

І. А. ОСТРОВСЬКИЙ

СУПЕРЕЧНОСТІ ТЕОРІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Зроблено аналіз головних суперечностей регіонального розвитку. Акцентовано увагу на інституціональний аналіз модернізації регіональної політики, зокрема роль груп інтересів.

Ключові слова: групи інтересів; інституціоналізація регіонального управління; модернізація; регіональна політика; суперечності регіонального розвитку.

The analysis of the main contradictions of regional development. Attention is focused on institutional analysis of the modernization of regional policy, including the role of interest groups.

Key words: interest groups, institutionalization of regional governance; modernization, regional policy; contradictions regional development.

Особливе місце у вирішенні поточних і стратегічних завдань соціально-економічної модернізації нашої держави займають регіони. Саме завдяки різноманітності їхніх економік і можливостей розвитку забезпечується зростання національної економіки як єдиного цілого. Сьогодні розвиток України загалом та окремих її регіонів зокрема – це сукупність суперечностей як теоретичних, так і практичних. Саме тому постає необхідність реальної оцінки досягнутого, аналізу ключових проблем і визначення перспектив модернізації регіональної політики нашої.

Теоретичні аспекти модернізаційних процесів в українському суспільстві знайшли місце в роботах О. Амосова, А. Гриценка, Е. Лібанової та багатьох інших вітчизняних дослідників [1; 3; 5]. Проблеми модернізації регіональної політики проаналізовані в роботах П. Бубенка, Б. Данилишина, В. Решетилу [2; 4; 6] та ін. Розмаїття публікацій створило значний масив інформації, з якого необхідно створити структуровану базу даних, що потрібна для визначення суперечностей модернізації регіонального розвитку та шляхів їх вирішення. Саме оцінка суперечливої єдності оточуючих явищ спонукає уточнити методологічну базу досліджень, розглянути існуючі підходи та зробити відповідні висновки. Однією з поширених і плідних сучасних наукових шкіл є інституціоналізм, у межах якого є багато напрацьовань щодо аналізу поєднання економічних і політичних аспектів суспільного життя, зокрема формування регіональної політики держави.

Мета статті – розкрити деякі суперечності інституціональних основ регіональної політики в Україні.

Системна модернізація українського суспільства є складним і суперечливим процесом. Ключовим драйвером модернізаційних процесів має стати трансформація підсистеми публічного управління, зокрема на регіональному рівні.

За досвідом колишніх республік СРСР, включаючи і Україну, найсуперечливішою проблемою є забезпечення справедливого розподілу результатів економічного зростання, з одного боку, і агресивне проведення структурних реформ – з іншого. Це можливе лише за наявності інститутів високої якості, здатних виробляти і реалізовувати політику нарощування інституційного капіталу, теорії якого набули поширення в сучасному світі, замінивши доктрини, що по чергово домінували упродовж повоєнних часів. Трансформація наукових доктрин від закінчення Другої світової війни до нашого часу дозволяє побудувати своєрідний ланцюжок пріоритетних об'єктів досліджень: уречевлений капітал (до 1960-х рр.) → природний капітал (1960-і роки) → людський капітал (1970-і рр.) → фінансовий капітал (1980-і рр.) → соціальний капітал (1990-і рр.) → інституційний капітал – (2000-і рр.) [5, с. 32].

В експертному співтоваристві існує консенсус стосовно структуроутворюючої роль держави, що припускає, з одного боку, наявність політичної волі правлячого режиму як єдино необхідного елемента початку модернізації (модернізація завжди починається зверху), а з іншого – переважне використання примусово-розподільних можливостей держави (модернізація є перерозподілом економічних і неекономічних ресурсів між галузями національної економіки). Таким чином, основним методом модернізації є державне регулювання економіки.

Зазначений висновок пояснює політичні передумови вибору економічного розвитку й економічні передумови політичних рішень. Необхідно одночасно розробляти основи діяльності груп інтересів, основи регулювання й теорію держави. Подібне розуміння групових основ регулятивної діяльності держави властиво дослідникам вірджинської та чиказької шкіл політичної економії в рамках теорії суспільного вибору.

Вірджинська школа розглядає регулятивну діяльність держави, акцентуючи увагу на процесах вимагання ренти. Політична система в принципі не пристосована для справедливих суспільних благ, вона є квазіринковим механізмом посередництва в передачі багатства й отриманні рент. Зміст діяльності всіх агентів політичного ринку – пошук ренти. Державне, зокрема регіональне регулювання, здійснюється не тільки з метою обрання або переобрання, але й для максимізації власної вигоди у вигляді податків, хабарів, відкатів або вдалого розв'язку конфлікту інтересів, наприклад ефекту “дверей, що обертаються”. Регулювальник в особі чиновника, політика або правлячого режиму, проводячи регулювання певної галузі або економіки в цілому, наприклад політики економічної модернізації, повинен або збільшувати ймовірність утримання влади, або збільшувати свій дохід від регулювання, тобто регулювати тільки високоприбуткові галузі.

