політики.

Отже, регіональна політика – це механізм у руках державних органів з регулювання економічного, соціального, політичного, екологічного розвитку регіонів. При такому розумінні регіональної політики суб'єктом управління виступає держава в особі регіональних органів управління, а також спеціалізовані інститути, уповноважені регулювати розвиток господарюючих суб'єктів на державному рівні.

Державне регулювання слід розглядати на галузевому та регіональному рівнях. Серйозними перешкодами для проведення державної політики регулювання й підтримки господарської ініціативи на рівні регіону можуть стати консерватизм нераціональних і екстенсивних систем господарювання, які склалися раніше. Існування такої небезпеки показує, що механізм державного регулювання та підтримки є досить складним і багатофункціональним, його застосування повинно бути оптимізовано.

Підкреслимо, що для заходів, що вживаються всередині регіонів, у цьому контексті мають значення масштаби державних гарантій. Так, через недосконалий механізм державної підтримки регіон загалом і його окремі суб'єкти втрачають зацікавленість у пошуку шляхів підвищення ефективності діяльності,

що може призвести до розбалансування ситуації на рівні всієї держави.

Державне регулювання повинно забезпечувати вирішення комплексу регіональних завдань:

- закріплення основних положень соціальної та економічної політики в законодавчих актах;
- оцінювання соціально-економічного становища регіонів на основі сучасних методів прогнозування та обсягів виробництва продукції, ефективності використання ресурсів, якості життя населення;
- формування сприятливої цінової, митної, тарифної та кредитно-фінансової політики на міжрегіональному й міждержавному рівнях для виробництва продукції, проведення робіт і надання послуг;
- аналіз продовольчої безпеки на основі вивчення наповнення продовольчого ринку, контролю над організацією централізованих продовольчих фондів і регулювання цін на продукцію сільського господарства в регіонах, розробки пропозицій щодо створення й використання резервних державних фондів;
- сприяння розвитку ринкової інфраструктури в регіонах; регулювання основних пропорцій міжгалузевого та внутрішньогалузевого обміну;
- забезпечення умов нормальної конкуренції на продовольчому ринку;
- проведення протекціоністської політики щодо вітчизняних товаровиробників, заохочення експорту, активне залучення інвестицій;
- розробка маркетингових і консалтингових програм для розвитку малого бізнесу та підприємництва.

Державне регулювання соціально-економічних відносин регіонального рівня має передбачати такі заходи:

- довгостроковий прогноз, який визначає основні тенденції досліджень розвитку регіону на досить тривалий період і виявляє можливі моменти майбутніх розривів у цих тенденціях на основі поетапного формування й розвитку соціально-економічних процесів;
- розробка стратегічних концепцій щодо використання та розвитку ресурсів (матеріальних, трудових і фінансових) у загальній регіональній системі;
- розробка конкретних цілей розвитку регіону на п'ять років з використанням засобів їх досягнення на основі бізнес-планування та інноваційно-інвестиційного проектування.

На рівні конкретних регіонів і їх інтегрованих формувань (фінансово-промислові групи, холдинги, корпорації тощо) державне регулювання має здійснюватися через:

- правове забезпечення антикризового управління та діяльності антикризових керуючих;
- організаційно-правовий та фінансово-економічний аналіз регіонів;
- розробку заходів щодо виведення регіонів зі стану кризи на основі розрахунків оцінки нерухомості та бізнесу, інвестиційних проектів і бізнес-планів.

На сучасному етапі оновлення системи управління видається доцільним враховувати такі пріоритетні напрями діяльності. Їх можна охарактеризувати коротко таким чином:

- децентралізація компетенції;
- поєднання професійної та ресурсної відповідальності;
- зменшення ієрархічних рівнів управління з ущільненням вирішуваних завдань та обсягів відповідальності;
- виділення окремих, конкретних функцій і створення самостійних управлінських одиниць;
- чіткий поділ стратегічних і тактичних завдань (використання принципу “замовник-підрядник”);
- орієнтація на завдання й споживачів (пропозиція послуг споживачеві);
- прискорення процесів адміністрування, планування та прийняття рішень, у тому числі за допомогою проектного менеджменту й використання управлінських команд;
- розвиток системи стимулювання, орієнтованої на оптимізацію використання ресурсів;
- розробка показників і стандартів вимірювання трудових досягнень та контролю за результатами;
- впровадження принципу трудових досягнень у державній кадровій політиці;
- введення бюджетування та системи подвійного бухгалтерського обліку замість підрахунку витрат для обґрунтування рішень;
- максимальне використання сучасних інформаційних технологій в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також при підготовці документації;
- зміцнення духу змагальності.

