

УДК 330.341.1:332.146.2

Коврига О.С.,
к. держ.упр., доцент
кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

НАПРЯМИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. Виділено завдання державного регулювання інституціонального середовища та розроблено пропозиції щодо напрямів інституціональних перетворень на регіональному рівні.

Ключові слова: інститути, державне регулювання, державне регулювання інституціонального середовища, регіональне інституціональне середовище.

Аннотация. Предложены мероприятия по усовершенствованию государственного влияния на формирование институциональной среды в регионе. С целью определения перспектив институциональных преобразований в Украине уточнены взаимоотношения формальных и неформальных институтов.

Ключевые слова: институты, государственное регулирование, государственное регулирование институциональной среды, региональная институциональная среда.

Annotation. Set tasks of the state regulation of institutional environment and developed suggestions in relation to directions of institutional transformations at regional level.

Keywords: institutes, state regulation, state regulation of institutional environment, regional institutional environment.

Постановка проблеми.

Теорія інституціоналізму може бути покладена в основу нової концептуальної моделі розвитку регіону, адекватній ринковій економіці. Формування інституціонального середовища і структури має подвійний взаємозв'язок з соціально-економічним розвитком регіону. У той же час розвиток інституціонального середовища і структури регіону визначає розвиток самого регіону, можливості його економічного зростання і досягнення соціального добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний внесок у розвиток теорії та практики державного управління в Україні зробили В. Бакуменко, В. Бодров, В. Князев, В. Луговий, Н. Нижник, Л. Дідківська. Однак, ще не достатньо уваги приділено механізмам державного регулювання інституціонального середовища на регіональному рівні. Відсутнє визначення державного регулювання інституціонального середовища регіону, у наукових працях не достатньо уваги приділено перетворенню структури державної власності як форми зниження трансакційних витрат, що потребує додаткових досліджень. Саме тому були проаналізовані здобутки дослідників інституціонального середовища та ролі держави у його формуванні (Л. Абалкіна, Г. Атаманчука, Т. Веблена, А. Дегтяря, З. Герасимчука, Д. Нортона, А. Ткача,

М. Хвесика та інших). Використовувалися здобутки дослідників проблем перетворення структури державної власності, що містяться у роботах О. Барановського, А. Грищенко, В. Задорожнього, Р. Капелюшнікова, Л. Пісьмаченко, В. Юрчишина, В. Якубенка та інших.

Постановка завдання. Визначити завдання державного регулювання інституціонального середовища та розробити пропозиції щодо напрямів інституціональних перетворень на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу.

Регіон можна розглядати як соціально-економічну, просторову цілісність, що характеризується системою інститутів, структурою виробництва, наявністю всіх форм власності, концентрацією населення, робочих місць, умов духовного життя людини, що мають місцеві органи управління. Регіон є повноправним суб'єктом економічних відносин. Дуже важливо в цій ситуації визначити пріоритети і специфіку функціонування регіональної економіки. У дореформений період, і в даний час відтворення розглядається переважно з позицій пріоритету матеріально-речовинного результату і недостатньо повно орієнтується на інституціональний розвиток. Саме в період формування та розвитку ринкових відносин повинні бути закладені основи, що сприяють зростанню ролі формальних і неформальних інститутів. Цього можна досягти в результаті висунення на перший план проблем соціального прогресу суспільства, його інститутів, як найефективнішого і постійно зростаючого ресурсу економіки [1, с. 56].

З цією метою необхідна певна стратегія розвитку регіону, яка сприяє чіткому представленню факторів розвитку, порівняльних переваг, специфіки регіональної освіти. Для цього можна застосовувати критерії регіону, що використовуються при стратифікації ринкового простору. До них відносяться: природнокліматичні умови, цілісність відтворювальної бази, рівень розвитку інститутів територіально-галузевої організації продуктивних сил, ступінь завершеності виробничо-енергетичних циклів, рівень інфраструктурного забезпечення, торговельно-економічний потенціал, ефективність розвиненості нових форм господарювання. Формування економічних інститутів напряму залежить від рівня розвитку регіону і, у свою чергу, розвиток регіону, його перспективи, на нашу думку, повною мірою знаходяться у залежності від стану інституціонального середовища і структури, адаптованої до нових умов господарювання.