Дослідники чиказької школи вивчали економічну діяльність держави й економічні підстави прийняття рішень у рамках економічної теорії регулювання. Найбільш повне наповнення вона одержала в моделі груп інтересів, яка спирається на тезу про політичну сферу як ринок з власними законами попиту і пропозиції, а також покупцями, постачальниками й посередниками. Будь-яке регулювання з боку держави здійснюється в обмін на галузевий попит з регулювання з високою імовірністю підпадання регулюючої установи під контроль галузі із часом.

Крім того, регулювання пропонується у відповідь на суспільний попит з корегування провалів ринку або несправедливих практик господарювання, наприклад цінової дискримінації. Державні органи як раціональний суб'єкт і його представники – політики й бюрократи – також діють раціонально з метою збереження власної влади, надаючи перемігшим у конкурентній боротьбі групам необхідне їм правове забезпечення. Модернізація також є державним регулюванням економіки, що постачається у відповідь на запит певних груп інтересів, які найбільше виграють від модернізаційних процесів.

Українська практика регулювання має низку особливостей, головна з яких конфліктно поєднує корпоративістський характер системи функціонального представництва й клієнталістський характер прийняття рішень. З урахуванням цих причин економічна модернізація спочатку може бути спрямована на задоволення запитів одних груп інтересів, наприклад інноваційних компаній, але в ході реалізації неминуче переорієнтується на вбудовані в систему корпоративні групи інтересів, наприклад гірничо-металургійного комплексу.

Вплив груп інтересів на політичний процес відбувається на різних рівнях організації суспільства – загальнодержавному, регіональному, міському. З огляду на різноманіття функціонування регіональних політичних співтовариств, яке викликане об'єктивними розходженнями в соціально-економічному та політичному становищі регіонів України, значний інтерес становлять особливості взаємин груп інтересів і органів регіональної влади.

Як сучасні регіональні групи інтересів можна розглядати промислові та фінансові структури, які сформувалися регіональні в результаті процесів структурної перебудови економіки та перерозподілу прав власності. Йдеться про такі бізнес-групи, як “Приват” (сфери інтересів – енергетика, фінансовий сектор, нафтопереробка), “СКМ” (сфери інтересів – гірничо-металургійний комплекс, енергетика), “DCH” (сфери інтересів – хімічна промисловість, будівництво, фінансовий). Кожна із цих компаній володіє активами в різних галузях та регіонах України, але має окремі території як історично пріоритетні: “Приват” у Дніпропетровській області, “СКМ” – у Донецькій, “DCH” – у Харківській).

Маючи великі та різноманітні ресурси, групи інтересів активно впроваджуються в політичне життя регіонів, змінюючи згідно зі своїми завданнями плин політичного процесу та склад політичної еліти. При цьому політична активність груп найчастіше має за мету задоволення переважно

власних інтересів. У зв'язку з цим виникають проблеми відповідності інтересів груп процесу соціально-економічного та політичного розвитку регіонів, а також суспільним потребам.

Але діяльність груп інтересів у регіонах не завжди має розглядатися як перепона на шляху формування ефективної інституціональної системи. У цьому випадку критерієм ефективності інститутів, у створенні яких беруть участь групи спеціальних інтересів, є їх спроможність здійснити внесок до розвитку економіки України. Це передбачає поєднання взаємодії регіональних владних структур, бізнес-груп як інституційних новаторів для проведення соціально-економічної політики. Великі місцеві підприємства і корпорації залишаються ледве не єдиними структурами, які генерують інновації.

Для формування критичної маси інституційних структур інноваційного розвитку необхідно створення фінансово-промислових груп (ФПГ), які здатні на інноваційні та структурні зміни в економіці. Тому в усьому світі ФПГ підтримуються державою, вони створюють можливості для ефективної взаємодії банківських, фондових інститутів і підприємств реального сектора економіки, поліпшують умови взаємного кредитування, скорочують трансакційні витрати. Особливо великий досвід їх функціонування накопичено в Японії та Німеччині. У Росії ФПГ створюються у формі ТНК. В Україні ФПГ ще не отримали навіть законодавчого стартового статусу.

