



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Аліна Леонідівна ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО,
кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник наукового відділу з проблем
державної безпеки навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України (м. Харків),
a_pp_l@i.ua

УДК 351:911.372.7(477)

МОДЕЛІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано моделі забезпечення регіонального розвитку (еколого-економічна, інноваційно-інвестиційна, кластерна, мобілізаційно-інфраструктурна та ін.), а також виявлено їх елементи. Обґрунтовано вибір найбільш підходящої моделі розвитку регіону на основі його стратегії, зокрема моделі стабільного регіонального розвитку. Її складовими є соціалізація, суспільна відповідальність, екологічність, безпека, інформатизація, власність, баланс державного та ринкового регулювання, алокація ресурсів, інтелектуалізація, міжсекторальність тощо. Уточнено напрями реалізації моделей регіонального розвитку в контексті модернізації системи державного управління соціальним розвитком у регіонах. Правове підґрунтя цієї модернізації може становити допрацьована Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». Встановлено, що модернізація системи державного регіонального управління можлива на основі комплексного механізму, визначальне місце в реформуванні якого становить організаційно-інституційний, прогнозний і соціальний компоненти.

Ключові слова: державне управління, регіон, соціальний розвиток, моделі, модернізація, стратегія.

© Помаза-Пономаренко А. Л., 2016



Трансформаційні перетворення в Україні зумовлені та продовжують супроводжуватися фінансово-економічною й політично-законодавчою нестабільністю, нарощуванням кризових явищ у соціальній сфері, дисбалансом у регіональному розвитку. Зважаючи на це, важливою є розробка конкретних заходів у межах реалізації реформ із метою забезпечення безпечного розвитку регіонів, реалізації його стратегічних завдань.

На сучасному етапі таких загальнодержавних реформ на теренах України необхідне формування дієвих та уніфікованих моделей регіонального розвитку. На наше переконання, це стратегічне завдання всіх інститутів влади. Його реалізація в контексті підвищення конкурентоспроможності регіонів, зокрема і національної економіки взагалі, повинно відповідати основним принципам Державної стратегії соціального розвитку регіонів. Оскільки вона є укрупненою моделлю втілення загальнонаціональної мети, яка вимагає визначення завдань, наявних тенденцій та закономірностей розвитку, формування стратегічних пріоритетів у структурній, інвестиційно-інноваційній, соціальній політиці за регіонами, визначення етапів і механізмів їх реалізації.

Проблемам модернізації соціального й економічного регіонального розвитку в контексті впровадження її концепцій, стратегій і моделей присвячені наукові напрацювання таких науковців: Е. Афоніна, В. Бакуменка, С. Білої, В. Гейця, І. Дегтярьової, Л. Дідківської, М. Долішнього, В. Дубич, Я. Жаліло, Є. Карташова, О. Коротич, О. Лебединської, Е. Лібанової, А. Мазаракі, М. Некрасова, Н. Нижник, О. Снігової, Л. Хашиєвої та ін. Разом із тим особливої уваги вимагає визначення підходів до розробки моделей регіонального розвитку та реалізації структурних і організаційно-інституційних реформ у процесі реалізації державних пріоритетних стратегічних напрямів соціального розвитку регіонів. Крім того, потребують конкретизації ключові концептуальні засади та заходи щодо забезпечення розвитку регіонів у перехідних умовах та умовах нестабільності.

Отже, *метою дослідження є аналіз й обґрунтування вибору моделі регіонального розвитку, зокрема соціального, на основі його стратегії та системної модернізації державного управління в інтересах забезпечення регіональної безпеки України.*

Питання щодо класифікації моделей модернізації державного управління соціальним розвитком в інтересах забезпечення регіональної безпеки України є дискусійним. Серед вітчизняних і зарубіжних учених відсутня єдина точка зору на такі моделі. Причиною цього є те, що значна кількість держав реалізують свою соціальну політику, яка відзначається, з одного боку, спільними ознаками, а з іншого — специфічними.

