

РОЗДІЛ 3

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 332.14:338.2

DOI: <https://doi.org/10.32782/2304-0920/3-82-3>**Бабенко К. Є.**

Українська інженерно-педагогічна академія

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

У статті визначено сутність державного управління економічним розвитком територій, яке запропоновано розглядати як вплив держави на економічні процеси регіону задля здійснення підтримуючої та регулюючої діяльності, що спрямована на забезпечення ефективного функціонування території. Обґрунтовано форми, методи та засоби державного управління. Проаналізовано пріоритетні цілі державних стратегій регіонального розвитку та виявлено ключові завдання. Визначено, що вкрай актуальними залишаються проблеми бюрократичних перешкод, високий рівень корумпованості та наявність галузевих лобістів, які перешкоджають реалізації регіональної економічної політики в Україні. Запропоновано найбільш пріоритетні інструменти державного управління економічним розвитком в контексті визначених стратегічних цілей та завдань для їх реалізації, а також з урахуванням тенденцій сучасного розвитку територій. **Ключові слова:** регіональний розвиток, економічний розвиток території, державне управління, форми, методи та засоби державного управління, інструменти державного управління, стратегія регіонального розвитку.

Постановка проблеми. Сьогодні існує низка проблем у сфері державного управління регіональним розвитком, що спричинені невідповідністю прийнятих управлінських рішень (стосовно розвитку територій) сучасним вимогам та реальним тенденціям розвитку економічних систем. Окрім цього, неефективність прийняття управлінських рішень пов'язана з відсутністю інформованості суб'єктів господарювання про можливості їх розвитку та недосконалим моніторингом проблем на рівні окремих територій. З іншого боку, сучасний стан розвитку окремих регіонів нашої країни відзначається значними диспропорціями в розвитку територій, проблемами залучення значних обсягів інвестицій, обмеженістю наявних ресурсів, тому з огляду на низку зовнішніх та внутрішніх викликів, що стоять перед Україною на сучасному етапі розвитку, актуалізуються питання пошуку адекватних інструментів та чітких дій держави щодо регіонального управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема державного регулювання регіональної економіки досліджувалась у наукових публікаціях Л. Абалкіна, В. Бакуменко, В. Князева, Ю. Ковальчук, А. Кузнецова, Т. Морозової, А. Стельмацук, Ю. Сурмі та інших авторів. Обґрунтування інструментів регіонального розвитку детально розглянуто в роботах В. Вакуленка, О. Берданової, В. Кравців, С. Романюка. Аналіз розвитку регіонів країни й факторів, що позитивно впливають на згладжування регіональних диспропорцій, є галуззю підвищеного інтересу для економістів, що займаються проблемами регіональної політики.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів відбувається зміна умов, принципів і вимог до змісту державного управління. В сучасних умовах актуальним є уточнення методології державного управління економічним розвитком території щодо розроблення інструментів до забезпечення його збалансованого розвитку.

Окрім цього, усвідомлення необхідності державного управління є результатом теоретико-методичних дискусій, а головне, потреба в управлінні була виявлена на практиці в процесі функціонування національної економіки розвинених країн.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування інструментарію державного управління економічним розвитком територій.

Виклад основного матеріалу. Необхідними умовами формування управлінського підходу на територіях регіону, що дає змогу забезпечити стійкий соціально-економічний розвиток території, є спрямованість діяльності органів регіонального управління на формування стійкої соціально-економічної системи, розвинене законодавство, що дає змогу здійснювати якісні перетворення на території. Таким чином, в основі концептуального підходу до управління економічним розвитком територій лежить державне управління.

Задля деталізації предметної галузі дослідження проаналізовано категорії «державне управління» та «державне регулювання», а також виокремлено наявні інструменти державного управління економічного розвитку територій. Так, під державним управлінням розвитком регіонів розуміється цілеспрямований систематичний вплив держави, спрямований на забезпечення високих соціальних стандартів незалежно від місця проживання [3, с. 22]. Цей вплив передбачає створення не тільки нормативно-правової бази, але й інституційного, кадрового та інформаційного забезпечення з використанням відповідного інструментарію та методів. Отже, державне управління економічним розвитком території – це вплив держави на економічні процеси регіону задля здійснення підтримуючої та регулюючої діяльності, що спрямована на забезпечення ефективного функціонування території.

