

Костюніна Ю.О., здобувач МАУП, м. Київ, ORCID: 0000-0003-4601-8882

*Kostyunina Yu., candidate of Phd of the Interregional Academy of
Personnel Management, Kyiv*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВ- ЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE TERRITORY

У статті визначено перспективи розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території, які призначені для реалізації стратегії сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій та переходу до економіки інновацій та включають: програмно-цільовий механізм; механізм соціального партнерства; кластерний механізм як засіб підвищення інноваційної активності на території; механізм аналізу й оцінки сталого соціально-економічного розвитку території.

***Ключові слова:** програмно-цільовий механізм, соціальне партнерство, кластер, сталий соціально-економічний розвиток, територія.*

The article identifies prospects for the development of the mechanism of public management of socio-economic development of the territory, which are designed to implement the strategy of sustainable development in the context of globalization transformations and the transition to an innovation economy and include: program-target mechanism; social partnership mechanism; cluster mechanism as a means of increasing innovation activity in the territory; mechanism of analysis and assessment of sustainable socio-economic development of the territory.

***Key words:** program-target mechanism, social partnership, cluster, sustainable socio-economic development, territory.*

Постановка проблеми. Ефективність діяльності органів публічного управління це завжди один з визначальних факторів темпу соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів, умов ведення підприємницької діяльності та життя громадян. В зв'язку з цим протягом останніх років питань підвищення ефективності органів публічного управління приділяється особлива увага, і це одне з пріоритетних завдань, що стоять перед будь-якою державою.

Значення механізму публічного управління соціально-економічним

розвитком території на основі програмно-цільового підходу в даний час повсюдно зростає, що обумовлено рішенням проблеми вдосконалення публічного управління в регіонах країни, необхідністю забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також гострої проблеми нестачі фінансових ресурсів і розширення джерел фінансування для досягнення регіональних цілей та рішення відповідних завдань.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі проблеми розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території досліджувалися в працях Коритько Т., Мамонова В., Куц Ю., Макаренко О., Панухник О., Репп Г., Ситник Ю., Ткачук А., Кашевський В., Мавко П. та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення перспектив розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз зарубіжного й вітчизняного досвіду показує, що програмно-цільове управління - вельми ефективний інструмент управління функціонуванням регіональних соціально-економічних систем. Програмно-цільове управління передбачає розробку взаємопов'язаних за програмними цілями, термінами реалізації державних програм, державних програм суб'єктів країни, місцевих програм й визначення обсягів та джерел їх фінансування. Відмітимо, що метод програмно-цільового управління надає вирішенню проблем території правовий статус, дозволяє ефективно акумулювати необхідні ресурси, а завдання досягнення намічених цілей набуває обов'язковості.

Використання програмно-цільового управління, орієнтованого на сталий соціально-економічний розвиток території характеризується міждисциплінарністю. Саме тому програмно-цільовий метод управління знаходиться у фокусі уваги дослідників-представників таких наук, як юриспруденція, державне управління, економіка, соціологія, політологія.

Програмно-цільовий метод управління соціально-економічний розвиток території характеризується наступними принциповими особливостями: індикативним характером програм; економічною, соціальною та бюджетною ефективністю програмних заходів; системним характером цілей та завдань програм, складністю розв'язуваних комплексних проблем; здатністю концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси для вирішення найбільш важливих завдань розвитку економіки та соціуму; орієнтованістю на отримання мультиплікативного ефекту; можливістю забезпечення громадського контролю при постановці цілей, розробці завдань сталого розвитку, плануванні використання ресурсів [3].

Програмно-цільовий механізм управління соціально-економічним

розвитком території, об'єднуючи сукупність людських, матеріальних, природних, фінансових та інформаційних ресурсів, функціонує на основі принципу «Оптимальні витрати - максимальні результати». Успішність програмно цільового механізму управління забезпечується єдністю та комплементарністю використовуваних ресурсів.

