

Ю. Л. ОРЕЛ

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ЦЕНТРОМ І РЕГІОНАМИ В МЕЖАХ НЕОІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

Розглянуто особливості побудови державної регіональної політики з урахуванням вимог неоінституціоналізму, систематизовано передумови розбудови відносин між центром та регіонами, узагальнено вимоги до правових, економічних та організаційних механізмів державного регулювання регіонального економічного розвитку.

Ключові слова: ефективність, принципи, механізми, державне регулювання, економіка, інститути.

Aspects of construction of regional policy with the requirements of the theory of new institutional economics, systematized prerequisites development of relations between the center and the regions, summarized the requirements for legal, economic and institutional mechanisms of state regulation of regional economic development.

Key words: effectiveness, principles, mechanisms, regulation, economics, institutions.

Згідно з Основним Законом, Україна є демократичною, соціальною та правовою державою, в якій кожному громадянину гарантуються рівні права на працю, гідний рівень життя, соціальний захист незалежно від місця його проживання. Між тим, сьогодні в нашій країні є надзвичайно поширеними регіональні диспропорції, що знаходять свій прояв у різному рівні заробітних плат, доступу громадян до освіти, медичних послуг тощо. Подолання цих диспропорцій стало однією з найважчих проблем державної регіональної політики в останні 20 років, яку, до речі, так і не вдалося вирішити. У результаті створюються умови для зростання соціальної напруженості в суспільстві, відтоку робочої сили з депресивних територій та занепаду останніх. При цьому існуюча практика розподілу допомоги з центрального бюджету не повною мірою виконує функції стимулювання регіонів щодо нарощування власних доходів і їх мобілізації. Така ситуація вимагає створення ефективної системи взаємодії між центром та регіонами, яка б сприяла забезпеченню сталого економічного розвитку кожної області та кожної територіальної громади. Причому вкрай важливо, щоб ця система враховувала найкращий світовий досвід та сучасні вимоги до такої взаємодії. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми статті.

Розробкою нових моделей державного регулювання регіонального економічного розвитку займалися такі закордонні дослідники, як П. Кругман,

К. Кларк, П. Де Ла Курт, Т. Сван, П. Самуельсон, А. Скотт, Дж. Стігліц, М. Сторпер, Дж. Цейтлін та ін. Проблемою підвищення ефективності державної регіональної політики займалися такі дослідники, як В. Бабаєв, О. Бабич, О. Батанов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Е. Горян, В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Шаров та ін. Значний внесок у розробку механізмів державного регулювання економіки внесли О. Амосов, В. Бодров, В. Гриньова, А. Дегтяр, Л. Дмитриченко, Д. Карамішев, О. Кілієвич, М. Корецький, М. Латинін, В. Мартиненко, Г. Одінцева, І. Сараєва та ін.

Між тим, на сучасному етапі розвитку, необхідно зазначити, що українська регіоналістика, рівно як й наука та практика державного управління, потребують розробки нової системи відносин між центром і регіонами, які б ґрунтувалися на сучасних методологічних підходах, що пройшли практичну апробацію в розвинених країнах.

Метою статті є визначення особливостей формування та реалізації державної регіональної економічної політики на основі положень і принципів неінституціональної економічної теорії.

Як свідчать сучасні тенденції, державне регулювання регіонального економічного розвитку в розвинених країнах, зокрема США, Канади та Західної Європи, здебільшого спирається на неінституціональний підхід, ключовою ознакою якого є урахування соціальних інститутів і соціальних мереж, що функціонують на певній території, в процесі формування на реалізації державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів [10; 13; 15; 16]. “Слід усвідомити, – писав один із засновників нової інституціональної теорії Р. Коуз, – що коли економісти досліджують роботу економіки, вони мають справу з впливами окремих осіб або організацій на інших, що працюють в тій же системі. Це і є наш предмет. Якби не було таких впливів, не існувало б підлягають вивченню економічних систем” [3, с. 28]. На думку Д. Норта, “головна роль, яку соціальні інститути відіграють у суспільстві, полягає в зменшенні невизначеності шляхом встановлення стійкої (хоча і не обов’язково ефективної) структури взаємодії між людьми” [6, с. 21].