Слід зазначити, що державне управління економічним розвитком території притаманне кожній країні, але проявляється в різних формах. Так, регіональна політика може бути активною, мати

розширений інструментарій, а може бути більш пасивною, тому для ефективного розвитку економіки регіону потрібним є державне регулювання господарської діяльності, включаючи систему інструментів державного впливу на відтворювальні та інтеграційні процеси.

Управління територіальним розвитком базується на поєднанні загальнодержавних інтересів з регіональними. Заходи державного впливу на розвиток регіонів більшою мірою визначаються характерними особливостями регіонального розвитку, які залежать від характеру й темпів розвитку територій.

Виявлено, що інструментами впливу на економічний розвиток територій є форми, методи та засоби державного управління. Визначення сутності форм державного управління в науковій літературі є неоднозначними, але більшість учених-науковців [1; 2; 6] погоджується з таким розумінням: зовнішній прояв діяльності суб'єктів управління задля вирішення поставлених завдань та реалізації функцій.

Огляд наукової літератури свідчить про те, що існують значні розбіжності у визначенні форм, методів та засобів державного управління. Переважно виокремлюють довгострокове та короткострокове, пряме й непряме державне управління. Довгострокове державне управління економічним розвитком території здійснюється в контексті сформованої державної стратегії регіонального розвитку. Короткострокове державне управління необхідне для швидкого реагування на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища, тому основними принципами його здійснення є гнучкість та швидкість. Щодо прямого та непрямого державного управління, то вони невід'ємно пов'язані з адміністративними, правовими та економічними інструментами впливу.

Поняття методу державного управління в більшості наукових робіт [1; 2; 6] визначено як важливий компонент управлінської діяльності, який включає сукупність прийомів і способів впливу на об'єкт управління для досягнення поставленої мети. Так, на думку В. Колпакова, для методів державного управління характерні такі особливості [6]:

- 1) вони реалізуються в процесі державного управління;
- 2) вони мають свою форму, зовнішнє вираження;
- 3) вони відображають вплив суб'єктів управління на об'єкти;
- 4) вони використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції.

Отже, методи є важливим засобом державного управління, використання яких забезпечує максимальну ефективність управлінського процесу. Незважаючи на існування різноманітних класифікацій методів державного управління та їх подальше розширення, слід визначити загальні класифікаційні ознаки їх виділення:

- за характером впливу розрізняють методи прямого та непрямого управління економічним розвитком;
- за засобами впливу розрізняють економічні, адміністративні, соціально-психологічні та правові методи;
- за спрямованістю впливу розрізняють заохочувальні й обмежувальні методи.

Отже, серед різноманіття методів державного управління неможливо виділити непридатні або малоєфективні, необхідно правильно визначити

доцільність використання методу й галузь його застосування. Однак щодо державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, то до найбільш застосовуваних прямих методів належать розроблення та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територій; реалізація галузевих програм, які передбачають виділення коштів на підтримку визначених територій і соціальний захист їхнього населення; регулювання міжбюджетних відносин [3, с. 25].

Методи державного управління реалізуються через засоби, під якими слід розуміти конкретні прийоми для досягнення поставленої мети. Серед основних засобів державного управління виокремлюють [2, с. 29; 5] законодавчі акти; прогнози розвитку національної економіки; цільові комплексні програми; ліміти; державні замовлення й державні контракти; державні інвестиції; державні й місцеві бюджети; бюджетні дотації, субсидії, субвенції; податки й податкові пільги, державні кредити; державні резерви; операції з державними цінними паперами на відкритому ринку; соціально-економічні нормативи; різні галузеві та загальнодержавні норми й стандарти; норми амортизації, зокрема прискореної; система фіксованих, граничних і вільних цін; індексування цін; індексування грошових доходів населення й заощаджень; встановлення прожиткового мінімуму та мінімуму заробітної плати; встановлення єдиної тарифної системи; встановлення заробітної плати в державних установах, встановлення системи пенсій, допомоги, ліцензій, митні збори, податки; квоти тощо.

