
УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ

УДК 338.22 (477)

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ

Соколов М.О.

Досліджуються теоретичні, методологічні та практичні питання удосконалення управління регіональним соціально-економічним розвитком на основі оптимізації міжбюджетних відносин і трансфертної політики, реалізації державної компенсаційної політики та підтримки регіональних цільових інвестиційних проектів і програм. Прогнозуються науково-методичні підходи до оцінки фінансового стану об'єкта бюджетної системи; принципи та методи вдосконалення механізму розподілу міжбюджетних трансфертів на основі індексу регіонального людського розвитку. Розроблено економіко-математичну модель дворівневої системи управління інвестиційною діяльністю в регіоні.

ВСТУП

Посилення ролі регіонів у забезпеченні суспільного розвитку держави обумовлюють необхідність удосконалення принципів і методів реалізації регіональної соціально-економічної політики. Така постановка задачі обумовлена довгостроковою стратегією розбудови української держави, зорієнтованої на досягнення сталого розвитку, підвищення добробуту населення та забезпечення соціальних гарантій.

У наукових працях лауреатів Нобелівської премії з економіки К. Ерроу, Ф. фон Хайєка, М. Фрідмана, Б. Охліна, Т. Шульца, Д. Беккера, Д. Стігліца переконливо показана обмеженість ринкових механізмів вирішення фундаментальних стратегічних завдань суспільного соціально-економічного розвитку. Це обумовлює необхідність активізації наукових розробок з удосконалення державного управління соціально-економічним розвитком на основі діалектичного поєднання ринкових та адміністративних методів.

Питанням розроблення методології та теорії державного управління та регулювання складними соціально-економічними системами присвячені праці таких відомих українських та зарубіжних учених, як Л. Антоненко, В. Бабич, Г. Балабанов, С. Бандур, Б. Буркинський, З. Варналій, А. Гальчинський, В. Геєць, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, М. Долішний, Ф. Заставний, Т. Заяць, С. Злупко, Б. Кваснюк, О. Лапко, Е. Лібанова, Ю. Павлов, В. Паламарчук, В. Поповкін, В. Куценко, І. Лукінов, В. Пила, Д. Стеченко, В. Точилін, М. Чумаченко, А. Федорищева та ін.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЗАДАЧІ

Незважаючи на значні наукові результати теоретико-методологічних досліджень основ управління соціально-економічним розвитком, до цього часу залишаються недостатньо розробленими багато теоретичних і прикладних проблем формування регіональної соціально-економічної політики держави. Зокрема, подальшого вдосконалення потребують теоретико-методологічні підходи до оцінки та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів, формування та реалізації цільових державних програм з обґрунтуванням відповідних регіональних пріоритетів, активізації інвестиційних процесів, які б дали змогу забезпечити прискорення соціально-економічного розвитку регіонів. Вирішення цих задач, у свою чергу, неможливе без суттєвого вдосконалення податкової політики, впровадження методів формування бюджетів базового рівня на основі соціальних стандартів. Недосконалою є також система управління соціальною сферою. Подальшого дослідження потребують об'єктивні передумови та логіка розвитку управління складними соціально-економічними системами.

ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ

Аналіз свідчить, що в економічній теорії відсутні загально визнані підходи до визначення сутності таких категорій, як “політика”, “регіональна політика”, “соціально-економічна політика”, що призводить до продукування еkleктичних нормативно-правових актів, які не відповідають об'єктивним законам розвитку продуктивних сил і соціально-економічних відносин.

На наш погляд, зміст категорії “політика” краще за все відображає його етимологія: від грецького слова *politike* – мистецтво управління державою. При цьому регіональна політика є поліструктурною категорією й охоплює основні сфери діяльності суспільства: економічну, соціальну, демографічну, національну, екологічну й ін. Саме тому зміст регіональної політики нами трактується як вибір засобів і методів управління регіональним відтворювальним процесом з метою реалізації обраної стратегії.

