

УДК 338.1:330.13

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНУ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

**ЖАВОРОНКОВ В. О.**

*кандидат економічних наук*

**Харків**

Створення ефективних механізмів управління комплексним соціально-економічним розвитком регіонів є одним із основних напрямів державної регіональної політики, мету якої можна визначити як створення умов для динамічного, збалансованого, сталого соціально-економічного розвитку України шляхом від розвинутого регіону – до розвинутої держави. Об'єктом політики регіонального розвитку повинна виступати не сумарна множина елементів господарського комплексу, соціальної інфраструктури та ресурсного потенціалу, а інтегрована сукупність у формі регіональної

соціально-економічної системи, яка охоплює усі сфери життєдіяльності людини.

Дослідженням, пов'язаним із питаннями соціально-економічного розвитку регіонів України взагалі, та інституціональних аспектів, зокрема, були присвячені наукові праці цілого ряду авторів, а саме: Гришка В. В., Гриценка А. А., Дементьєва В. В., Кравченка В. І., Леонідова І. Л., Малого І. Й., Решетило В. П., Сухарева О. С., Тарасевича В. Н., Черевка О. В., Шарова Ю. П. та ін.

*Метою* статті є здійснення аналізу інституційного середовища і його впливу на ефективність управління соціально-економічним розвитком регіону.

Соціальна політика держави в ринковому господарстві виступає інструментом, який, з одного боку, покликаний сприяти соціальній стабільності і пом'якшенню соціальної напруги в регіонах, а з іншого – повинен бути орієнтований на збереження стимулів для

займання підприємництвом і забезпечення високоефективної інноваційної праці. Потрібно створити правову основу для зміни менталітету і соціально орієнтованої поведінки не тільки людини, а й держави, тобто політика держави повинна бути спрямована на створення умов для належного життя і вільного розвитку людини. Для цього необхідно виконання таких умов: по-перше, вона покликана визначити, якою має бути соціальна держава; по-друге, ефективно управляти процесами в суспільстві держава повинна в значно більшій мірі, ніж в умовах ліберальної системи; по-третє, соціальна політика має пов'язуватись з місією добробуту і солідарності, це означає, що держава має пропагувати взаємну відповідальність між громадянами і суспільством.

Сьогодні необхідно виконати два основні завдання – реформувати соціальну сферу та вдосконалити механізм управління соціальною сферою, який включає: суспільні відносини, адміністративне реформування та регіональне і місцеве самоврядування. Економічна складова соціальної держави повинна включати такі заходи: економічне зростання, фінансово-кредитне та інвестиційне забезпечення, ефективне використання ресурсів в цілому та людських зокрема, а також стимулюючі заходи.

**П**ри розробці нової моделі соціальної політики природно звернутися до вже існуючого світового досвіду, врахувати наявні теоретичні підходи та практичний інструментарій вирішення соціальних проблем в державах з ринковою економікою. Західні вчені – економісти, соціологи, політологи – обґрунтовують необхідність повноцінного функціонування в соціальній ринковій економіці так званого «соціального сектору». В Україні формування соціального сектора, як самостійного інституту, незалежного від держави, відбувається в несприятливих умовах. Лише визнається необхідність вивчення досвіду та шляхів модернізації, гармонізації інституту соціальної політики розвинутих країн, перед усім Європейського Союзу, у контексті євроінтеграції.

Механізм партнерства держави і соціального сектора економіки, що складається, має забезпечувати баланс інтересів, пов'язаних з підтримкою індивідуальних соціальних ініціатив та сприяти цілям соціального забезпечення держави. Делегування державою організаціям третього сектора повноважень з надання соціальних послуг природно передбачає збереження за державними інститутами визначених функцій управління, що пов'язано з наданням пільг, привілеїв і часткового фінансування з боку держави некомерційних недержавних структур, які забезпечують соціальну діяльність [1].