Слід констатувати, що Комісія Європейського Союзу з розробки уніфікованої моделі соціальної політики для Європи виокремлює такі її моделі: Бісмарка та Бевериджа. Перша модель (Бісмарка) передбачає жорстку систему взаємозв'язку між рівнем соціального захисту й



успішністю (тривалістю) професійної діяльності працівника [1, с. 91–92]. Власне, соціальний захист людини незалежний від держави, її фінансового, бюджетного забезпечення, винятком є малозабезпечені сім'ї, для яких існує система національної солідарності, що реалізується через муніципальні соціальні служби. Щодо моделі Бевериджа, то будь-яка людина незалежно від її соціально-трудової активності має право на мінімальний соціальний захист, наприклад, соціальні пенсії. У цьому випадку джерелом фінансування основних складових системи соціального захисту виступає державний бюджет, що формується за допомогою податків.

Крім того, В. Скуратівський, В. Трощинський, П. Ситник та ін. указують на консервативну (Німеччина, Франція, Італія, Австрія, країни Бенілюксу), ліберальну (США й Англія) та соціал-демократичну моделі соціальної політики (Швеція) [1, с. 91, 93]. Більша частина з цих моделей (зокрема консервативна та ліберальна) розглядають ринкові відносини як базовий чинник формування соціальної безпеки. При цьому держава відповідальна як за розширення та фінансування соціальної допомоги, так і за ефективність діяльності різноманітних соціальних служб. У продовження К. Дубич, В. Ковальчук та ін. зазначають, що сучасною тенденцією та парадигмою реформування державного управління в контексті надання соціальних послуг у розвинутих країнах світу є менеджеріалізм [2, с. 24–25; 3, с. 201–208]. Погоджуємося із цими авторами, що його виникнення зумовлено зменшенням бюджетних видатків, підвищенням вимог з боку суспільства, усуненням проявів бюрократизму тощо. Менеджеріалізм ґрунтується на впровадженні в державно-управлінську практику ринкових механізмів, децентралізованого фінансового менеджменту; він сприяє підвищенню управління персоналом та якістю роботи, конкуренції на ринку соціальних послуг, їх адресності.

Ураховуючи викладене, а також тяжіння України до Бевериджської моделі державного управління соціальним розвитком, вітчизняну фінансово-економічну нестабільність і пріоритетні напрями сучасних українських реформ щодо регіонального розвитку [4], вважаємо, що варто більш детально зупинитися на характеристиці моделей реалізації державного управління соціальним розвитком в інтересах забезпечення регіональної безпеки, напрямів підвищення ефективності такого управління.

Регіональний розвиток — результат впливу агрегованих факторів, які втілюються в низці змін, зокрема масштабів виробництва, кількості зайнятих, обсягів капіталовкладень, розміщення та раціональності використання ресурсів тощо. Відтак регіональний розвиток відображає структурно-функціональний взаємозв'язок між об'єднаними (агрегованими) факторами, які впливають на «регіон» як складну територіальну соціально-економічну систему. Як відомо, останню формують три види матеріальних ресурсів: по-перше, ті, що не переміщуються (природні ресурси, стаціонарна інфраструктура, основні фонди), по-друге, мобільні (капітал, технології, обладнання), а по-третє,



людські (особи, які свідомо діють у межах установлених правил соціально-економічних відносин). Зрозуміло, що для забезпечення ефективного розвитку такої системи необхідний баланс усіх цих факторів, що вимагає певного накопичення позитивних якісних і кількісних змін у самому регіоні.

У науці «Державне управління» сформувалися різні підходи до моделювання регіонального розвитку та його державного прогнозування, а саме:

1) підхід до виокремлення еколого-економічної моделі (складові — природні ресурси та напрями їх використання, міжгалузеві зв'язки матеріального виробництва тощо);

2) підхід до виокремлення інноваційно-інвестиційної моделі (складові — рівень науково-технічного потенціалу і джерела фінансування інноваційних проєктів, сприятливий інвестиційний клімат, конкурентоспроможність регіонів, ефективні господарські структури, орієнтовані на інтенсифікацію науково-технічного і технологічного потенціалу);

3) підхід до виокремлення кластерної моделі (складові — територіально-галузєва близькість, наявність науково-дослідних центрів, «доступність» знань, інформації, технологій і нововведень, інвестиційна привабливість, рівень публічно-приватного партнерства, замкненість виробничого циклу тощо);

4) підхід до виокремлення мобілізаційно-інфраструктурної моделі (складові — сукупний регіональний потенціал, рівень інноваційного потенціалу та впровадження науково-технічних розробок, наявність і розгалуженість територіальної інфраструктури, інвестиційна «привабливість» регіону, освітньо-інтелектуальний капітал тощо);

5) підхід до виокремлення моделі сталого розвитку (складові — соціалізація, суспільна відповідальність, екологічність, безпека, інформатизація, власність, корпоративна система, баланс державного та ринкового регулювання, алокація ресурсів, інтелектуалізація, міжсекторальність тощо).