Оскільки регіональна соціальна політика має змістовне значення тільки у взаємному зв'язку й взаємній обумовленості з регіональною економічною політикою, доцільно говорити про поняття “регіональна соціально-економічна політика”, що є базовою й визначальною щодо формування й реалізації інших видів регіональної політики. Регіональна соціально-економічна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людини й локалізується на двох рівнях: державному й місцевому. Виходячи із цього, регіональна соціально-економічна політика містить дві складові частини – державну регіональну політику й політику самих регіонів (реалізовану з урахуванням регіональних особливостей на основі загальнодержавних принципів). Саме в цьому полягає, на наш погляд, єдність протилежностей сутнісних ознак, принципів і методів реалізації регіональної соціально-економічної політики. У табл. 1 наведена запропонована нами предметно-цільова структура поняття “державна регіональна соціально-економічна політика”.

Ураховуючи те що регіональна соціально-економічна політика розглядається як складне поліструктурне утворення, механізм її реалізації так само є досить складним. З певними допущеннями можна говорити про деяку «системну» складність механізму: з одного боку, він повинен бути орієнтований на ринок, а з іншого – бути соціально орієнтованим. При цьому внутрішні протиріччя механізму реалізації державної регіональної соціально-економічної політики можуть бути переборені тільки на основі дотримання ряду принципів: законності;

територіальної цілісності; соціальної орієнтованості; екологічної рівноваги; субсидіарності; обліку особливостей соціально-економічного розвитку регіонів; пріоритетності; системності й комплексності; територіального поділу праці. Крім того, конструкція механізму повинна забезпечувати формування й ефективне функціонування інституціональних умов ринкових перетворень, дію економічних інструментів ринкової конкуренції.

Виходячи з огляду на цілі регіонального розвитку, можна стверджувати, що механізм реалізації державної регіональної соціально-економічної політики повинен мати такі ознаки: маневреність й адаптивність, тобто наявність внутрішньої саморегулюючої системи, яка б спрацювала при відхиленні від обраної стратегії, нейтралізувала б негативні інерційні сили й дала можливість вийти на планові траєкторії розвитку для реалізації обраних стратегічних напрямків; високий ступінь наукової обґрунтованості й визначеності регіонального соціально-економічного розвитку; погодженість інтересів різних суб'єктів регіональної політики; надійність.

ОСНОВИ ОЦІНКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Важливою передумовою формування й ефективної реалізації державної регіональної соціально-економічної політики є всебічне вивчення стану регіону. При цьому досить важливо дотримуватися таких методичних принципів, які б забезпечували об'єктивне зіставлення отриманих оцінок.

На наш погляд, принципам об'єктивності й достатності найбільшою мірою відповідає такий показник, як "інтегральний індекс людського розвитку". Розрахунок індексу ґрунтується на таких основних принципах:

- системний аналіз проблеми, її структуризація й подання у вигляді ієрархії;

- кількісна оцінка пріоритетів ієрархії, що дає можливість визначити питомий вплив кожного з її структурних компонентів на загальний результат;

- формування бази даних фактичного стану розвитку структурних компонентів ієрархії щодо конкретного об'єкта дослідження.

Нами пропонується такий алгоритм оцінки соціально-економічного розвитку регіонів:

- формування сукупності показників соціально-економічного розвитку певної регіональної системи, їхнє обґрунтування щодо мети оцінки різних напрямків соціально-економічного розвитку регіонів;

- аналіз коректності обраного масиву статистичних даних, приведення їх у порівнянний вигляд;

- вибір методу обробки масиву статичних даних для подальшого формування комплексу ознак, які б достатньо представляли класифіковані групи за напрямками регіонального розвитку;

- вибір й обґрунтування методу "згортання" приватних показників у формулу розрахунку інтегрального індексу соціально-економічного розвитку регіонів;

- обчислення інтегральної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, проведення типології регіонів;

- узагальнення отриманих результатів для подальшого розроблення заходів реалізації державної регіональної соціально-економічної політики.

