

УДК 351

Лисов І. В.,

д.держ.упр.,
Академія муніципального управління

АДАПТАЦІЙНА МОДЕЛЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Проведено аналіз теорій регіональної економіки, світової практики проведення регіональної економічної політики. Виділено складові адаптаційної моделі регіональної економічної політики. Для оцінювання перспективних з погляду економічного зростання територій запропоновано використовувати рейтинги інвестиційної привабливості регіонів. Визначено заходи стимулювання економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: Адаптаційна модель, регіональна економічна політика, інвестиційна привабливість регіонів.

Лысов И. В.,

д.гос.упр.,
Академия муниципального управления

АДАПТАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Проведен анализ теорий региональной экономики, мировой практики проведения региональной экономической политики. Выделены составляющие адаптационной модели региональной экономической политики. Для оценки перспективных с точки зрения экономического роста территорий предложено использовать рейтинги инвестиционной привлекательности регионов. Определены меры стимулирования экономического развития регионов.

Ключевые слова: адаптационная модель, региональная экономическая политика, инвестиционная привлекательность регионов.

Lisov I. V.,

Phd, of the Academy of Municipal Management

ADAPTATION MODEL OF REGIONAL ECONOMIC POLITICS

Annotation. Identifies the key socio-economic characteristics of Ukraine. First, in a market economy a decisive role in the play areas of private capital. The state can only affect the investment attractiveness of regions, but can not decide for entrepreneurs where they place their company as their products sell more.

Secondly, in the Ukraine during the years of market reforms have had some legislation (tax, budget, investment). Even if this legislation is imperfect, his radical view is no longer possible (due to the fact that the legislation does not improve the investment climate, and in some cases, especially with regard to the relationship of the center and the regions, can disrupt the political stability). Therefore, all proposals concept of regional economic policy made on the assumption that they should be included in the already existing legislation.

Thirdly, the proposals put forward, make sense only if there are possibilities for their implementation. In the case of certain other expenditures from the state budget, the amount of

those costs should be realistic, if offered tax breaks, it should provide opportunities administration of benefits (ie, the state should be able to monitor proper use of incentives provided).

An analysis of theories of regional economy, international practice of regional economic policy, the characteristics of regional development in recent years in Ukraine should take place from state regulation of economic development, using adaptive model of regional economic policy.

In the adaptation model of regional economic policy must be clearly identified two of its components: reducing disparities between regions in their levels of economic development, but only to the extent that it is necessary to address the crisis; stimulate economic development in regions where there is high growth potential.

Keywords: Adaptive model, regional economic policy, investment attractiveness of regions.

Вступ. Недосконалість управління регіональним розвитком та його стимулювання з боку держави спричинило необхідність розробки концепції регіональної економічної політики. Зауважимо, що, на нашу думку, ця концепція має розроблятися з урахуванням умов, які склалися в Україні, законодавчих основних обмежень, напрямів економічної політики.

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голяков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов.

Постановка завдання. Провести аналіз теорій регіональної економіки, світової практики проведення регіональної економічної політики. Виділити складові адаптаційної моделі регіональної економічної політики. Визначити заходи стимулювання економічного розвитку регіонів.

Результати. Визначимо головні соціально-економічні особливості розвитку України. По-перше, в умовах ринкової економіки визначальну роль у розвитку територій відіграє приватний капітал. Держава може лише впливати на інвестиційну привабливість регіонів, але не може вирішувати за приватних підприємців, де їм розміщувати свої підприємства, як збувати свою продукцію тощо. Обмежена частка державного сектора в економіці означає, що з двох альтернативних підходів: 1) посилення податкового навантаження з метою збільшення масштабів перерозподілу коштів між регіонами, у тому числі за рахунок розміщення державних підприємств і 2)

підвищення інвестиційної привабливості країни в цілому й окремих її регіонів. Вибір має робитися на користь другого.

По-друге, в Україні за роки ринкових перетворень вже склалося певне законодавство (податкове, бюджетне, інвестиційне). Навіть якщо це законодавство неідеальне, докорінний його перегляд вже неможливий (внаслідок того, що законодавство зовсім не покращує інвестиційний клімат країни, а в ряді випадках, особливо це стосується взаємовідносин центру і регіонів, може порушити політичну стабільність). Тому всі пропозиції концепції регіональної економічної політики робилися виходячи з того, що вони повинні бути вписані у вже існуюче законодавче поле.