Отже, основними інструментами державного управління економічним розвитком регіону є бюджетна політика, яка регулює територіальний розвиток за рахунок розміру його дефіциту (профіциту); кредитно-грошова політика (ставка рефінансування, грошова емісія національної валюти); фіскальна політика (політика оподаткування); соціальна політика; інвестиційна політика.

Слід зазначити, що стимулювати розвиток регіону можна за допомогою системи стратегій, програм, а також управлінських рішень і дій, що застосовуються органами регіонального управління, тому ключовим інструментом реалізації державної політики розвитку територій є Державна стратегія регіонального розвитку, строк якої на період до 2020 року завершується, тому актуалізується питання підготовки нової Стратегії. Власне, вже є Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, тому з огляду на те, що Державна стратегія регіонального розвитку є свого роду моделлю досягнення загальнонаціональних цілей, доцільними стають порівняння пріоритетних цілей у цих Стратегіях та виокремлення загальних тенденцій розвитку й ключових задач державної політики (табл. 1).

Детальний аналіз державних стратегій регіонального розвитку дає змогу виявити зміну підходу до формування державної регіональної політики та визначити ключові особливості її реалізації. Якщо раніше наголошували на необхідності визначення депресивних територій як об'єктів державної регіональної політики, при цьому підхід до планування не враховував специфіку різних типів територій країни (тобто домінував секторально-відомчий підхід до планування регіонального розвитку), що, зрештою, призводило до недотримання фінансової допомоги або зовсім її відсутності, то зараз у Державній стратегії регіо-

Таблиця 1

Стратегічні цілі та ключові завдання в рамках стратегій регіонального розвитку

№	Головні стратегічні цілі		Ключові завдання в рамках цілей Проекту стратегії до 2027 року
	до 2020 рок	до 2027 рок	
ЦІЛЬ 1	Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток.	Формування згуртованої країни в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах.	1.1. Стимулювання точок економічного зростання (агломерації, міста, зокрема малі міста); 1.2. Посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівні); 1.3. Розвиток інфраструктури для підтримки надання державних послуг та підвищення інвестиційної привабливості територій; 1.4. Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах усієї території України.
ЦІЛЬ 2	Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.	Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.	2.1. Розвиток людського капіталу; 2.2. Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу у секторі МСП; 2.3. Підвищення інвестиційної привабливості територій і громад, підтримка залучення та розміщення інвестицій; 2.4. Сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічності регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів; 2.5. Сталий регіональний розвиток промисловості.
ЦІЛЬ 3	Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.	Ефективне людиноцентричне багаторівневе врядування.	3.1. Формування ефективної системи адміністративно-територіального устрою та завершення реформи місцевого самоврядування, а також створення системи органів публічної влади, дружньої для людини і не обтяжливою для публічних фінансів; 3.2. Формування горизонтальної та вертикальної координації секторальних та державної регіональної політики; 3.3. Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування; 3.4. Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики; 3.5. Розвиток державної статистики на регіональному та територіальному рівнях; 3.6. Забезпечення доступності публічних послуг на місцевому рівні.

Джерело: розроблено на основі опрацювання [7; 8]

нального розвитку на період до 2027 року акцент робиться на застосуванні інтегрованого (мульти-секторального) підходу до планування розвитку територій та визначенні тих, що потребують державної підтримки. Також слід зазначити, що Агенції регіонального розвитку тепер є реальними суб'єктами регіональної політики, а територіальні громади є спроможними стратегічно планувати розвиток території та ефективно управляти необхідними ресурсами.

Слід зауважити, що проблема диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів не втрачає своєї гостроти й залишається в полі зору не тільки науковців і практиків, оскільки соціальний та економічний потенціал територій та ефективність його використання – це визначальний пріоритет сучасної регіональної та економічної політики України загалом, тому стратегічне бачення перспектив регіонального розвитку сьогодні пов'язують з формуванням фінансово спроможних і, відповідно, економічно розвинених територіальних громад та з модернізацією механізмів реалізації державної регіональної політики, що має в комплексі стимулювати використання ендегенного потенціалу регіонів. З одного боку, специфіка регіонів, їх економічна спеціалізація є детермінантом економічного зростання, а з іншого боку, вона може виступати дестимулюючим чинником. Це стосується насамперед регіонів з традиційною промисловою спеціалізацією, гірських та сільських територій, які в сучасних умовах господарювання, на жаль, втрачають свій економічний та людський потенціал і потребують виважених та економічно обґрунтованих управлінських рішень щодо забезпечення позитивної економічної динаміки.