Важлива роль в реалізації нової концепції соціальної політики на регіональному рівні відводиться соціальному контракту. Соціальний контракт – це групова імпліцитна угода про розподіл прав та обов'язків між державою та населенням, яка закріплює вертикальну та горизонтальну контракцію в суспільстві. Для вертикального соціального контракту характерна наявність первісно нерівноправних учасників угоди (специфікація прав власності буде здійснюватись безпосередньо державою). При горизонтальному соціальному контракті всі його учасники рівноцінні і держава є соціально ство-

реною структурою для забезпечення та захисту інтересів цього населення.

З початку проведення інституціональних перетворень ліберального типу на регіональному рівні відбувається протидія між суб'єктами угоди та міцною інституціональною інерцією, яка породила альтернативні проекти, що реалізуються на регіональному рівні і спрямовані на відбудову порушеної інституціональної рівноваги шляхом рекомбінування інституціональних структур, що склалися історично. У межах реалізації цих інституціональних проектів регіональні органи влади позиціонують себе як «допомогаючу руку» держави. Вони спираються на підтримку населення та вибудовують квазіфіскальні взаємозв'язки з бізнесом, особливо великим [2].

Обмеженість легальних джерел фінансування регіональних влад призвело до формування практик дофінансування власних функцій за рахунок коштів підприємців регіону, які базуються на неформальних правилах. Основними формами залучення додаткових ресурсів бізнесу виступають «квазіподаткові» збори та «організоване спонсорство». «Квазіподаткові» збори – це додаткові, не передбачені законом платежі бізнесу до місцевого бюджету або спеціально створені фонди. «Організоване спонсорство» – це участь бізнесу в фінансуванні різних проектів місцевої влади (соціальних, по благоустрою території та ін.).

Складні економічні трансформації неможливі без одночасного удосконалення соціальної складової перетворень. Економічні реформи обов'язково супроводжуються соціальними змінами. Чим більш ефективні останні, тим найбільший економічний результат можливо досягти. Дана закономірність характерна для різного рівня – від макро (суспільства в цілому) до мікро (окремої організації). Соціальна політика, таким чином, стає одним з інструментів економічної політики та управління в цілому.

**О**тже, регіональна соціальна політика – це система концептуальних розробок та практичних заходів щодо їх реалізації з метою удосконалення умов життєдіяльності населення регіональних утворень та регулювання соціального розвитку місцевої спільноти, яка формується державними та регіональними органами влади та недержавними громадськими інститутами.

До основних системних елементів соціальної політики на регіональному рівні належать: мета, завдання, принципи, суб'єкти та об'єкти, напрями, функції, етапи, форми і методи реалізації, нормативно-правове та економічне забезпечення, економічна та соціальна ефективність, підсистеми державного статистичного спостереження та незалежного моніторингу та ін. Мета соціальної політики обумовлює формування її змісту, вибір напрямів, програм, методів і засобів, тому має бути чітко усвідомлена [3].

Сучасні принципи ефективної соціальної політики – це принципи соціального партнерства, соціальної справедливості, особистої соціальної відповідальності та страхування. При розробці та реалізації регіональної соціальної політики необхідно дотримуватися таких ви-

мог: пріоритетність інтересів і потреб мешканців регіону з урахуванням регіональних і державних інтересів; системність і узгодженість соціальних програм і заходів; несуперечність довгострокових, середньострокових та короткострокових цілей; оптимальне поєднання соціальної та економічної ефективності.

На основі концепції соціальної політики необхідно чітко визначити механізми її реалізації, яка супроводжується нормативно-правовим, фінансовим, інформаційним, кадровим та організаційним забезпеченням, що розроблені та сформульовані після проведення аналізу соціальної ситуації регіону. Розробку та реалізацію соціальної політики регіонального утворення доцільно розділити на три основні взаємопов'язані етапи: 1) *підготовчий* (аналіз соціальної ситуації, соціальне проектування, планування, визначення головної мети та, за необхідності, сукупності значних підцілей, пріоритетів з урахуванням наявних ресурсів та засобів їх досягнення); 2) *безпосереднє здійснення соціальної політики* шляхом реалізації функцій, соціальних програм різноманітними методами; 3) *завершальний* (оцінка соціальної та економічної ефективності соціальної політики за допомогою підсистем державної статистичної інформації та незалежного соціального моніторингу).