По-третє, пропозиції, що висувуються, мають сенс тільки в тому випадку, якщо існують можливості для їх практичної реалізації. Якщо йдеться про ті або інші видатки з державного бюджету, то обсяги цих видатків мають бути реалістичними, якщо пропонуються податкові пільги, то слід забезпечити можливості адміністрування цих пільг (тобто держава повинна мати можливість відстежувати цільове використання пільг, що надаються).

Як показує аналіз теорій регіональної економіки, світової практики проведення регіональної економічної політики, особливостей розвитку регіонів останніми роками в Україні доцільним є проведення державного регулювання економічного розвитку регіонів, з використанням адаптаційної моделі регіональної економічної політики.

В адаптаційній моделі регіональної економічної політики мають бути чітко виділені дві її складові:

- скорочення відмінностей між регіонами в рівні їх економічного розвитку, але тільки тією мірою, в якій це необхідно для вирішення кризових ситуацій;
- стимулювання економічного розвитку тих регіонів, де є високий потенціал зростання.

Перша складова необхідна для вирішення проблем, пов'язаних з соціальною і політичною стабільністю. Виключення з числа регіонів стимулювання найбільш благополучних у рамках другої складової регіональної економічної політики доцільно з погляду запобігання небажаному зростанню територіальних диспропорцій. Друга складова спрямована, перш за все, на підвищення рівня економічного розвитку «середніх» регіонів, тобто таких, де економічна ситуація не така благополучна, як у провідних економічних центрах, але з іншого боку, є необхідні умови для економічного зростання у вигляді певного початкового рівня розвитку інфраструктури, якості трудових ресурсів тощо. До таких регіонів можуть входити і депресивні регіони, якщо в них є подібні умови.

Вибір адаптаційної моделі необхідний саме на сучасному етапі розвитку країни. Принаймні в найближчі 50 років основним завданням державного регулювання економіки буде досягнення економічного зростання в Україні в цілому. Тільки це зростання, що супроводжується відповідним підвищенням бюджетних доходів, дасть змогу виділяти у державному бюджеті достатній для суттєвого скорочення міжрегіональних відмінностей обсяг коштів. У середньостроковій перспективі, коли буде актуальним досягнення стабільно високих загальноукраїнських темпів зростання, спроби досягнення прискореного економічного зростання у відсталих регіонах призведуть лише до погіршення загальноекономічної ситуації [1, с. 96; 2, с. 35].

Вибір адаптаційної моделі регіональної економічної політики не означає також відмову від соціальних цілей державного регулювання територіального розвитку. У середньостроковій перспективі повинні залишитися і фінансова допомога місцевим бюджетам на покриття поточних видатків, й інвестиційна допомога на будівництво об'єктів соціальної інфраструктури.

У рамках кожної зі складових регіональної економічної політики слід передбачати різні підходи до вибору як регіонів, яким надається державна підтримка для їх економічного розвитку, так і інструментів, які використовуються у рамках цієї підтримки.

Правильний вибір об'єктів регіональної економічної політики є однією з обов'язкових умов досягнення позитивних результатів у цьому виді державного регулювання. Нагадаємо, що процес прийняття рішення з вибору об'єктів регіональної політики включає декілька етапів, у тому числі вибір мережі територіального поділу країни; вибір показників, що характеризують ситуацію в окремих регіонах; визначення типів регіонів, що потребують різних форм підтримки; вибір полюсів зростання.

В Україні розробка і реалізація регіональної економічної політики може проводитися для регіонів і місцевих адміністративно-територіальних одиниць. Створення спеціальної мережі регіонів навряд чи доцільно, оскільки при сучасному рівні розвитку статистики це призведе до додаткових витрат на збір і обробку інформації, а позитивний ефект від цього зовсім не очевидний.

Невідповідність поділу країни на регіони реальному соціально-економічному розвитку завжди привертала увагу дослідників до вивчення макрорегіонів (під макрорегіонами, як правило, розуміються групи регіонів). Поділ країни на регіони був успадкований ще з часів СРСР, а самі регіони розглядалися як територіально-виробничі комплекси.

Структура мережі економічних регіонів не відповідала реаліям 1990-х рр., цей факт відзначали багато експертів. Визначення напрямів і перспектив розвитку регіонів, поза сумнівом, є важливим завданням.

Регіони останнім часом були основними об'єктами державного регулювання їх економічного розвитку в Україні. Саме для регіонів було розроблено більшість державних цільових програм, нормативно-правових актів.