У рамках неінституціональної теорії державне регулювання регіонального економічного розвитку має будуватися на низці принципів, головними серед яких є: принцип стратегічного цілепокладання, урахування інтересів об’єктів регулювання пріоритетності вирішення соціальних проблем, принцип правового забезпечення, субсидіарності, адресності, широкого використання договірних відносин, орієнтації на програмно-цільові методи, відповідальності і контролю [2; 9; 11].

Значені принципи складають основу нової моделі відносин між центром і регіонами, згідно з якою основними передумовами впливу на регіональні соціально-економічні процеси з боку центральних органів влади виступають:

1. Глибокий аналіз економічного розвитку регіону, створення його економічного паспорту.

У першу чергу, мова йде про оцінку стану регіональних ринків промислових і продовольчих товарів, експортного потенціалу. Крім традиційного аналізу стану економіки регіону, заснованого на аналізі статистичної інформації, в нього мають бути включені результати ґрунтовних маркетингових досліджень, як стану ринків продукції та послуг, вироблених у регіоні, так і їх імпорту (і міжрегіонального). Такі дослідження дозволяють:

- визначити: можливі масштаби та потенційні перспективи розвитку діючих виробництв і створення нових; завдання державної політики, пов'язані з міжрегіональною асиметрією;

- установити природні (по відношенню до регіону) монополії щодо продукції та послуг для формування економічних інтересів регіону з точки зору економічної безпеки;

- оцінити експортний потенціал регіону, можливості його розвитку і на цій основі виявити можливі обсяги залучення додаткових кредитних ресурсів (наприклад, на основі використання експортного покриття інвестиційних ресурсів, що є основним інвестиційним інструментом багатьох європейських країн [8, с. 124]);

- визначити коло потенційних товаро- і послуг-виробників, присутність яких у регіоні дозволить заповнити відповідні товарні ніші, сформувати регіональні ринки продовольчих і промислових товарів;

- представити економічні інтереси регіону в країнах-експортерах і імпортерах продукції в регіоні, визначити основні напрями міжнародного інвестиційного співробітництва та стратегічних партнерів (у тому числі і на рівні зарубіжних країн).

2. Аналіз фінансової ситуації та бюджетного процесу, забезпечення переходу до середньострокового бюджетного планування.

Зазначимо, що, згідно з думками багатьох науковців [1; 4; 12], основою побудови стратегій соціально-економічного розвитку регіону, формування механізмів її реалізації є бюджетний процес, його аналіз, планування і прогнозування змін, оскільки:

- саме аналіз стану бюджетного процесу дозволяє виділити бюджетоутворюючі підприємства, програми (у тому числі й інвестиційні), розвиток яких і повинні бути пріоритетними для адміністрації, повинні забезпечуватися бюджетною підтримкою (у тому числі і державною) і скласти основу регіональних інвестиційних програм;

- саме впровадження регіонального бюджетного планування дозволяє цілеспрямовано управляти бюджетним процесом, а не сподіватися на стихійні чинники;

- планування і прогнозування регіонального бюджетного процесу дає необхідну базу для формування соціальних програм і планування їх ресурсної забезпеченості;

- такий аналіз дає можливість створити певні пільгові умови для бюджетно та соціально значимих підприємств.

Результати аналізу регіональної фінансової системи і бюджетного процесу, а також регіональний маркетинг повинні дозволити визначити економічні пріоритети і намітити шляхи забезпечення їх реалізації в заходах і цільових регіональних програмах, правові й адміністративні механізми їхньої реалізації. Перехід на середньострокове і довгострокове фінансове планування, дозволяє покращити інвестиційний клімат і забезпечити сталий розвиток важливих для економіки регіону сфер.

3. Аналіз соціально-демографічної ситуації в регіоні, створення соціального паспорту регіону.