**П**рогнозування соціально-економічного розвитку регіону відображає нерівномірні суперечливі процеси економічного зростання та їх зв'язок із суспільним розвитком, відмінності в цілях, змісті та структурі зростання в регіонах з неоднаковим рівнем соціально-економічного розвитку; врахування науково-технічних, економічних та інших факторів, можливостей ресурсного забезпечення підтримки процесів розвитку регіонів. Проблеми щодо прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів пов'язані з недостатньо чітко визначеними показниками, які характеризують рівень соціально-економічного розвитку регіону, методичними прийомами та їх визначенням у динаміці, трендами їх змін, структурних відхилень тощо.

Регіональний прогноз повинен забезпечувати, по-перше, кількісну оцінку різних варіантів розвитку сфер діяльності, які належать до прерогатив територіальних органів управління і, по-друге, визначити бажаний у прогнозному періоді стан регіональної соціально-економічної системи. Важливою методологічною особливістю прогнозування соціально-економічного розвитку є необхідність прогнозування регіонального розвитку не просто як самостійної системи, але як частини національної економіки [4].

Концептуальні положення прогнозування соціально-економічного розвитку регіону включають цільові завдання на перспективу. Проведення цільового аналізу соціально-економічного розвитку дозволяє визначити: стан і перспективи регіону як органічної складової соціально-економічної системи країни; тенденції соціально-економічного зростання порівняно з розвитком соціально-економічної системи країни з метою визначення основних напрямів зростання; характерні особливості та вплив внутрішніх чинників на розвиток

регіону, ступінь імовірності збереження темпів росту в майбутньому.

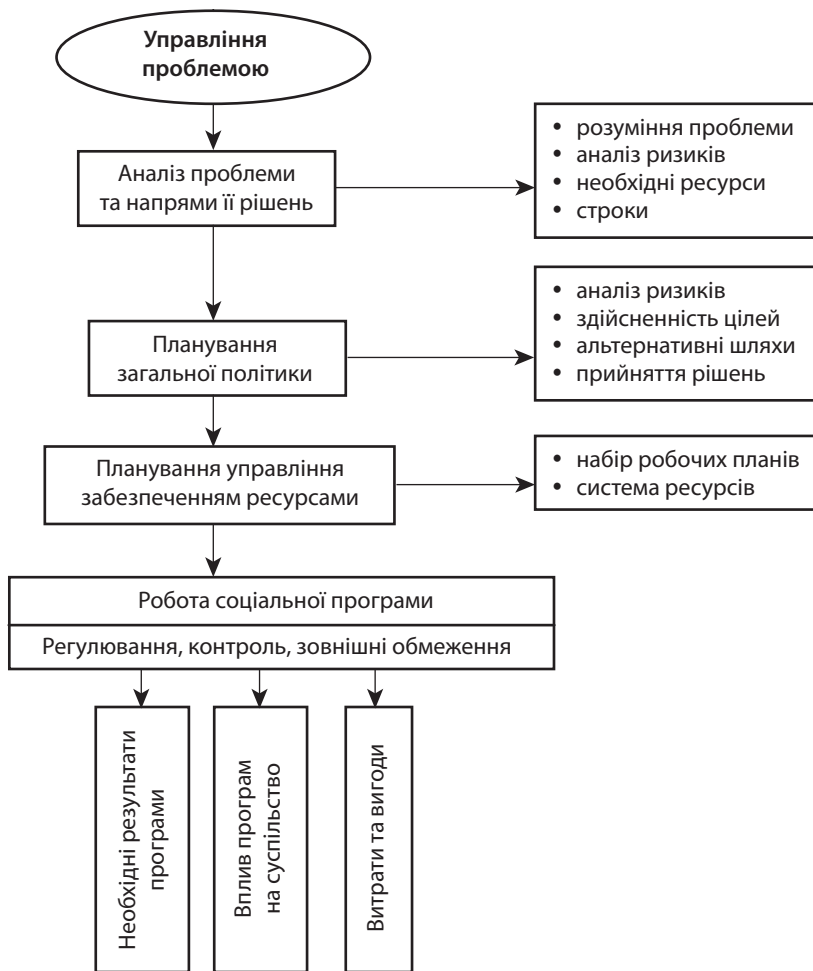
З проголошенням Європою курсу на ефективні регіони постало питання визначення нових засад державного регулювання регіонального розвитку. Проблемні питання в тій площині можна умовно поділити на економічні, організаційні, екологічні та соціальні. Сьогодні проблеми регіонального розвитку мають більш чітке ієрархічне узгодження та спрямування на підвищення інвестиційної привабливості та інноваційної активності в регіонах. Завданнями регіональної політики є створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України, ефективне використання людського, природного, економічного та інших потенціалів регіонів.