Необхідність використання програмно-цільового управління для вирішення завдань сталого соціально-економічного розвитку території викликана наступними обставинами: розуміння акторами території факту, що треба змінити несприятливі тенденції розвитку, пропорції, структуру економіки та соціальної сфери; комплексність проблем регіональних соціально-економічних систем, при вирішенні яких потрібна міжгалузєва координація програмних заходів; відсутність можливості досягнення необхідних цілей розвитку, в тому числі через те, що недостатні взаємозв'язки та взаємодії між рівнями управління, господарюючими суб'єктами тощо; посилення потреби в координації використання фінансових і матеріальних ресурсів, які належать економічним агентам різних відомств, галузей, регіонів.

Програмно-цільове управління, передбачаючи також застосування системного підходу до формування та реалізації програм, забезпечує поєднання просторової інтеграції, яка об'єднує зусилля акторів території та тимчасової інтеграції, що полягає в чіткій послідовності єдності різних етапів (стадій) загального процесу. Також важливою характеристикою програмно-цільового механізму є єдність методологічних установок за рішенням завдань сталого соціально-економічного розвитку території усіма учасниками реалізації програм.

В аспекті вдосконалення технології програмно-цільового управління, відзначимо перспективність таких методів, як Форсайт, організаційно-діяльні ігри та методологічно організована громадська експертиза.

Відповідно до законодавства вищим виконавчим органом державної влади забезпечується узгодженість документів стратегічного планування регіону. Узгодженість досягається взаємозв'язком державних програм, схем територіального планування, плану заходів щодо реалізації стратегії соціально-економічного розвитку території, що розробляються в рамках визначення мети на рівні регіону [1]. Значний вплив на узгодженість надає інструмент оцінки впливу програм на регіональне сталий розвиток. При цьому використовуються загальні й приватні показники, в тому числі показники економічної, соціальної та бюджетної ефективності. Реалізація програм регіону повинна оцінюватися кількісно й якісно. Кількісний вимір результату реалізації програми передбачає використання системи статистичних показників (об'єктивна оцінка). Якісний вимір результативності програми проводиться на основі таких методів як глибинне групове інтерв'ю, що проводиться з представниками місцевої

громади та анкетування (суб'єктивна оцінка). Оцінка впливу програм на розвиток території повинна допомогти органам влади всіх рівнів виявити наявні слабкі ланки, невраховані фактори, проаналізувати позитивний досвід з метою вдосконалення регіональних програм [6].

Підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників і прискорити сталий соціально-економічний розвиток території дозволить активне застосування кластерного підходу, спрямованого на підвищення інноваційної активності. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду показує, що поширення кластерів - це одна з головних характеристик всіх високорозвинених економік. Ефективне високотехнологічне виробництво ґрунтується на інтеграції наукових, інноваційних та виробничих підприємств різних типів.

Як показують дослідження, використання кластерів в найбільшій мірою реалізує ідею сталого соціально-економічного розвитку території. Конкурентоспроможність та сталий соціально-економічний розвиток території взаємозалежні й взаємообумовлені.

«У сучасній Україні вже створені понад 60 регіональних і близько 10 міжрегіональних кластерів, що свідчить про наявність певної бази для подальшого кластерного розвитку і формування публічної кластерної політики. Порівняно з 2011–2012 рр. їх загальна кількість збільшилася не набагато (на той час їх налічувалося близько 50). Разом з тим можна припустити, що кількість кластерних утворень насправді є більшою, адже не всі з них зареєстровані як організації, у назві яких є слово кластер, тож потрібно їх виявляти безпосередньо в регіонах» [4].

Слід зазначити, що сталий соціально-економічний розвиток території здійснює на кластери зворотний вплив:

- змінюється їх склад - збільшується частка інноваційно активних підприємств, організацій, що надають передпродажні, післяпродажні послуги, гарантійні послуги;

- опановують кращими практиками інфраструктурні компанії, фінансові інститути, освітні заклади, організації громадянського суспільства;

- зміцнюються зв'язки між елементами кластеру;

- підвищується продуктивність праці на вхідних в кластер підприємствах.