Таблиця 1 – Предметно-цільова структура поняття «державна регіональна соціально-економічна політика»

Державна регіональна соціально-економічна політика	Суб'єкти		Об'єкт	Предмет	Позначка	Напрямки
	первинні	вторинні				
Цілеспрямована діяльність держави з управління соціально-економічними процесами на регіональному рівні з урахуванням цілей і завдань територіальної організації продуктивних сил і економічної стратегії країни в цілому	українське суспільство; - національні утворення; - соціальні групи та верстви населення	- центральні й місцеві органи державної влади; - органи місцевого самоврядування; - політичні партії; - профспілки; - громадські організації й союзи	Економічні, соціальні, екологічні, демографічні та ін. процеси регіонального розвитку в їхніх проявах і взаємозв'язках, розвиток територіальних форм організації продуктивних сил регіону	Проблеми і протиріччя функціонування регіональних соціально-економічних систем	Економічне зростання	- зростання національного багатства країни; - формування раціональної та збалансованої просторової структури економіки; - досягнення економічно та соціально виправданого рівня комплексності та раціональної структури господарства регіонів; - розвиток ефективних і конкурентоспроможних напрямків економічної діяльності регіонів; - раціональне використання трудових ресурсів; - формування раціональної системи розселення
					Стабільність та єдність національного соціально-політико-економічного простору	- державне стимулювання економічної активності регіонів; - вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів; - досягнення внутрішньої регіональної збалансованості соціально-економічного розвитку; - поліпшення екологічного стану; - створення системи ефективних міжрегіональних зв'язків у межах єдиного ринкового простору; - забезпечення територіальної цілісності та зміцнення економічної єдності
					Соціальний розвиток і соціальна безпека	- формування в регіонах соціально орієнтованої ринкової економіки; - забезпечення єдиних соціальних стандартів; - створення сприятливих умов і можливостей для розвитку громадянина, реалізації його професійно-кваліфікаційного потенціалу та працевлаштування; - поліпшення демографічної ситуації; - збільшення тривалості життя

До логічної послідовності процедур оцінки й прогнозування пропонується внести процедуру соціальної експертизи, завданням якої є дослідження впливу управлінських рішень на параметри, що визначають рівень соціально-економічного розвитку регіону.

Слід зазначити, що у сучасній економічній літературі проблематика соціальної експертизи практично не досліджується. При формуванні принципів і методів соціальної експертизи ми спиралися на основні положення теорії активних систем. Передбачалося, що стан деякої соціально-економічної системи описується змінною y , що належить припустимій множині A . Стан системи в розглянутий момент часу залежить від керуючих впливів $\eta \in U$: $y = G(\eta)$. Передбачається, що на множині $U \times A$ заданий функціонал $\Phi(\eta, y)$, що визначає ефективність функціонування системи (з погляду керуючого органу). Величина $K(\eta) = \Phi(\eta, G(\eta))$ визначає ефективність управління $\eta \in U$. Завдання керуючого органу полягає у виборі такого припустимого управління, що максимізувало б значення його ефективності $K(\eta) \rightarrow \max_{\eta \in U}$ за умови, що

відомо реакцію $G(\eta)$ системи на керуючі впливи. У табл. 2 наведені етапи соціальної експертизи управлінських рішень та їх зміст.

Таблиця 2 – Етапи й зміст соціальної експертизи

Етап	Сутність етапу	Примітки
1	Запропоновані до впровадження соціальні проекти групуються за масштабами можливих соціальних наслідків	Ступінь подробиць соціальної експертизи може визначатися двома основними факторами: вона повинна бути тим вище, ніж інтереси більшості людей виявляться порушеними в результаті практичної реалізації проекту; глибина експертизи повинна залежати від того, наскільки глобальними можуть бути наслідки
2	Визначаються зміни конкретних показників, об'єктів соціальної експертизи	
3	Виробляється коректування результатів на регіональну складову	Мета коректування полягає у визначенні міжрегіональної диференціації можливих наслідків пропонуваного до прийняття рішень
4	Оцінка соціальної прийнятності проектів	

Соціальна експертиза як регулярний процес припускає її інституціональне забезпечення. Можливими можуть бути два базових варіанти створення інституціональної інфраструктури соціальної експертизи. Перший припускає утворення спеціального органу, наприклад, у вигляді Національного агентства соціальної експертизи, що функціонує за типом Рахункової палати. Основною перевагою даного варіанта є незалежність такого органу від поточної кон'юнктури й органів законодавчої й виконавчої влади. Другий виходить із можливості її прив'язки до існуючих інституціональних структур, що розміщують досвідом виконання експертних робіт, наприклад, до Національної Академії наук України.