Вважаємо, що прийняття відповідних державно-управлінських рішень у зазначених напрямках сприятиме створенню й подальшому практичному виконанню регіональних соціально-економічних програм.

#### IV. Висновки

Розгляд тенденцій розвитку структури механізму управління сталим розвитком регіону дає змогу поглибити зміст деяких базових понять регіонального управління (взаємозв'язок організаційної та соціально-економічної складових регіонального механізму управління, зміст вертикальної і горизонтальної інтеграції суб'єктів тощо). Виділені елементи дають змогу визначити основні напрями вдосконалення

управління сталим розвитком регіону, межі якого не збігаються з адміністративно-територіальним поділом.

Говорячи про напрями подальшого дослідження, можна навести чітке і ємне завдання: вдосконалення системи державного управління, окремих складових її механізму, спрямоване на створення нових стандартів життя, як на рівні регіонів, так і всієї країни.

#### Список використаної літератури

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Электронный ресурс] / Г. В. Атаманчук. – Режим доступа: <http://finansepro.ru/management/5048-ataman-chuk-g.v.-teorija-gosudarstvennogo.html>.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. – Київ: УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В. Терон. – Київ: РВПС України НАН України: ПРИ НТ ЕКСПРЕС, 2002. – 250 с.
4. Варналій З. Регіональний розвиток України: проблеми та пріоритети / З. Варналій // Економіст. – 2005. – № 6. – С. 24–27.
5. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія / В. Є. Воротін. – Київ: Вид-во НАДУ, 2002. – 392 с.
6. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О. Б. Коротич. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
7. Мамонова В. В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / ред. кол.: С. М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 101–107.
8. Медведев П. Номинальные цели и реальная эффективность административного управления / П. Медведев, И. Нит // Вопросы экономики. – 1988. – № 12. – С. 46–55.
9. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України; Ін-т регіональних досліджень; відп. ред. М. Долішній. – Львів, 2001. – 700 с.
10. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова та ін.; за ред. З. С. Варналія. – Київ: Знання України, 2005. – 498 с.
11. Управління розвитком регіону: навч. посіб. / Т. Л. Миронова, О. П. Добровольська, А. Ф. Процай, С. Ю. Колодій. – Київ: Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014.

#### **Дегтярь А.О. Формирование и функционирование механизма государственного управления социально-экономическим развитием региона**

*В статье проанализированы сущность и проблемы формирования и функционирования механизма государственного регулирования, рассмотрены тенденции развития его структуры. Сформулировано содержание регионального механизма управления, приведены принципы формирования, комплекс региональных задач. Предложены приоритетные направления деятельности по совершенствованию государственного управления социально-экономическим развитием региона.*

**Ключевые слова:** механизм государственного регулирования, структура, социально-экономическое развитие, региональная структура управления.

#### **Diegtiar A. The Formation and Functioning of the Mechanism of State Management of Social and Economic Development of the Region**

*The article analyzes the nature and the problems of formation and functioning of the mechanism of state regulation, trends in the development of its structure are discussed. Regional content management mechanism is formulated, the principles of formation of complex regional problems are given. The priority areas for action to improve governance of socio-economic development of the region are proposed.*

*The essence of government regulation consists of various forms (price and non-price) and methods (direct and indirect), through which the state conducts regional policy, promotes development and socio-economic processes. Regional policy is actually the basis for the transformation of the structure of state actors in territorial aspect. Implementation in practice is usually done in the following areas: installation of reconciling the interests of the “center-region” with organizational and legal issues; governance imperative region in certain areas, in accordance with national interests; implementation of industrial projects in the region; develop their own comprehensive policy.*

*Consequently, regional policy is a mechanism in the hands of state regulation of economic, social, political and environmental development of the regions. With this understanding of regional policy management entity is the state represented by regional authorities, as well as specialized institutions authorized to regulate the development of business entities at the state level.*

*The state regulation should be considered at the sectoral and regional levels. Serious obstacles to the state regulatory policy and support economic initiatives at the regional level can be irrational conservatism and extensive management systems that have been established before. The existence of such danger shows that the mechanism of state regulation and support are very complex and multi-functional, its use should be optimized.*

*The consideration of the trends of structure mechanism of sustainable development of the region allowed to deepen the content of some basic concepts of regional management associations (organizational and socio-economic components of regional management mechanism, the content of vertical and horizontal integration of business, etc.). Selected elements can identify the main areas for improvement of sustainable development of the region, whose boundaries do not coincide with the administrative and territorial division.*

*Speaking of areas for further research can give clear and capacious task: improving public administration, certain components of its mechanism, aimed at creating a new standard of living both regionally and across the country.*

**Key words:** *state regulation mechanism, structure, socio-economic development, regional management structure.*