Як твердять Н. Бібік, Є. Карташов та ін., перший підхід, тобто еколого-економічний, базується на міжгалузєвих методах [5; 6], які охоплюють параметри природно-територіального та господарського розвитку регіонів. Сучасний стан функціонування регіонів України, черговий етап процесу реалізації структурних та організаційно-інституційних перетворень у ній, а також державна пріоритетність стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку вимагають використання інших параметрів.

На думку Ю. Ульяновського, А. Косенко та ін., другий підхід, що охоплює інноваційно-інвестиційну модель, головним джерелом довготривалого соціального й економічного зростання визначає наукові, дослідні здобутки та їх технологічне застосування [7]. Впровадження інновацій підвищує конкурентоспроможність регіону, гарантує їх соціальну й економічну безпеку. Безперечно, інвестиційна привабливість регіону визначається рівнем науково-технічного потенціалу, а



інноваційна модель — рівнем потреби регіону в тих чи інших науково-технічних розробках і виявленні конкурентних переваг регіону.

Згідно з третім підходом, що передбачає впровадження кластерної моделі розвитку регіонів, як зауважує В. Мамонова, утворюються специфічні об'єднання «некорпоративного типу», які розташовуються в безпосередній близькості від кінцевих виробників, постачальників, дослідних лабораторій, навчальних та інших установ у певній галузі економіки (або суміжних галузях) [8]. Їх діяльність полягає в наданні нових можливостей для розвитку просторових економік регіонів. Така модель відображає мінімальну участь держави, яка, насамперед, створює відповідні умови для функціонування кластерів, що утворюються самодостатніми кооперованими підприємницькими структурами, основу роботи яких становить поділ праці та спеціалізація.

Четвертий підхід передбачає виділення мобілізаційно-інфраструктурної моделі розвитку регіонів. На погляд О. Коротич та ін., подібна модель вимагає проведення аналізу сукупного потенціалу і динаміки розвитку інноваційної діяльності в регіоні, оцінювання його інфраструктури, а також визначення пріоритетних напрямів розвитку регіональної суспільної системи [9]. Ця модель охоплює розробку інструментів, які дають змогу реалізувати наукові розробки прикладного характеру, що можливо при впровадженні новітніх форм і підходів до освітньої підготовки, підвищення наукового кадрового потенціалу. При цьому вираховування потребує той факт, що такий процес є довготривалим.

Щодо моделі сталого регіонального розвитку, то вона найбільше кореспондується з моделлю Бевериджа, оскільки модель сталого регіонального розвитку визначає взаємозв'язок і баланс низки компонентів (економічного, соціального, екологічного, інституційного й інноваційно-технологічного) з метою максимізації добробуту та створення безпечних умов життєдіяльності людини без ускладнення можливостей для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби [10].

Варто констатувати, що від розробки і використання моделей розвитку регіонів залежить здійснення соціально-економічних перетворень у державі. Ці моделі формуються на основі взаємозв'язків між територіальною, історичною, економічною, соціальною, інфраструктурною, екологічною складовими та стратегії стабільного регіонального розвитку. Така стратегія загальнодержавного значення затверджена на період до 2020 року і визначає чотири вектори — розвитку, безпеки, відповідальності та гордості.

Перший і найголовніший вектор передбачає забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, насамперед, слід відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему (абз. 2 розд. 2 Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»,



затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [11]).