Крім загальноприйнятого аналізу соціально-економічного становища регіону, що включає інформацію про населення (чисельність і статеві вікова структура, чисельність і структура сімей, міграція і розселення), рівень і спосіб життя (основні джерела і рівень доходів, купівельна спроможність, рівень і структура витрат і споживання), соціальна інфраструктура (житло, транспорт і зв'язок наука, культура і освіта), соціальне неблагополуччя (безробіття, страйки, умови праці, рівень престижу), під час складання соціального паспорту необхідно принципово скласти уявлення про таке:

– соціальні пріоритети регіону, що дозволить в умовах дефіциту бюджетних ресурсів зосередитися на основних соціальних проблемах, створити організаційні, податкові та законодавчі стимули їх вирішення;

– соціальні нормативи, які роблять можливим планування соціального розвитку регіону, оптимального використання відрахувань до державного бюджету під час укладення різних угод, інвестиційних контрактів тощо;

– систему адресних соціальних (в тому числі і інвестиційних програм), що реалізуються на рівні регіонів.

Відзначимо, що наявність достовірного аналізу тенденцій соціально-демографічного розвитку регіону дозволяє державі, потенційним інвесторам, розробникам і реалізаторам стратегій розвитку регіону прогнозувати напрямки змін стану ринків промислових та продовольчих товарів, визначити свої інтереси і, безсумнівно, ефективніше реалізовувати власну економічну політику.

4. Аналіз існуючої нормативної бази, розробка пропозицій щодо подолання існуючих недоречностей і проблем.

Відзначимо, що дуже часто саме чинні нормативи, стандарти, умови або застарілі і неефективні регіональні програми виступають перепорою для вирішення нагальних соціально-економічних проблем території. Виходячи з цього, до діючої на рівні регіонів нормативної бази можна висунути декілька важливих вимог. По-перше, вона повинна бути узгоджена, взаємопов'язана з національним законодавством і не суперечити йому. По-друге, регіональні акти повинні бути узгоджені між собою (по горизонталі), представляючи самодостатню систему, що охоплює сфери економіки, екології, культури, соціальної і політики тощо. По-третє, система регіональна нормативна база повинна враховувати вимоги міжнародних інвестиційних та фінансових інститутів, зокрема, щодо участі в перспективних міжнародних проектах і програмах.

Зазначимо, що останнім часом у багатьох європейських країнах намітилася тенденція налагодження ділового співробітництва великих міжнародних компаній, транснаціональних корпорацій з регіональними рівнями влади, що часто гарантує більш короткий шлях прийняття організаційних і адміністративних рішень [7; 14; 15]. Між тим, в Україні така практика ще набула належного поширення. Одна з можливих причин – відсутність належних правових норм, програм, які б сприяли залученню таких інвесторів.

Результати проведеного аналізу в межах зазначеної моделі слугують підґрунтям для обрання можливих напрямків реалізації державної економічної політики на рівні регіону. При цьому в якості основного завдання такої політики стає раціональне поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, місцевого самоврядування та безпосередньо громадян. Адже інтереси всіх наведених сторін взаємопов'язані і значною мірою реалізуються у структурі цілої низки відносин, зокрема соціальних (зайнятість і безробіття, надання соціальних послуг, соціальне забезпечення тощо), екологічних (створення нормального середовища для проживання), природоресурсних (дбайливе ставлення до надр, земель, лісів тощо), суспільно-політичних (самостійність регіонів, громад, запобігання деструктивній територіальній дезінтеграції, економічного та іншого сепаратизму) тощо.