В останні роки спостерігається низька конкурентоспроможність регіонів на зовнішніх ринках, відбулося розбалансування внутрішнього ринку, економічного обміну між регіонами, значне скорочення випуску за рахунок галузей, які виготовляли продукцію кінцевого споживання (в першу чергу – машинобудування). Тісні економічні зв'язки збереглися лише між областями, де сконцентровано металургійну, вугільну промисловість України та все необхідне для їх функціонування – Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською. Саме вони формують найбільш потужну в країні фінансово-промислову групу, яка вже диктує свої економічні та політичні умови. Якщо врахувати, що кардинальна зміна структури власності, яка вплинула на диференціацію економічного розвитку на регіональному рівні внаслідок упровадження нових форм господарювання та зменшення частки державного сектора економіки, призвела до неможливості безпосереднього адміністративного впливу органів місцевої влади на суб'єкти господарювання та втрати важелів прямого втручання влади в їхню діяльність, можна зробити висновки, хто й де є справжнім господарем регіону.

У загальноукраїнському експорті питома вага чотирьох областей (Донецької, Дніпропетровської, Луганської та Запорізької) становить 53,8 % і складається на 90 % із експорту руди, металопродукції та продукції хімічної промисловості (мінеральні добрива). З урахуванням питомої ваги імпорту цих регіонів слід відзначити, що вони економічно більш тісно пов'язані з міжнародними ринками, ніж з національним (проте в надзвичайно вузькому

секторі – металургії та галузях, що постачають сировину для неї). Частка ж експорту половини регіонів не перевищує 1% кожного з них [7].

Структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному ресурсному, економічному, екологічному аспектах виступає об'єктивною передумовою модернізації регіонального управління. Тому інституційний підхід до розвитку територій, вивчення ефективності діяльності управлінських структур представляє особливу актуальність.

Підвищенню якості управління на регіональному рівні покликані сприяти такі заходи:

- стимулювання ефективності інструментів стратегічного планування, упорядкування функцій (ефективне виконання законодавчих рішень з розмежування повноважень між рівнями державної влади та місцевого самоврядування);

- створення системи моніторингу регіональних соціально-економічних показників, стану нормативно-правової бази, ходу соціально-економічних реформ, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу та здійснення інвестиційних проектів, виявлення інфраструктурних обмежень і можливостей для реалізації великих інвестиційних проектів;

- сприяння міжрегіональної координації рішень у сфері економічної політики;

- реалізація існуючих механізмів фінансового заохочення регіонів і муніципальних утворень, орієнтованих на проведення пріоритетних реформ;

- координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських і наукових організацій з питань розробки реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів або груп регіонів (макрорегіонів).

З урахуванням міжнародного досвіду в рамках реалізації завдання інституціоналізації державної регіональної політики можливе створення агентства регіонального розвитку територіального планування, основними завданнями якого мають стати:

- організаційне та експертне забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з погодженням територіальних пріоритетів галузевих та інфраструктурних проектів і програм, зокрема національних проектів;

- методичне та організаційно-фінансове забезпечення процесу стратегічного планування регіонального розвитку з дотриманням принципу публічності при розробці та погодженні регіональних стратегій;

- організація доопрацювання погоджених пріоритетних проектів регіонального розвитку з метою їх включення в діючі галузеві та інфраструктурні проекти і програми;

- реалізація системи заходів, які сприяють створенню організаційних форм, що забезпечують інтеграцію ініціатив бізнесу, територіальних і професійних співтовариств з метою регіонального розвитку;

– здійснення заходів щодо мобілізації позабюджетних коштів для реалізації програм регіонального розвитку;

– надання державних послуг у сфері регіонального розвитку та територіального планування.

Кінцевим результатом модернізації регіонального управління мають стати:

– консолідація українського суспільства;

– розвиток інститутів громадянського суспільства та розширення участі громадян у вирішенні суспільних проблем;

– збереження і розвиток національного гуманітарного простору; забезпечення інтересів суспільства і держави шляхом розвитку мовної та культурно-інформаційної політики;

– подолання корупції.

Інституційний підхід до суперечностей модернізаційних процесів регіонального розвитку надає важливі інструменти спільного аналізу економічних і політичних процесів. Перспективними напрямками проведеного дослідження є визначення принципів розробки стратегій розвитку регіонів і окремих муніципальних утворень, реформування системи міжбюджетних відносин, можливої територіально-адміністративної реформи.

Література:

1. Амосов О. Ю. Капіталізація як засіб модернізації суспільства / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1 (17). – С. 43–50.

2. Бубенко П. Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку / П. Т. Бубенко. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 295 с.

3. Гриценко А. А. Методологічні основи модернізації. України / А. А. Гриценко // Економіка України. – 2011. – № 2. – С. 4–22.

4. Данилишин Б. П. Новітні виміри сучасної практики соціально-економічних перетворень у державі / Б. П. Данилишин // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 40–50.

5. Лібанова Е. М. Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1 (15). – С. 24–38.

6. Решетило В. П. Синергия становления и развития региональных экономических систем : монография / В. П. Решетило ; Харк. нац. акад. город. хоз-ва. – Х., 2009. – 218 с.

7. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.http://ukrstat.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 29.01.2013 р.