Отже, проблема формування і розвитку економічних інститутів і підвищення віддачі від них у цілому пов'язана з проблемою розвитку регіональних соціально-економічних систем. Під розвитком цієї системи розуміється задоволення потреб її елементів, що виникають по мірі і в ході накопичення соціально-економічного потенціалу. Найважливішими показниками рівноважної ситуації в сучасній економіці, налагодження процесів відтворення, служить збалансованість формальних і неформальних інститутів, що виникають в регіоні трансформаційного

періоду.

У зв'язку з цим актуальним є вивчення стану і можливостей інституціонального розвитку регіону. Представляється можливим виділяти як загальні принципи формування інститутів, так і специфічні, обумовлені темпом, рівнем, характером і національною парадигмою регіону. Важливим в цих умовах є питання: «Який інституціональний потенціал і які можливості розвитку має в своєму розпорядженні регіон, чи існує специфіка виробництва інститутів?». На думку автора, розвиток соціально-економічної системи знаходиться в залежності від розвитку суб'єкта, господарських зв'язків і накопичення потенціалу продуктивності. Разом з цим важливе значення мають історичні, національно-культурні та інші умови, в яких здійснюється процес відтворення на рівні регіону. Саме ці умови сприяють створенню ефективної регіональної економіки, нарощуванню його інституціонального потенціалу [2, с. 6].

Що ж до регіональних відмінностей формування інституціонального середовища і структури, то дослідження може виходити з наступних положень:

– з різноманіття відносин, в які реально включається регіон. Причому ці відносини обумовлені багаторівневою сукупністю соціально-економічних зв'язків, представником яких він стає: транснаціональних, національно-державних, національних та інших. Будучи носієм цієї сукупності, регіон несе в собі в тій чи іншій мірі закономірності розвитку кожної з них;

– з умов формування регіональних економічних систем, що об'єктивно складаються, їх слід розглядати в аспекті інституціональної інфраструктури і реалізацій умов самовиробництва і саморозвитку суб'єктів господарювання, підприємств різних форм власності;

– з населення, що живе на його території, а це достатньо складний взаємозв'язок, бо складна сама людина, її поведінка, її менталітет, що складає основу формування неформальних інститутів.

Дані тенденції позначаються на формуванні інституціонального середовища і структури через повну реалізацію соціально-державної специфіки економічного розвитку, національної парадигми господарювання, організацію діяльності суб'єктів господарювання в рамках прав і обов'язків регіону-власника.

У даний час в Україні відбувається трансформація інституціональної системи, яка повинна аналізуватися комплексно, тобто в рамках всієї «інституціональної структури» економіки. Такий підхід в рівній мірі торкається і проблеми розвитку інститутів в регіонах України. Розвиток української економіки у напрямі до ринкового типу господарювання істотно змінив уявлення про державний механізм регулювання соціально-економічних процесів. Перехід до ринкових відносин в Україні відбувався шляхом роздержавлення економіки, але по спрощеній схемі, з категоричним запереченням досвіду, що був. Тому вже скоро стало ясно,

що без сильної держави здійснити перехід до ринкової економіки неможливо [3, с. 93]. Як вважають вітчизняні економісти, не дивлячись на тривалий термін, що відділяє українську економіку від початку ринкових реформ, як і раніше немає ні загальновизнаної концепції нової економічної моделі, ні теоретико-методологічної бази її пошуку [1, с. 52-53]. На наш погляд, такою методологією може служити інституціоналізм. Проте формування української економічної інституціональної системи ще не завершено. При таких масштабних змінах інститутів, які мають місце в Україні, необхідно враховувати взаємозв'язок економічних інститутів зі всією сукупністю соціокультурних інститутів. Це вимагає обережного відношення до нововведень, що проводяться, і забезпечення якомога повнішого узгодження змін інститутів або відповідної сумісності їх. Інакше реформи в економічній сфері будуть поглинені інертністю інших сфер, що фактично і відбулося з реформами в Україні.

Шокова зміна економічних інститутів в 1992-1993 роках з використанням положень і рекомендацій класичної і монетаристської економічних шкіл була досконалою в умовах їх повної невідповідності культурної, політичної і соціальної свідомості більшості населення України. Сучасна українська економіка фрагментарна і включає неповний набір основних інститутів. Українською слабко розвинені інститути: приватної власності на землю і надра, та їх ринковий оборот, фондовий ринок, ринкові санкції за неефективність - банкрутство. Не до кінця законодавчо закріплений ряд аспектів економічної діяльності, і наявні ринкові інститути недостатньо розвинені. Перш за все, це відноситься до фундаментальних інститутів: реалізації приватної власності, незалежної судової системи, конкуренції і фінансової системи.