Множинність суб'єктів регіонального економічного розвитку, а також їх інтересів виступають причиною формування блоків загальнодержавних, регіональних і місцевих зв'язків і відносин. Так, усі громадяни зацікавлені в забезпеченні своїх конституційних прав і свобод на всій території держави незалежно від місця проживання або роботи і одночасно в розвитку сфери економіки, екологічній безпеці тощо. Держава теж реалізує через власні інститути свою зацікавленість у збереженні територіальної цілісності та стабільної соціальної ситуації, збільшенню макроекономічних показників. Усі територіально-адміністративні утворення, в свою чергу, зацікавлені у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку території і наявності необхідних для цього матеріальних, фінансових, кадрових та інших ресурсів. Усі господарюючі суб'єкти зацікавлені в нормальних умовах економічної діяльності, в безперешкодному русі капіталу, праці і товарів між регіонами. Загальноприйнятне поєднання таких стійких блоків інтересів можливо на основі системної організації економічних відносин, що дозволить досягти компромісу економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів самих різних суб'єктів. У межах зазначеної вище неоінституціональної моделі відносин між центром і регіонами ця мета може бути реалізована за допомогою правових, економічних, адміністративних та інших механізмів, що будуються з урахуванням певних вимог.

1. *Щодо правових механізмів.* Вони повинні забезпечити чітке визначення та законодавче закріплення сфери регулювання і ступеня відповідальності для кожного рівня влади. Центральні та місцеві органи виконавчої влади повинні нести відповідальність у законодавчо встановленій сфері їхньої діяльності, і діяти чітко на основі встановлених прав, компетенції та ступеня самостійності в

питаннях розпорядження, володіння, використання своєї власності, фінансово-економічних та природних ресурсів.

При цьому повинні існувати системи норм, процедур і форм регулювання та регламентації діяльності господарюючих суб'єктів з урахуванням інтересів регіонального та місцевого соціально-економічного розвитку; встановлені конкретні переліки податкових, адміністративних та інших важелів впливу на суб'єкти економічної діяльності.

Також важливим є законодавче забезпечення гарантій того, що соціальні, екологічні, національно-етнічні та інші регіональні цінності регіонів не будуть руйнуватися під час діяльності як органів державної влади, так і господарюючих суб'єктів; і, навіть, навпаки ці цінності будуть зберігатися і розвиватися. При цьому кожен суб'єкт господарювання повинен бути захищеним від адміністративного втручання в його діяльність з боку органів влади поза межами їх законних компетенцій.

2. *Щодо економічних механізмів.* У даному разі робиться акцент на необхідності урахування специфіки місцевої економіки, тобто збереження уявлення про регіон як про певною мірою унікальний і специфічний об'єкт регулювання. Центральні органи влади та їхні територіальні підрозділи зобов'язані використовувати наявні в їхньому розпорядженні важелі впливу з обов'язковим урахуванням цілей (стратегії) соціально-економічного розвитку конкретної території.

Також під час формування та реалізації політики щодо того чи іншого регіону треба орієнтуватися на таку систему інструментів, стандартів і нормативів, що враховують об'єктивні зміни в рівні та способі життя населення, відмінності щодо можливостей використання з метою соціально-економічного розвитку регіону власних ресурсів: комунального майна, надр, землі тощо.

Окрім цього, під час розробки та запровадження економічних інструментів впливу треба враховувати наявність географічних, природно-кліматичних, соціально-економічних, національно-етнічних та інших відмінностей між регіонами, по можливості створювати специфічні режими для організації господарської діяльності в регіонах з особливим статусом (прикордонні території, зони екологічного лиха, депресивні території, столиця тощо).

3. *Щодо організаційних механізмів.* Необхідно забезпечити єдиний підхід до організації взаємодії між територіальними підрозділами центральних органів влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо розподілу їх повноважень і компетенцій. Відносини з приводу власності, організації бюджетного процесу між регіонами та місцевими структурами повинні ґрунтуватися на тих же принципах і механізмах, що і аналогічні відносини між центром і регіонами.

У той же час взаємодія органів влади різних рівнів між собою, з господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями у сфері спільних інтересів має будуватися переважно на основі механізмів делегування повноважень та договірно-погоджувальних процедур.

Також необхідно забезпечити відповідність організаційних структур управління специфіці регіональних економічних відносин. Кожен регіон при цьому повинен мати сферу самостійного регулювання, з урахуванням власних ресурсів (матеріальних, фінансових та інших) та можливостей.