Необхідно зазначити, що важливими питаннями державного управління економічним розвитком регіонів є стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва, інтенсифікація

структурних зрушень в економіці, підвищення продуктивності праці, інвестиційної, інноваційної та ділової активності.

Одним з ключових інструментів стимулювання регіонального розвитку є вдосконалення Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», а саме розроблення пропозицій щодо механізму ресурсної підтримки розвитку депресивних територій. Важливу роль тут має відігравати програмно-цільове програмування видатків бюджету держави з підтримки фінансування багаторічних проектів, які реалізуються в регіонах відповідно до стратегій розвитку суб'єктів регіональної політики в рамках окремих бюджетних програм. Також слід акцентувати увагу на тому, що важливим напрямом удосконалення державної регіональної політики є налагодження відносин між регіональними органами влади та новоствореними органами управління ОТГ.

В контексті визначених стратегічних цілей та завдань для їх реалізації, а також з урахуванням особливостей сучасного розвитку територій найбільш пріоритетними інструментами державного управління економічним розвитком є такі:

1) в рамках організаційних інструментів йдеться про поширення практики застосування державно-приватного партнерства для вироблення рішень в галузі інвестування в технічне переобладнання інфраструктури; формування виконавчих комітетів обласних рад, що включають представників регіональної влади, бізнесу й ОТГ; формування спеціальних фондів, призначених для згладжування негативного впливу несприятливої кон'юнктури сировинних ринків і спрямованих на розвиток високотехнологічних виробництв;

2) в рамках нормативно-правових інструментів йдеться про розроблення нормативно-правової бази, що дає змогу здійснювати зміну структури доходів території, підвищує частку коштів; укладання договорів між регіональною владою та ОТГ;

3) в рамках податкових інструментів йдеться про систему податкових пільг для підприємств, що здійснюють технологічні інновації та формують високопродуктивні робочі місця, а також вживають заходів зі збереження природного середовища;

4) в рамках фінансових інструментів йдеться про формування системи цільових трансфертів, призначених для стимулювання діяльності промислових підприємств та технологічне переозброєння промисловості; фінансування у вигляді грантів і субсидій.

Отже, систематичне застосування ефективних інструментів державного управління, що відповідають потребам території, є невід'ємною частиною управлінської стратегії, основною метою якої є підвищення якості життя населення території на основі поступального розвитку й трансформації

найвної соціально-економічної системи в рамках основоположних принципів загальної концепції збалансованого розвитку.

Висновки і пропозиції. Таким чином, задля нівелювання всіх проблем, які стосуються гальмування необхідних змін на регіональному рівні, важливим завданням стає підвищення рівня виконання управлінських рішень у регіонах. Це можна здійснити не тільки завдяки коректному вибору інструментів державного управління, але й за допомогою впровадження принципів стратегічного управління в реалізацію державної та регіональної економічної політики. Це дасть змогу визначити стратегічний курс розвитку територій шляхом детального дослідження регіональних проблем та обґрунтування дієвих шляхів їх нівелювання.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В., Князев В., Сурмі Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Вісник УАДУ*. 2000. № 1. С. 11–27.
2. Стельмащук А. Державне регулювання економіки. Тернопіль : ТАНГ, 2000. 315 с.
3. Берданова О., Вакуленко В. Інструменти регіонального розвитку в Україні. Київ : НАДУ, 2013. 286 с.
4. Романюк С. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2013. 408 с.
5. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / наук. ред. В. Кравців. Львів : НАН України ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2017. 120 с.
6. Колпаков В. Методи управління. Київ : МАУП, 2003. 368 с.
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/print1446542150663211#n11> (дата звернення: 14.05.2020).
8. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Projekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf> (дата звернення: 14.05.2020).