Таке положення виявляється в слабкості урізаних економічних інститутів держави і його здатності впливати на процес виробництва інститутів економічними агентами. У східноєвропейських країнах, на відміну від України відзначається швидке господарське пожвавлення, яке пов'язано з виконанням державою своєї ролі по створенню ринкової законодавчої інституціональної системи і контролем за її дотриманням. Це привело до того, що в цих країнах в основному склалася система найважливіших ринкових інститутів, що з'явилося головним фактором переходу від спаду економіки до її зростання [4, с. 104-115].

Властиві неформальним інститутам закономірності внутрішніх змін та інерційність додають перехідному стану стійкий і тривалий характер. Випереджаючий розвиток формальної складової не може бути швидко сприйнятий суспільною свідомістю і, відповідно, відображений в неформальних нормах. Тому неформальні правила істотно відстають від нових формальних обмежень господарської поведінки [5, с. 169].

На наш погляд, для визначення перспектив інституціональних перетворень в регіоні слід уточнити взаємостосунки формальних і неформальних інститутів. Нам представляється, що в рамках еволюційного

розвитку інститутів нормальною і типовою є ситуація первинної появи неформальних правил і норм взаємодії агентів. Поступово вони стають загальнопоширеними інститутами. Використовуючи їх, агенти за допомогою політичних і суспільних організацій закріплюють дані правила і норми в законодавстві. Це надає додаткові гарантії і зменшує індивідуальні витрати на здійснення трансакцій, оскільки дозволяють використовувати гроші платників податків для фінансування механізмів стимулювання і примушення до виконання загальноприйнятих умовностей.

Проте у разі радикальних перетворень інституціональної системи цілеспрямоване створення формальних інститутів може істотно згладити наслідки кризи. Формальне закріплення деяких правил і норм, запропонованих окремою соціальною групою може перетворити їх на економічний інститут. В даному випадку неформальне суспільне визнання повинно наступити пізніше. Дійсне перетворення законодавчо затверджених правил взаємодії агентів в загальновизнаний інститут, і тривалість цього процесу залежить від авторитету і сили держави та ступеня відповідності даних правил об'єктивним обставинам. Важливе значення має ступінь відповідності пропонованих економічних інститутів всієї сукупності соціального і культурного середовища народу даної країни.

Положення посилюється відсутністю завершеної системи інститутів всієї решти сфер життєдіяльності людини. Тому в неформальній сфері економічна свобода розуміється більшістю як беззаконня, підприємництво як звільнення від сплати податків, отримання високого доходу як матеріальна основа і т.д.

Очевидно, що це слідство реалізації в Україні помилкової моделі, теоретичною основою якої є лібералізм. Як відомо, дане економічне вчення має достатньо вузький історичний кругозір, що відстав в своєму розвитку від такої сучасної течії, як інституціоналізм. Руйнування колишньої системи по рецептах лібералізму супроводжувалося хаотичним виникненням псевдоринкового середовища. Замість організації відповідної інфраструктури, створення ефективної системи цивільного, господарського і фінансового законодавства підприємства кинули в некеровану стихію персоніфікованих відносин, що довільно складаються. Вони вимушені знаходити способи виживання, але спочатку не були пристосовані до подібних умов [6, с. 26].

Однією з найважливіших проблем, з якою зіткнулася Україна з початком інституціональних перетворень, є загострення диференціації економічного і соціального розвитку вхідних в її склад територій. Українські регіони, і раніше далеко не однакові по своїх соціально-економічних характеристиках, стрімко розшаровуються на багатих і бідних, що породжує не тільки економічні, але і політичні наслідки: наростання економічного сепаратизму окремих регіонів, спроби перегляду

адміністративного розподілу країни та ін. Екстраполяція цих тенденцій показує, що вони можуть ускладнити розвиток єдиного економічного простору України.

Щоб уникнути цього необхідно, по-перше, виявити основні причини посилення регіональних суперечностей, по-друге, намітити шляхи їх подолання.

Проблема виводу економіки регіону з системної кризи є загальною. Проте кожен регіон має в своєму розпорядженні власні ресурси і можливі шляхи розвитку. Це зовсім не означає, що в рішенні цієї проблеми кожен регіон наданий самому собі. Державна система управління економікою активно включаються в рішення вказаної проблеми, не порушуючи принципів державності та самостійності регіонів.