Використання регіонів як об'єктів регіональної політики зручно з кількох причин: є можливість отримання найбільш докладних статистичних даних, у держави з'являється партнер у вигляді регіональної влади для спільного вирішення тих або інших завдань. Проте в регіонів як об'єктів регіональної політики наявний той самий недолік, що й у макрорегіонів – істотні внутрішньорегіональні відмінності, які можуть бути як між частинами регіонів через різну їх спеціалізацію, так і між різними типами поселень великими і малими містами, селищами і селами [3, с. 101].

На наш погляд, найбільш прийнятною для проведення регіональної економічної політики в Україні є поділ країни на регіони і міста обласного підпорядкування. Це впливає і з теорії регіонального зростання, яка доводить про існування принципів відмінностей в особливостях розвитку між окремими міськими центрами і їх периферією, і зі світового досвіду регіональної політики, і з вищеперелічених особливостей динаміки економічного розвитку регіонів України. Відмінності усередині регіонів (між містами районного підпорядкування, селищами і селами) також істотні, але на практиці проводити їх оцінювання при розробці регіональної політики дуже складно.

Мережа поділу країни на райони і міста обласного підпорядкування має стати основним об'єктом регіональної економічної політики. Щодо вирішення кризових ситуацій, то проблемні райони дуже рідко збігаються з територією цілого регіону. При стимулюванні економічного зростання перспективних з цього погляду регіонів необхідно виділити полюси зростання, тобто окремі міста.

При загальній мережі поділу країни для вирішення кризових ситуацій і стимулювання зростання перспективних регіонів система показників у рамках цих двох складових регіональної політики повинна бути різною.

Для оцінювання перспективних з погляду економічного зростання територій доцільно, на наш погляд, використовувати рейтинги інвестиційної привабливості регіонів. Сучасні методики складання рейтингів, так само як і оцінювання проблемної території, призначаються, як правило, для регіонів. Найбільш відомими є рейтинги інвестиційної привабливості регіонів, що публікуються Інститутом реформ.

По кожному регіону розраховуються інвестиційний потенціал та інвестиційний ризик. Кожний із цих показників має декілька складових – приватних потенціалів або видів ризику, які, у свою чергу, розраховуються

на основі окремих статистичних показників. Значення вагових коефіцієнтів визначаються на основі опитуванні українських та іноземних експертів з українських та зарубіжних компаній і банків, а джерелами інформації слугують матеріали місцевих державних адміністрацій, Державного комітету статистики України, інших міністерств і відомств. Методика визначення публікованих інвестиційних рейтингів з часом удосконалювалася: її автори перейшли від складання рейтингів для всіх інвестицій (прямих і портфельних) до тих, що дають оцінку виключно для прямих інвестицій, від розрахунку тільки рангів регіонів – до визначення частки регіонів у загальноукраїнському економічному потенціалі.

Розробка оптимальної з погляду регіональної економічної політики методики оцінювання інвестиційної привабливості територій, перспектив (прогнозів) їх розвитку виходить далеко за межі цієї роботи, тому подібне завдання в ній і не ставилося. Проте необхідно навести тут ще одну точку зору. На нашу думку, при складанні рейтингів інвестиційної привабливості регіонів явно не враховується фактор географічного положення кожного регіону.

Завершуючи обговорення питання про вибір регіонів – об'єктів регіональної економічної політики, слід розглянути активно обговорювану останнім часом проблему про перекроювання політико-територіального поділу країни. На нашу думку, частково правильна лише теза про підвищення самостійності регіонів. Дійсно, регіони, де немає жодного міста, бюджети яких залежать від дуже невеликої кількості платників податків, навряд чи можуть розглядатися як дієздатні регіони. Не випадково на визначення ряду автономних регіонів (наприклад, АР Крим) з'явився термін “регіони-корпорації”. Проте укрупнення регіонів не в змозі повністю вирішити проблему їх дотаційності, оскільки в Україні існує територіальна концентрація нинішніх високодотаційних регіонів у східній частині країни.

Таким чином, у разі перекроювання політико-територіального поділу країни масштаб перерозподілу бюджетних доходів у всіх їх формах має залишитися тим самим, різниця лише в тому, що зросте обсяг внутрішньорегіональних потоків за рахунок скорочення фінансових потоків між державою і регіонами. Якщо врахувати, що на сьогодні прозорість відносин між державною і місцевою владою нижча, то про підвищення ефективності взаємовідносин влади різних рівнів говорити навряд чи справедливо.