Як відомо, термін «сталій» означає застиглість процесів (незмінюваність, збереження того самого складу, розміру, однакової форми, величини тощо). Таке формулювання певною мірою суперечить природі розвитку, який, навпаки, охоплює якісні та кількісні зміни. Необхідна докорінна зміна самої суті державної політики, функцій організаційних структур, обслуговуючих такий процес, тобто приведення економіки до стану самоорганізації — точки біфуркації, за якої має відбутися стрибкоподібне якісне перетворення її структури. В Україні стратегічним пріоритетом повинен стати перехід до нової якості економічного зростання, який передбачає структурну збалансованість і стабільний розвиток національної економіки. З огляду на викладене, вважаємо, що стосовно соціального розвитку України доречно послуговуватися терміном саме «стабільний», говорячи «*модель стабільного розвитку регіонів*» (курсив наш — А. П.-П.) [12].

З огляду на викладене, зазначимо, що відповідно до еколого-економічної моделі розвитку регіонів як напрям реформування та соціального забезпечення варто виділити розвиток виробничої та соціальної інфраструктури загальнодержавного та міжнародного значення, реформування адміністративно-територіального устрою, запровадження ресурсозберігаючих технологій тощо. Згідно з інноваційно-інвестиційною моделлю розвитку регіонів та забезпечення їх соціальної складової вимагають реструктуризації економічні бази окремих регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності за рахунок сприятливого інвестиційного клімату, підтримки малого і середнього бізнесу, розповсюдження сучасних технологій для зменшення ризиків виникнення техногенних катастроф, активізації співпраці у сфері освіти і науки тощо. Відповідно до кластерної моделі розвитку регіонів потребують підтримки туризм і рекреація, розширення міжрегіональної взаємодії, розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад тощо. На відміну від трьох попередніх моделей (еколого-економічної, інноваційно-інвестиційної та кластерної), мобілізаційно-інфраструктурна моделі та стабільного розвитку регіонів можуть застосовуватися в усіх регіонах України і передбачають створення інфраструктури, зокрема інформаційного суспільства; забезпечення повної зайнятості працездатного населення та випереджального розвитку й експортної орієнтації провідних галузей промисловості, логістики, високих технологій; раціональне використання та відновлення природних ресурсів; реформування ЖКГ; запровадження високих технологій в освіті, медицині, галузі зв'язку тощо. Тому сучасний етап трансформаційних змін в Україні на основі впровадження моделей регіонального розвитку вимагає використання новітніх підходів, які можуть реалізуватися в межах усіх запропонованих вище моделей розвитку регіонів, але найповніше за моделі стабільного розвитку регіонів, зважаючи на її змістовність і масштабність. Зокрема ця модель зорієнтована на посилення



внутрішньої мотивації на регіональному рівні до соціального й економічного зростання, створення на зазначеному рівні ефективних господарських структур, розбудову публічно-приватного партнерства, формування на конкурентоспроможності територіальних соціально-економічних систем.

Підсумовуючи, підкреслимо, що успіх упровадження моделі стабільного розвитку в межах регіонів залежить від низки передумов, а саме:

1) розподілу зусиль між усіма суб'єктами соціально-економічного розвитку (загальнодержавними та місцевими органами влади, бізнесом і громадськими структурами);

2) концентрації уваги держави на розвитку інфраструктури, що може бути спільно використана регіонами, та створенні умов для реалізації кожним регіоном своїх конкурентних переваг, у т. ч. сприяння розвитку е-урядування;

3) створення інституційних передумов до стимулювання соціально-економічного зростання в регіонах;

4) забезпеченні прозорості та відкритості рішень, що приймаються органами влади в соціальній та економічній сферах.

Соціальний розвиток регіонів України вимагає модернізації системи державного регіонального управління на основі комплексного механізму, визначальне місце в реформуванні якого становить організаційно-інституційна складова. Вона повинна відповідати обраній моделі державного управління соціальним розвитком регіонів відповідно до стратегії стабільного їх функціонування. Нею може служити вдосконалена Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». Тільки такий системний підхід дозволить провести дієві реформи, ефект від реалізації яких слід розрахувати на довгострокову перспективу. Їх кінцевою метою в межах регіональних стратегій розвитку є забезпечення передбачуваності регіонального розвитку, зокрема соціального, що потребує створення сприятливого інвестиційного клімату, налагодження довгострокового публічно-приватного і регіонального партнерства. Розробці комплексного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів має передувати детальний аналіз сучасного стану регіонів, визначення їх конкурентних переваг і можливостей, що й становитиме предмет наших подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Управління соціальним і гуманітарним розвитком [Текст] : навч. посіб. / [авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : [у 2 ч.] . — К. : НАДУ, 2009. — Ч. 1. — 456 с.
2. Дубич, К. В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / К. В. Дубич. — К., 2016. — 36 с.