Кожен регіон має свої особливості розвитку. Вони в своїй сукупності структуровані на ресурсний, природно-екологічний, науково-технічний, виробничий і економічний потенціали.

Політика лібералізму економіки і мікрофінансового регулювання господарства в початковий період реформ в Україні спиралося на можливості ринкового саморегулювання і форсування інституціональних перетворень. Тут робився упор на заборону інфляції шляхом стиснення і прагнення до бездефіцитного бюджету за рахунок тотального скорочення витрат.

Представляється, що для ефективного функціонування ринкової моделі в Україні і її регіонах, перш за все, необхідно створити високорозвинутий споживчий сектор економіки, як ключова умова формування здорових підприємницьких і трудових мотивацій і збереження соціальної стабільності в суспільстві.

Реформація споживчого сектора економіки, природно, вимагає прямої участі держави в організації інвестиційного процесу, створення певних стимулів і мотивів інвестиційної діяльності.

Держава в перехідний період, на наш погляд, покликана активно впливати на розвиток відтворювальних процесів шляхом розробки і реалізації структурно-інвестиційної і промислової політики. Формою реалізації такої політики можуть стати, як показує зарубіжний досвід, загальнонаціональні цільові програми. Економічний і правовий статус даних програм повинен забезпечувати їх безумовний пріоритет у використанні ресурсів. На їх основі можлива консолідація інтересів держави і приватного сектора економіки, центру і регіонів.

На перший план, безумовно, можуть бути висунуті такі програми соціального характеру, як продовольча політика і виробництво товарів тривалого користування. Така пропозиція пов'язана з тим, що витрати в цій галузі мають порівняно низький термін окупності при високій швидкості обороту фондів. Відчутні позитивні зрушення в даній сфері послужать додатковим чинником економічного зростання і соціальної стабільності.

Отже, можна зробити наступні висновки:

- метою функціонування регіональної економіки є формування інститутів, покликаних сприяти якісному життєзабезпеченню населення;
- регіональні особливості, пов'язані з природнокліматичними особливостями, національно-культурними традиціями, соціально-економічними і етно-демографічними характеристиками, лежать в основі інституціональних перетворень;
- регіон представляє з собою відкриту систему, і тому він не може бути повністю самостійним і незалежним в вирішенні питання створення і відтворення інститутів.

З інституціональної точки зору західна економіка зовсім не ринкова, а контрактна. Її називають лише ринковою лише тому, що дуже велика (але далеко не вся) частина економічних дій приймає форму купівлі-продажу. Більш того, економіка як інституціональний процес не може пояснюватися виходячи з індивідуальних дій. Вся сутність полягає у тому, що самі ці дії згідно даному напряму економічної думки повинні виводитися з інститутів і норм, що роблять їх законними [7, с. 169].

Відповідно до інституціональної теорії головний інститут сучасної західної економіки (і всього суспільства) це - контракт. Він має достатньо складну природу і є способом приватного (на відміну від публічного) впорядкування економічних дій - трансакцій, які припускають певні витрати [8, с. 463].

У контрактній економіці, тобто економіці, що функціонує на договірній основі, крупні підприємства можливі лише через розділення майнових прав на речові і зобов'язальні, що лежать в основі корпоративної форми. Речові права, тобто права на активи, належать самій корпорації, а обов'язкові права - їй акціонерам. Акціонер - це не власник корпорації, а лише вкладник в неї власних засобів. І у нього є тільки обов'язкові права відносно корпорації.

Якщо будь-яка особа (посадова або приватна) дістає можливість розпоряджатися майном підприємства в своїх приватних і корисливих інтересах, то скільки б не було прибутковим таке розпорядження, воно завжди обернеться збитком для підприємства. Тому підприємство несумісне з таким приватним «господарюванням». Але саме таке спостерігається останнім часом на підприємствах регіону. Дану ситуацію слід вважати як одну з основних причин плачевного стану цих підприємств.

На наш погляд, якщо нинішня українська економіка рухатиметься у напрямі створення контрактної економіки, то найважливішою задачею повинно стати створення інституціональних передумов виникнення самостійних господарських одиниць, майнові права яких будуть захищені від посягання приватних (вузьких) інтересів, якими б гаслами вільного підприємництва останні не прикривалися.