Кластер як система включає в себе:

- регулюючу й керуючу підсистему (органи законодавчої та виконавчої влади);

- підсистему забезпечення (банки та фінансові компанії, навчальні та науково-дослідні інститути);

- підсистему надання послуг (постачальники спеціалізованих послуг, організації інфраструктури, організації транспорту і зв'язку тощо);

- підсистему постачання (підприємства, які постачають сировину, матеріали, напівфабрикати, комплектуючі, обладнання тощо);
- підсистему виробництва кінцевого продукту.

Кластерний підхід фокусується на взаємозв'язку і взаємозалежності учасників виробничого циклу створення товарів, послуг та інновацій. Кластери відрізняються від інших форм співробітництва тим, що сторони, які беруть участь в кластері пов'язані в один ланцюжок і спеціалізуються на індивідуальній виробничій діяльності або дослідженні.

Проведене дослідження закордонного досвіду показує, що формування кластерів можна розглядати в якості однієї зі складових сталого соціально-економічного розвитку території. Ефективне високотехнологічне виробництво ґрунтується на інтеграції наукових, інноваційних та виробничих підприємств. Метою функціонування кластерного механізму є підвищення економічної, соціальної, екологічної, інституційної ефективності діяльності учасників кластера.

Кластерний підхід пропонує новий погляд на розвиток території, переважно ґрунтується на горизонтальних зв'язках між фірмами, об'єктами інфраструктури, науково-дослідними центрами, органами державної влади та органів місцевого самоврядування, іншими учасниками й симбіотичної взаємозалежності на основі синергізму.

Таким чином, виділимо наступні переваги кластерного підходу в аспекті забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території:

1) для всієї економіки країни в цілому і для її регіонів зокрема, кластери відіграють роль точок зростання внутрішнього ринку. Висока конкурентоспроможність економіки території ґрунтується саме на сильних позиціях окремих кластерів. Регіональні кластери багато в чому визначають рівень розвитку економіки в довгостроковому періоді;

2) в кластері істотно оптимізуються бізнес-процеси, так як учасники кластера, можуть досягти оптимальних масштабів діяльності, і, таким чином, високого рівня продуктивності й ефективності за рахунок спеціалізації;

3) кластерний підхід дозволяє території набути властивостей, що формують сприятливе середовище для сталого інноваційного розвитку, що характеризується творчою атмосферою конкуренції й партнерства між учасниками кластера;

4) кластерний підхід є засобом досягнення цілей промислової політики (структурні зміни, підвищення конкурентоспроможності, посилення інноваційної спрямованості тощо), ефективним інструментом стимулювання регіонального розвитку, позитивно впливає на поліпшення торгового балансу території. Також підвищуються зайнятість, рівень середньої заробітної плати, конкурентоспроможність промисловості території;

5) кластерна форма організації інноваційної діяльності створює особливу форму інновації - «сукупний інноваційний продукт» - результат діяльності кількох організацій, що дозволяє прискорити їх поширення в загальному територіально-економічному просторі. При цьому прискорюються процеси диверсифікації економіки території;

6) кластерна політика в аграрній сфері на основі стимулювання формування та розвитку регіональних форм територіальної організації виробництва також забезпечує диверсифікаційний розвиток агропромислового комплексу та підвищення якості життя сільського населення. При цьому враховується соціальна, природно-кліматична й економіко-географічна складові сільськогосподарського виробництва;

7) застосування кластерного підходу підвищує комплексність та системність діяльності органів влади території [2];

8) в кластері виникають різні види синергізму.

Кластерний підхід ефективний не тільки у виробничій сфері, але і в видах економічної діяльності, пов'язаних з формуванням, зберіганням та розвитком людського потенціалу.

Так, аналіз зарубіжного досвіду показує дієвість кластерів при модернізації житлово-комунальної сфери - важливого чинника формування комфортного середовища проживання. Зокрема, на основі кластерного механізму можливе вирішення проблеми припливу фінансових ресурсів у житлово-комунальну сферу і радикального оновлення фондів.