Інструменти регіональної економічної політики, також як і об'єкти, повинні розрізнятися залежно від її складових–вирішення кризових ситуацій або стимулювання економічного зростання в перспективних з цього погляду регіонах. Розвитку територій (найбільш проблемних депресивних і відсталих), що перебуває в кризовому стані, присвячено

багато праць. Дуже часто в них пропонується застосовувати весь можливий спектр інструментів регіональної економічної політики, а акцент робиться на використанні державних цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Розглядаючи зарубіжний досвід, ми зауважили також про те, що стимулювання міграції населення з проблемних регіонів у ряді випадків дає негативні результати; вивести все населення не вдається, тоді як демографічна структура з погляду потенційного економічного розвитку тільки погіршується.

Для стимулювання економічного зростання в перспективних з цього погляду регіонах потрібні не стільки державні цільові програми, скільки інші заходи регіональної економічної політики.

Перш за все, необхідна так звана регіональна експертиза нерегіональних рішень. Вона не відноситься до регіональної економічної політики, проте, як показує і світовий досвід, через відсутність подібної експертизи (або, інакше кажучи, координації регіональної політики з іншими напрямками державного регулювання) неефективно витрачаються кошти. В ідеалі доцільним є складання Державного бюджету в територіальному розрізі і оцінювання всіх фінансових потоків між центром і регіонами – вибір між економічними і соціальними цілями або певним їх поєднанням характерний для більшості складових державної економічної політики.

Проте регіональний аналіз усіх прийнятих рішень – завдання вкрай складне і на першому етапі навряд чи може бути реалізоване. Тому в найближчій перспективі доцільно провести регіональну експертизу різних державних галузевих інвестиційних програм.

Значну роль у рамках стимулювання економічного розвитку регіонів повинні відіграти нефінансові заходи. Серед таких заходів можна назвати такі, як:

– надання технічної допомоги місцевій владі в розробці ефективного інвестиційного законодавства і механізмів його впровадження;

– створення системи інформування потенційних інвесторів про політику території щодо залучення інвестицій – участь органів державної влади в наданні інвесторам інформації про регіони могла б стати одним із чинників підвищення інвестиційної привабливості окремих регіонів, механізмом заохочення регіонів, які прагнуть до створення прозорого і сприятливого для економічного розвитку законодавства.

На сьогодні диференціація в рівні забезпечення інфраструктури сучасного виробництва, різниця в рівні життя населення й економічного благополуччя і між різними регіонами України значно перевищує природні відмінності, викликані об'єктивними факторами. У зв'язку із цим

гостро постає питання підвищення ефективності управління регіональним розвитком і активізації діяльності держави щодо усунення диспропорцій у національному економічному просторі, створення умов для стійкого розвитку всіх регіонів і країни в цілому. Реалізація заходів з досягнення цієї мети зрештою сприяє збереженню політичної, економічної і територіальної цілісності держави – глобальній меті соціально-економічної політики.

Висновки. У державному управлінні територіальним розвитком в Україні можна виділити три основні складові:

1) перерозподіл фінансових ресурсів, що знаходяться відповідно до законодавства у розпорядженні державних органів влади різних рівнів (у цьому випадку йдеться, перш за все, про надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим);

2) диференційовані по регіонах регульовані інструменти (для стимулювання економічного зростання або підтримки проблемних регіонів можуть встановлюватися знижені ставки податків, пільгові кредитні ставки, пільгові транспортні тарифи тощо);

3) особливі форми регіональної політики – цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів і встановлення особливих організаційно-правових режимів.

Список використаних джерел:

1. Колосюк А.А. Інституціональне забезпечення державою регіонального розвитку України / А.А. Колосюк // Економіка та держава. – 2009. – № 3. – С. 95-97.
2. Коротич О.Б. Вплив системи державного управління на регіональний розвиток країни / О.Б. Коротич // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VIII Міжнар. наук. конгресу, 27-28 березня 2008 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 35 – 36.
3. Лобас В.М. Регионализация государственного социального управления: вопросы теории и практики: [Монографія] / В.М. Лобас. – Донецк: ДонГау, 2003. – 246 с.

References:

1. Kolosyuk A.A. (2009) The institutional basis of the state regional development of Ukraine / AA Kolosyuk // Economy and State. - 2009. - № 3. - P. 95-97.
2. Korotych O.B. (2008) The impact of public management at the regional development of the country / OB Korotych // Public Administration and Local Self-Government: Proceedings of VIII Intern. sciences. Congress, 27-28 March 2008 - H. : Izd KRI NAPA "Master", 2008 - P. 35 - 36.
3. Lobas V.M. (2003) Rehyonalyzatsyya hosudarstvennoho Socio management: theory and practice Questions: [The book] / VM Lobas. - Donetsk: DonHau, 2003 - 246 p.

Рецензент: Іванова Т.В., д.держ.упр., професор