References:

1. Bakumenko, V., Knjazjev, V. and Surmi, Ju. (2000). Metodologhija derzhavnogho upravlinnja: problemy stanovlennja ta podalshogho rozvytku [Methodology of public administration: problems of formation and further development]. *Visnyk UADU – UADU Bulletin*, no. 1, pp. 11–27.
2. Stelmashhuk, A. (2000). *Derzhavne rehuljuvannja ekonomiky* [State regulation of the economy]. Ternopil : TANGh, 315 p.
3. Berdanova, O. and Vakulenko, V. (2013). *Instrumenty reghionaljnogho rozvytku v Ukraini* [Instruments of regional development in Ukraine]. K. : NADU, 286 p.
4. Romanjuk, S. (2013). *Rozvytok reghioniv u vidkrytij ekonomici: teorija, polityka, praktyka : monoghrafija* [Development of regions in an open economy: theory, policy, practice]. K. : NADU, 408 p.
5. Kravtsiv, V. (2017). *Terytorialjnyj rozvytok ta reghionaljna polityka v Ukraini: aktualjni problemy, ryzyky ta perspektyvy administratyvno-finansovoji decentralizaciji* [Territorial development and regional policy in Ukraine: current issues, risks and prospects of administrative and financial decentralization]. NAN Ukrainy. DU “Instytut reghionaljnykh doslidzhenj imeni M.I. Dolishnjogho NAN Ukrainy”. Lviv, 120 p.
6. Kolpakov, V. (2003). *Metody upravlenija* [Management Methods]. K. : MAUP, 368 p.
7. *Derzhavna strateghija reghionaljnogho rozvytku na period do 2020 roku* [State strategy of regional development for the period up to 2020]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06 serpnja 2014 roku № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/print1446542150663211#n11> (accessed: 14 May 2020).
8. *Projekt Derzhavnoyi strateghiji reghionaljnogho rozvytku na period do 2027 roku* [Draft State Strategy for Regional Development until 2027]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Projekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf> (accessed: 14 May 2020).

Бабенко К. Е.

Українська інженерно-педагогічна академія

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Резюме

В статье определена сущность государственного управления экономическим развитием территорий, которое предложено рассматривать как влияние государства на экономические процессы региона с целью осуществления поддерживающей и регулирующей деятельности, направленной на обеспечение эффективного функционирования территории. Обоснованы формы, методы и средства государственного управления. Проанализированы приоритетные цели государственных стратегий регионального развития и выявлены ключевые задания. Определено, что крайне актуальными остаются проблемы бюрократических препятствий, высокий уровень коррумпированности и наличие отраслевых лоббистов, которые препятствуют реализации региональной экономической политики в Украине. Предложены наиболее приоритетные инструменты государственного управления экономическим развитием в контексте определенных стратегических целей и заданий для их реализации, а также с учетом тенденций современного развития территорий.

Ключевые слова: региональное развитие, экономическое развитие территории, государственное управление, формы, методы и средства государственного управления, инструменты государственного управления, стратегия регионального развития.

Babenko Kristina

Ukrainian Academy of Engineering and Pedagogy

TOOLS OF STATE GOVERNANCE OF TERRITORIAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

The essence of territories economic development' state governance is defined. There is proposed to be considered it as the state influence on the region economic processes in order to implement supportive and regulatory activities aimed at ensuring the effective territory functioning. Public administration forms, methods and instruments are substantiated. The general classification features of public administration methods selection are defined: on influence character (direct and indirect economic development management methods); by influence means (economic, administrative, socio-psychological and legal methods); by influence direction (incentive and restrictive methods). Emphasis is placed on the application of the region economic development public administration main tools, including: budget policy; monetary policy; fiscal policy; social policy; investment policy. The priority goals of the regional development state strategies are analyzed and the key tasks are revealed. The approach change to regional development planning from the sectoral-departmental to the integrated multi-sectoral approach is revealed. It is determined that the bureaucratic obstacles problems, high level of corruption and the sectoral lobbyists' presence, which hinder the implementation of regional economic policy in Ukraine, are remained extremely relevant. The most priority tools of economic development state management in the context of the defined strategic purposes and tasks for their realization, and also taking into account territories modern development tendencies, are offered. Within the organizational tools framework, attention is focused on the dissemination of the public-private partnership practice and the special funds formation; within the normative-legal framework – on concluding agreements between regional authorities and united territorial communities; within the tax framework – on the application of the tax benefits system for enterprises; within the financial framework – on the targeted transfers system formation and financing in the grants and subsidies form.

Keywords: regional development; territory economic development; state governance; public administration forms and methods; public administration tools; regional development strategy.