Інтеграція освіти, науки і виробництва в освітніх кластерах дозволяє забезпечити значні екстернальні ефекти. Інтеграція створює умови для розвитку ефективної системи взаємодії бізнесу з ринком праці на основі збільшення можливості вивчення передового досвіду в професійній сфері. Бізнес також отримує вигоду від співпраці, зокрема, підвищується конкурентоспроможність підприємства завдяки навчанню персоналу передовими методами праці та трансферту.

Безсумнівно, перспективне створення кластерів у сфері охорони здоров'я, оскільки вони дозволяють значно підвищити якість надання медичних й освітніх послуг, що є важливим елементом якості життя населення. В результаті поліпшуються умови формування, збереження та розвитку людського потенціалу, а також підвищується конкурентоспроможність вітчизняних систем охорони здоров'я та освіти, причому не тільки всередині країни, а й на світовому ринку. Аналіз тенденцій розвитку системи управління охороною здоров'я дозволяє зробити висновок, що у вітчизняній системі охорони здоров'я, в першу чергу на регіональному рівні, вже використовуються елементи кластерного управління.

Відзначимо чинники, що перешкоджають розвитку кластерів: недостатність зв'язків між науковим співтовариством та бізнес-структурами;

низька якість інвестиційного клімату; низька ефективність функціонування асоціацій та союзів підприємців; низький рівень довіри між бізнесом, владою, суспільством, наукою тощо.

Дослідження сталого соціально-економічного розвитку території через призму соціального партнерства вважають за доцільне багато вітчизняних та зарубіжних дослідників. Про ефективність конструктивної взаємодії влади, бізнесу й суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку території йдеться в працях багатьох сучасних дослідників.

Під соціальним партнерством ми розуміємо модель оптимальної взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання, що здійснюють фінансово-господарську діяльність на території регіону (об'єднань суб'єктів господарювання), громадських організацій з метою сталого соціально-економічного розвитку території. Наголосимо на тому, що авторський підхід при дослідженні соціального партнерства як умови сталого соціально-економічного розвитку території заснований на використанні інституційно-синергетичного підходу.

Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території необхідний механізм соціального партнерства, призначення якого - узгодження інтересів акторів території. Потреба в безкризовому функціонуванні та сталому розвитку мають всі актори території:

- центральні органи державної влади;
- органи законодавчої й виконавчої влади регіонального рівня;
- виборні органи місцевого самоврядування;
- адміністрації районного рівня;
- господарюючі суб'єкти та їх об'єднання;
- населення, представлене громадськими організаціями, окремими соціальними групами, верствами, індивідами.

В умовах соціально орієнтованої ринкової економіки всі актори території є економічними агентами, що мають різні потреби й інтереси. Соціальне партнерство, забезпечуючи баланс реалізації найважливіших інтересів основних груп суспільства, є вельми дієвим засобом формування й реалізації узгодженої стратегії сталого соціально-економічного розвитку території. Бізнес здійснює свою участь в механізмі соціального партнерства, за допомогою такого інструменту, як корпоративна соціальна відповідальність, під якою розуміється «зобов'язання бізнесу здійснювати добровільний внесок у розвиток суспільства, включаючи соціальну, економічну та екологічну сфери, що приймається компанією понад те, що вимагає закон та економічна ситуація» [5].

Слід зазначити, що соціальні програми сталого соціально-економічного розвитку території, що реалізуються соціально відповідальними організаціями, відрізняються різноманіттям, пошуком нестандартних рішень, мають довгостроковий характер. Найбільш

ефективні з них засновані на використанні цільових інвестицій, спрямованих на задоволення потреб місцевих громад у вирішенні соціальних проблем і, одночасно, пов'язаних зі стратегією розвитку бізнесу. Успішні практики спираються на партнерські відносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також некомерційними організаціями, є усвідомленим внеском в управління ризиками, зміцнення ділової репутації компаній.