3. Ковальчук, В. Г. Державне управління соціально-економічним розвитком регіону [Текст] : монограф. / В. Г. Ковальчук. — Х. : Золоті сторінки, 2013. — 296 с.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
5. Бібік, Н. В. Моделі регіонального розвитку: теоретичні аспекти й особливості використання [Текст] / Н. В. Бібік // Вісник Донецького Національного університету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. Економічні науки. — Донецьк, 2009. — № 4 (44). — С. 9–13.
6. Карташов, Є. Г. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика [Текст] : монограф. / Є. Г. Карташов. — К. : ДКС Центр, 2015. — 378 с.
7. Ульяновченко, Ю. О. Проблеми формування інвестиційного клімату України [Текст] / Ю. О. Ульяновченко, А. В. Косенко // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. — 2015. — № 2 (3). — С. 42–49.
8. Кластери як інструмент регіонального розвитку [Текст] : матеріали науково-практичного семінару (м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р.) / за ред. В. В. Мамонової. — Х. : ХарПІ НАДУ, 2012. — 115 с.
9. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України [Текст] : монограф. / О. Б. Коротич. — Х. : Магістр, 2006. — 220 с.
10. Омаров, Ш. А. *огли*. Теоретичні аспекти формування стратегії сталого розвитку регіонів України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка» / Шахін Анвер огли Омаров ; НАН України, Н.-д. центр індустр. проблем розвитку. — Х., 2015. — 28 с.
11. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : затв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
12. Помаза-Пономаренко, А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України [Електронний ресурс] / А. Л. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal. — 2015. — № 7. — С. 12–15 ; Международный научный журнал / Internauka. — URL : <http://www.inter-nauka.com/uploads/public/14464697162348.pdf>.

*Рекомендовано до друку навчально-науково-виробничим центром
Національного університету цивільного захисту України
(протокол № 7 від 13 квітня 2016 року)*

Надійшла до редакції 02.05.2016



Помаза-Пономаренко А. Л. Модели модернизации государственного управления социальным развитием в интересах обеспечения региональной безопасности Украины

Анализируются модели обеспечения регионального развития (эколого-экономическая, инновационно-инвестиционная, кластерная, мобилизационно-инфраструктурная и др.), а также выявлены их элементы. Обоснован выбор наиболее подходящей модели развития региона на основе его стратегии, в частности модели, стабильного регионального развития. Ее составляющими являются социализация, общественная ответственность, экологичность, безопасность, информатизация, собственность, баланс государственного и рыночного регулирования, аллокация ресурсов, интеллектуализация, межсекторальность и др. Уточнены направления реализации моделей регионального развития в контексте модернизации системы государственного управления социальным развитием в регионах. Правовую основу этой модернизации может составлять доработанная Стратегия устойчивого развития «Украина–2020». Установлено, что модернизация системы государственного регионального управления возможна на основе комплексного организационно-институционального, прогнозный и социальный компоненты.

Ключевые слова: государственное управление, регион, социальное развитие, модели, модернизация, стратегия.

Pomaza-Ponomarenko, A. L. Modernization Models of the State Administration of Social Development in the Interests of Ukraine's Regional Security

The paper analyzes the models of ensuring regional development (the ecological and economic model, the innovation and investment model, the cluster model, the mobilization and infrastructural model and others), and determines their elements. The choice of the most appropriate region development model based on its strategy was grounded, in particular, the model of stable regional development. It consists of socialization, social responsibility, environmental friendliness, security, informational support, property, balance of state and market control, resource allocation, intellectualization, cross-sectorality, etc. The directions of implementation of the social development models in the context of modernization of the social development state administration system in regions were specified. The improved Strategy for Sustainable Development «Ukraine–2020» may serve as legal grounds of this modernization. It was determined that the modernization of state regional administration system is possible based on the complex mechanism, the reformation of which mainly consists of organizational and institutional, predictive, and social components.

Keywords: public administration, region, social development, models, upgrading, strategy.