**В**ажливою умовою розвитку людського потенціалу регіону є наявність можливостей самоорганізації його жителів через освіту, професійну підготовку, творчість. Соціальний капітал будується знизу вгору через спільну працю людей, їх підготовку, освіту, свободу для їх об'єднання, стабільність і безпеку в суспільстві. Для формування позитивного соціального капіталу важливим є збереження й розвиток моральних засад громад. Показниками наявності умов для розвитку позитивного соціального капіталу мають стати наявність та доступність центрів духовного і культурного розвитку, кількість громадських організацій, об'єднань громадян, релігійних громад.

Людина вважається основою і перебуває у центрі будь-якого еволюційного процесу. Розвиток громад – це, передусім, соціальні зміни, через які у громаді виникають нові ініціативи, зростає соціальний капітал, змінюються люди, їх бачення світу і своєї ролі в ньому, розвиток нових можливостей, розвиток власного потенціалу. З вересня 2007 року в Україні була започаткована Програма розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громади», метою якої є створення сприятливого середовища для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом сприяння самоорганізації громад, розробленню та впровадженню невеликих за обсягами громадських ініціатив [5]. Головним результатом реалізації Програми стали напрацьовані за міжнародними стандартами механізми самоорганізації громад та взаємодії громади та влади. Участь громад у Програмі розвитку фактично змінила механізми самоорганізації і господарювання, відбулися інституційні зміни у суспільстві шляхом імплантації міжнародних стандартів соціальної поведінки.

Формування нової системи соціального захисту населення, побудованої на принципах активної соціальної політики держави у створенні соціально орієнтованої економіки, супроводжується ризиками в усіх галузях діяльності людини. Соціальний ризик як явище, що властиве сучасному рівню суспільних відносин, підлягає управлінню з боку суспільства і держави. Загальну схему управління соціальними програмами наведено на *рис. 1* [6].

В Україні досить гострою є проблема реформування фінансового забезпечення соціальної сфери, що пов'язано з установами не лише необхідного рівня її фінансування, але й впливу на суспільство. Проблема



**Рис. 1. Загальна схема управління соціальною програмою**

пояснюється також скороченням бюджетних асигнувань і появою альтернативних джерел фінансування галузей соціальної сфери.

У зв'язку з дефіцитом фінансових ресурсів, особливо в умовах фінансової кризи, державний бюджет не може забезпечити достатнього рівня соціальних витрат, тому різко знизився рівень соціального захисту та якість соціальних послуг. В бюджетах розвинених країн найбільшу питому вагу мають витрати на соціальні потреби, так як важливим чинником, що визначає рівень життя населення є соціальні витрати держави.

Зростання ефективності виробництва у всіх секторах економіки, покращення якості продукції, збільшення надходжень до державного і місцевих бюджетів визначають основні чинники соціального розвитку та підвищення суспільного добробуту. Суспільний добробут оцінюється також за допомогою низки фінансових показників, він визначається великою кількістю критеріїв, серед яких можна виділити основні макроекономічні: доходи населення, витрати на споживання, розширення суспільства. За даними Держслужби статистики питома вага видаткової частини місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зменшилася із 41,2% у 2006 р. до 40,2% в 2010 р. Витрати на соціально-культурні заходи в 2010 р. склали 84,6% від усіх витратків місцевих бюджетів (табл. 1).