Більшість організацій обмежує свою участь у зовнішній соціальній політиці благодійними акціями. Інші недоліки існуючого механізму соціального партнерства в регіонах - стихійність, неефективність, відсутність системності, неможливість проконтролювати витрачання коштів, суб'єктивізм.

Підвищення ефективності функціонування та стійкості соціально-економічного розвитку території (при комплексному вирішенні дилеми - поєднанні соціальної та економічної ефективності) передбачає вирішення наступних завдань:

- вдосконалення організаційної структури управління територією;
- підвищення якості прогнозів розвитку і більш масштабне використання планування;
- концентрація ресурсів на пріоритетних напрямках сталого соціально-економічного розвитку;
- модифікація організаційних форм взаємодії акторів території;
- підвищення активності громадянського суспільства.

Розглядаючи процедурний аспект вдосконалення механізму соціального партнерства, слід зазначити перспективність таких інструментів:

- формалізація взаємин бізнесу і влади та алгоритму взаємодії учасників;
- здійснення соціального контролінгу;
- використання соціально-етичного маркетингу;
- інтеграція всіх учасників соціального партнерства.

Висновки. Таким чином, визначено перспективи розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території, які призначені для реалізації стратегії сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій та переходу до економіки інновацій та включають:

- програмно-цільовий механізм;
- механізм соціального партнерства;
- кластерний механізм як засіб підвищення інноваційної активності на території;
- механізм аналізу й оцінки сталого соціально-економічного розвитку території.

Список використаних джерел:

1. Коритько Т. Ю. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону. *Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку: збірн. наук. праць.* 2012. URL: http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all_text/b2012/13.pdf
2. Мамонова В.В., Куц Ю.О., Макаренко О.М. Формування територіальних кластерів як інструменту регіонального розвитку : наук. розробка. К. : НАДУ, 2013. 36 с.
3. Панухник О. В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України. *Актуальні Проблеми Економіки.* 2011. № 1(91). С. 152 –157.
4. Репп Г.І. Аналіз кластерного розвитку регіонів України станом на 2018 рік. *Вісник НАДУ. Серія “Державне управління”.* 2018. №3. С. 85-90.
5. Ситник Ю.О. Соціальне партнерство в Україні: особливості становлення і перспективи розвитку. *Наукові записки Кіровоградського національного технічного університету.* 2009. №5. С. 81–89.
6. Ткачук А., Кашевський В., Мавко П. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 96 с.

References:

1. Korytko, T.Yu. (2012), “ Strategic planning of socio-economic development of the regionEssential categories and factors of using labor resources potential of the population”, *Stratehiya i mekhanizmy rehulyuvannya promyslovoho rozvytku: zbirn. nauk. prats'*, [Online], available at: http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all_text/b2012/13.pdf.
2. Mamonova, V.V., Kuts, Y.O., and Makarenko, O.M. (2013), *Formuvannya terytorial'nykh klasteriv yak instrumentu rehional'noho rozvytku* [Formation of territorial clusters as a tool of regional development], Izd-vo in. «НАДУ», Kyiv, Ukraine, 36 p.
3. Panukhnyk, O.V. (2011), "Methodical support of strategic planning in the regions of Ukraine", *Current Problems of Economy*, vol. 1 (91), pp. 152 –157.
4. Repp, G.I. (2018), "Analysis of cluster development of the regions of Ukraine as of 2018", *Public Administration Series*, vol. 3, pp. 85-90.
5. Sitnik, Yu.O. (2009), "Social partnership in Ukraine: features of formation and prospects of development", *Scientific notes of Kirovograd National Technical University*, vol. 5, pp. 81–89.
6. Tkachuk, A., Kashevsky, V., and Mavko, P. (2016), *Stratehichne planuvannya u hromadi (navchal'nyy modul')* [Strategic planning in the community (training module)], ICC "Legal Status", Kyiv, Ukraine, 96 p.