Дотримання зазначених вимог дозволить зменшити існуючі нерівності в регіональному економічному розвитку та забезпечити максимальну ефективність державних впливів на соціально-економічну ситуацію в регіонах.

Швидкі зміни соціальної та економічної реальності, зростаючий рівень світової конкуренції та процеси глобалізації актуалізують необхідність побудови нової системи відносин між центральними та регіональними органами влади. Використовуючи сучасні тенденції науки і практики державного управління, а також принципи неоінституціоналізму в статті систематизовано передумови розбудови відносин між центром та регіонами: зокрема, формування економічного та соціально-демографічного паспорту регіону, перехід до середньострокового та довгострокового бюджетного планування, ліквідація протиріч у нормативній базі. Також узагальнено вимоги до правових, економічних та організаційних механізмів державного регулювання регіонального економічного розвитку, в основі яких покладено необхідність врахування специфіки регіонів і відповідність державної політики інтересам усіх суб'єктів соціально-економічного розвитку регіону. Конкретні заходи та інструменти державного регулювання регіонального економічного розвитку стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Гвазава Н. Г.* Регіональна політика України у контексті Європейської інтеграції / Н. Г. Гвазава // Наукові праці ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18–19. – С. 106–111.
2. *Гонціязж Я.* Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього / Я. Гонціязж, Н. Гниддок // Збірник наукових праць УАДУ. – Вип. 2. – Ч. 1. – К., 2000. – С. 66–67.
3. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера ; науч. ред. Р. Капелюшников. – М. : Дело, 1993. – 192 с.
4. *Лісовський С. А.* Основи сталого (збалансованого) економічного, соціального, екологічного розвитку / С. А. Лісовський ; Ін-т географії НАН України ; [наук. ред. Л. Г. Руденко]. – Житомир : Полісся, 2007. – 108 с.
5. *Максимова Т. С.* Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : монографія / Т. С. Максимова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.
6. *Норт Д.* Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 14–23.
7. *Псарев В. И.* Комплексное планирование социально-экономического развития территории: методический аспект / В. И. Псарев, Т. В. Псарева, Е. А. Казакевич // Экономика и управление. – 2006. – № 4. – С. 37–42.

8. Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
10. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / науч. ред. д.э.н. Б. С. Жихаревич. – СПб. : Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”, 2004. – 288 с.
11. *Стеченко Д. М.* Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вища шк., 2000. – 223 с.
12. *Петровська І. О.* Фінанси (з елементами статистики фінансів). Навчальний посібник / І. О. Петровська, Д. В. Клиновий. – К. : ЦУЛ, 2012. – 308 с.
13. *Фуруботн Э. Г.* Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер ; пер. с англ. ; под ред. В. С. Катяло, Н. П. Дроздовой. – СПб. : ИД СПб. гос. ун-та, 2005. – 702 с.
14. *Шромнік А.* Територіальний маркетинг. Проблеми формування маркетингової стратегії міст і регіонів / А. Шромнік. – Тернопіль : Територіальний інститут соціальних та інформаційних технологій, 2011. – 52 с.
15. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: Опыт для России : сб. обзоров / кол. авт. Н. А. Макашева, В. Г. Былов. – М. : ИНИОН РАН, 2006. – 131 с.
16. *Blakely E.* Planning Local Economic Development : Theory and Practice / E. Blakely. – London : SAGE Publications, 2006. – 416 p.

Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.

УДК 336.22

О. В. РЕВЕНКО, Т. В. РЕВЕНКО

СТРАТЕГІЧНІ ТА ТАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Досліджено проблеми та особливості реалізації податкового менеджменту на рівні держави і підприємства. Обґрунтовано специфіку управлінських рішень у рамках тактичного та стратегічного державного податкового менеджменту.

Ключові слова: податковий менеджмент, податкова політика, податкова стратегія, синергійний ефект.

The problems and the features of the implementation of tax management at the state and enterprises. Substantiated specific management decisions in the tactical and strategic state tax management.

Key words: tax management, tax policy, tax strategy, synergy.