ІНВЕСТИЦІЙНА КОМПОНЕНТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Однією із головних передумов ефективного регіонального соціально-економічного розвитку є формування регіонального інвестиційного ринку. Під останнім ми розуміємо інфраструктуру обміну інвестиційними ресурсами, в тому числі правами на володіння та користування економічними ресурсами, які належать місцевій громаді

За даними фахівців для проведення структурної перебудови економіки лише протягом 2003-2007 років необхідно залучити не менше 70 млрд грн. При цьому за рахунок внутрішніх резервів необхідно залучити 70-80% необхідних коштів (в тому числі за рахунок амортизаційних фондів і прибутку підприємств – 55%; довгострокових банківських кредитів і залучення коштів населення – 12-15%; коштів інвесторів, в тому числі і закордонних – 30%). Практична реалізація цих завдань потребує корінного перегляду ідеології державної регіональної інвестиційної політики, формування відповідного нормативно-правового і організаційно-економічного забезпечення.

Проблема оцінки соціально-економічної ефективності регіональних інвестиційних проектів полягає в тому, що будь-який регіон не можна розглядати як однорідну систему. Компроміс у досягненні цілей між окремими підсистемами визначає просторову диференціацію як у реалізації державної соціально-економічної політики, так і регіональних інвестиційних проектів і програм. При цьому критерії соціально-економічного розвитку формалізуються у вигляді бінарного відношення $\lambda \subseteq X \times X$ на множині припустимих планів X (економічна система складається з N суб'єктів, наприклад, районів і множини припустимих планів її розвитку X ; чисельність населення районів P_1, \dots, P_n передбачається постійної). Вираження $x\lambda y$ означає, що плану x надається перевага над планом y . Самі ж суспільні переваги фіксуються "функціоналом суспільного добробуту" так, що відношення λ залежить від функції $z_1(\cdot), \dots, z_N(\cdot)$, що акумулює всю, необхідну для вибору оптимальних рішень, інформацію.

Порівняння альтернатив $(x, y) \in X$ з погляду суспільних переваг може бути перенесене в N -мірний простір значень вектора регіональних критеріїв $z(x) = z_1(x), \dots, z_N(x)$. Інакше кажучи, існує бінарне відношення $P \subseteq P^N \times P^N$ таке, що $x\lambda y \Leftrightarrow z(x)Pz(y)$, при $(x, y) \in X$. Ця властивість дозволяє розглядати вектор $z(x)$ як вичерпну характеристику кінцевих результатів соціально-економічного розвитку окремого району при реалізації плану $x \in X$.

Оптимальні значення критеріїв соціально-економічного розвитку районів z_1^*, \dots, z_N^* , взяті з умови $\sum_{r=1}^N P_r z_r^* \geq \sum_{r=1}^N P_r z_r; z \in Z$, можуть, звичайно, значно відрізнятися один від іншого. У той самий час, асоційовані із z^* двоїсті оцінки повинні задовольняти умові $\lambda_r^* / P_r = const$, тобто граничні витрати на забезпечення оптимальних рівнів добробуту z_1^*, \dots, z_N^* розраховуючи на душу населення повинні бути однаковими. У більшості випадків даний принцип грубо порушується, що приводить до наростання соціальної напруженості й не відповідає принципам економічно ефективною регіональної соціально-економічної політики.

З метою формування ефективної комплексної системи управління регіональною інвестиційною діяльністю необхідно, по-перше, відмовитись від розподілу бюджетних коштів між окремими районами та населеними пунктами на користь фінансування цільових високоефективних інвестиційних проектів на конкурсній основі, а, по-друге, – впровадити дворівневу структуру адміністрування інвестиційної діяльності (рис. 1).