Як показує аналіз, підприємства регіону в даний час поки не здатні на дане впорядкування. Хоча, як відомо, вже у середині XIX в. ринок

західних країн був достатній як механізм, що упорядковує. Зараз в цих країнах система впорядкування служить створенню майбутніх ринків на достатньо віддалену перспективу. На них об'єктами купівлі-продажу виступають, не фізичні особи, а права власності на них. В українській дійсності, такий механізм поки що не сформований, що не сприяє ефективному розвитку підприємств.

Таким чином, сучасна економічна ситуація вимагає зростання ролі держави при створенні нормального інституційного середовища і інституційної структури не тільки у державі в цілому, але й і у регіонах, у першу чергу. Елементи стратегії державної регіональної політики в цій області повинні включати:

– державну політику у області інституційних перетворень, яка сприятиме розвитку економіки України та її регіонів;

– державну дію на формування формальних інститутів, що сприяють законодавчому закріпленню правил, норм, інструкцій, що регламентують діяльність приватних і юридичних осіб;

– активну дію держави на проектування і впровадження нових економічних і політичних інститутів на базі національних особливостей України та її регіонів;

– державну політику по усуненню дисбалансу умов та інституційної моделі України та її регіонів;

– державну дію на подолання міжрегіональної економічної асиметрії, як процесу наростання відмінностей в рівні соціально-економічного розвитку суб'єктів України. Її прояви різні: у рівні розвитку виробництва, цін, душевому доході, зайнятості, розвитку банківської системи;

– державну політику в області усунення суперечностей між системою формальних і первинних інститутів, зовнішнім проявом якого стала глобальна криза довіри до економічних реформ, що проводяться в Україні.

Висновки до розділу. З метою визначення перспектив інституційних перетворень в Україні уточнені взаємостосунки формальних і неформальних інститутів. В рамках еволюційного розвитку інститутів нормальною і типовою є ситуація первинної появи неформальних правил і норм взаємодії агентів, які поступово стають загальнопоширеними інститутами. Використовуючи їх, агенти за допомогою політичних і суспільних організацій закріплюють дані правила і норми в законодавстві. Це надає додаткові гарантії і зменшує індивідуальні витрати на здійснення трансакцій, оскільки дозволяють використовувати гроші платників податків для фінансування механізмів стимулювання і примушення до виконання загальноприйнятих умовностей. Дійсне перетворення законодавчо затверджених правил взаємодії агентів в загальновизнаний інститут, і тривалість цього процесу залежить від авторитету і сили держави та ступеня відповідності даних правил об'єктивним обставинам.

Використані джерела інформації:

1. Зайцева Л. Аналіз правових засад механізму регіонального розвитку в Україні / Л. Зайцева, О. Братута, С. Двоеносенко // Актуальні проблеми державного управління: [збірн. наук. праць]. - Дніпропетровськ, 2003. - Вип. 2 (12). - С. 51-58.
2. Братута О. Загальна характеристика та оцінка нормативно-законодавчої бази системи регулювання регіонального розвитку в Україні / О. Братута // Регіональна економіка. - 2005. - № 1. - С. 7-13.
3. Вальдрат О.Л. Регіональні аспекти формування фінансово-банківської інфраструктури / О.Л. Вальдрат // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Ринкова інфраструктура і зовнішньоекономічна діяльність регіонів: Щорічник наукових праць / НАН України, Ін-т регіональних досліджень. – Вип. V. – Львів, 1998. – С. 93 - 99.
4. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку: монографія: у 4 кн. / [за ред. А. Ткача]. – Запоріжжя: КПУ, 2008. – Кн. 1: Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку / А.Ткач, В.Ільїн, Т.Ткач, Т.Баль-Вожняк, М.Вожняк, А.Задоя, О.Івашина, С.Кузьмінов, Ю.Петруня. – 276 с.
5. Проблеми структурних та інституціональних змін на регіональному рівні. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки: – 2006: [монографія] / [за ред. О.С. Власика]. – К.: НІСД. 2006.- 576 с.
6. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: [монографія] / М.А.Хвесик, В.А.Голян. – К.: Книжкове вид-во НАУ, 2006. – 260 с.
7. Якубенко В.Д. Базисні інститути у трансформаційній економіці: [монографія] / В.Д. Якубенко. – К.: КНЕУ, 2003. – 252 с.
8. Юхименко П.Л. Історія економічних вчень: [навч. посіб.] / Л.П. Юхименко, П.М. Леоненко. – К.: Знання-Прес, 2001. – 514 с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.