Законодавчо встановлені принципи розмежування витратків бюджету та їх деталізований перелік, закріплений за кожним видом місцевих бюджетів централізовано. Це дало змогу забезпечити єдиний підхід до планування витратків у межах всієї бюджетної системи України, але це не сприяє фінансовій самостійності регіонів.

За рахунок цільових субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетом передано витрати за програмами соціального захисту населення. Завдяки цьому органи влади можуть проводити автономну фінансову політику, керуючись визначеними пріоритетами та соціально-економічною доцільністю. Крім того, необхідно забезпечити доступ малозабезпечених верств населення до життєво важливих соціальних благ і разом з тим підвищувати фінансову стабільність сфери за рахунок зростання надходжень від наданих послуг.

**Таблиця 1**

**Витрати місцевих бюджетів України на соціально-культурні заходи**

Рік	Витрати Зведеного бюджету України факт., млн грн	Витрати місцевих бюджетів України		Витрати місцевих бюджетів України на соціально-культурні заходи	
		факт., млн грн	питома вага у видатках, % до зведеного бюджету	факт., млн грн	питома вага у видатках, % до місцевих бюджетів
2006	175512,2	72364,2	41,2	51375,7	71,0
2007	227638,3	96511,2	42,4	72576,9	75,2
2008	309203,7	126827,2	41,0	93870,4	74,0
2009	307399,4	127142,3	41,4	104253,1	82,0
2010	377842,8	152020,3	40,2	128588,6	84,6

Отже, соціально-економічна сфера є надзвичайно важливим елементом в управлінні регіоном, ефективність якого залежить від наявного інституційного середовища. Соціальна політика держави має виступати інструментом, який, з одного боку, покликаний сприяти соціальній стабільності і пом'якшенню соціальної напруги в регіонах, а з іншого – повинен бути зорієнтований на збереження стимулів інноваційного підприємництва і високоефективної праці за рахунок людського капіталу. Особлива роль в реалізації нової концепції соціальної політики відводиться регіональним органам влади та інститутам громадянського суспільства, передусім інститутам самоорганізації та самозабезпечення громадян, які виступають у своїй сукупності структуроутворюючими елементами соціального сектора економіки та інституціональною основою для формування моделі соціальної економіки. ■

#### ЛІТЕРАТУРА

- 1. Юрманова Е. А.** Государство благосостояния и сектор социальной экономики: формирование механизма институционального взаимодействия / Е. А. Юрманова // Научные труды ДНТУ. Серия: экономическая. Выпуск 40-2. – Донецк: ДонНТУ, 2011 – С. 205 – 212.
- 2. Сурцева А. А.** Региональный социальный контракт власти и бизнеса (на примере Кемеровской области) / А. А. Сурцева // Научные труды ДНТУ. Серия: экономическая. Выпуск 40-1. – Донецк: ДонНТУ, 2011 – С. 26 – 32.
- 3. Морозов Е. А.** Социальная политика как инструмент совершенствования муниципального управления / Морозов Е. А., Головина О. В. // Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве: сборник статей Международной научной конференции 17 – 18 ноября 2011 г. – Кемерово : ООО ПК «Офсет», 2011. – С. 192 – 196.
- 4. Мазур Г. Ф.** Принципы прогнозування соціально-економічного розвитку регіону / Г. Ф. Мазур, Г. О. Коваленко // Менеджмент XXI століття: проблеми і перспективи [колективна монографія]. – Умань : УНУС, 2011. – С. 344 – 347.
- 5. Петрушенко Ю. М.** Соціально-економічний розвиток регіону: розвиток території через розвиток громад / Ю. М. Петрушенко // Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону: матер. II міжнар. наук.-практ. конф. 18 – 20 травня 2011 р. – Суми : Сумський державний університет, 2011. – С. 154 – 156.
- 6.** Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / За ред. В. М. Гейця. – К. : Наукова думка, 2008. – 383 с.