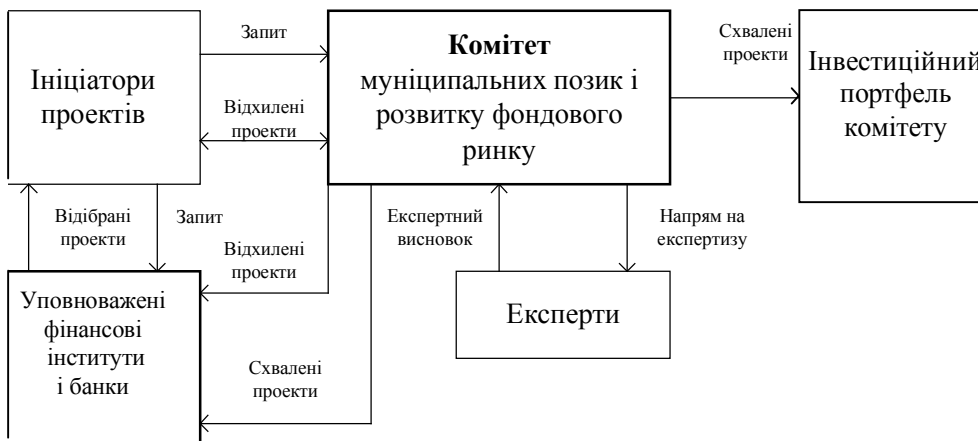


Рисунок 1 – Структурна схема оцінки й відбору проектів для фінансування з фондів Комітету

Економічна сутність пропонованої дворівневої моделі полягає у впровадженні кредитної форми фінансування інвестиційних проектів центральним органом управління (наприклад, головним управлінням економіки обласної державної адміністрації) відповідних виконавців – спеціалізованих органів (наприклад, галузевих управлінь місцевих державних адміністрацій). Купуючи інвестиційні ресурси, спеціалізовані органи, у свою чергу, також через кредитну систему фінансують відповідні інвестиційні проекти й програми. Таким чином формується подвійна фінансова відповідальність за ефективне використання інвестиційних ресурсів.

Впровадження конкурсної кредитної системи фінансування інвестиційних проектів передбачає формування принципово нової методології формування, відбору й експертизи цільових комплексних інвестиційних проектів і програм. З цією метою нами пропонується створити регіональні комісії з проведення інвестиційних конкурсів та експертної ради для відбору найбільш ефективних інвестиційних проектів, механізм взаємодії яких наведено на рис. 1.

ВИСНОВКИ

На підставі аналізу напрямків розвитку сучасної загальної економічної теорії, теорії складних соціально-економічних систем визначені предметно-цільова структура та економічна сутність категорії "державна регіональна соціально-економічна політика" як цілеспрямована діяльність державних інститутів з управління регіональними соціально-економічними процесами з урахуванням цілей і завдань територіальної організації продуктивних сил. Оскільки головним суб'єктом і об'єктом суспільних виробничо-відтворювальних процесів є людина, у роботі соціальної сфери розглядається як безпосередньо виробнича, у якій здійснюється відтворення основного економічного ресурсу – трудового потенціалу.

Необхідною передумовою реалізації ефективної регіональної політики є комплексна оцінка та прогнозування рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Аналіз переваг і недоліків різних науково-методичних підходів дозволив зробити висновок, що найбільш адекватними до умов оцінювання рівня соціально-економічного розвитку регіонів є такі показники, як "індекс регіонального людського розвитку" та "інтегральний індекс складових частин людського розвитку".

На підставі аналізу і узагальнення пропонується порядок розроблення, експертизи, фінансування і реалізації цільових комплексних інвестиційних проектів і програм.

SUMMARY

Questions of improvement of management are investigated by regional social and economic development theoretical, methodological, and on the basis of optimization of interbudgetary attitudes and a transfer policy, realization state compensative policies and supports of regional target investment projects and programs. Scientific – methodical approaches to an estimation of a financial condition to object of budgetary system are predicted; principles and methods of improvement of the mechanism of distribution of interbudgetary transfers on the basis of an index of regional human development. The economically – mathematical model of a two-level control system by investment activity in region is developed.

М.О. Соколов, д-р екон. наук, професор