

УДК 338.45.01: 332.14

С. А. Денисенко,  
здобувач кафедри обліку і аудиту,  
Академія муніципального управління

## ТЕХНОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ ПОЛІТИКОЮ ПРИ ЗАГОСТРЕННІ ПРОТИРІЧ ВІДТВОРЮВАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

*У статті визначено, що державне регулювання суспільного відтворення продуктивних сил необхідно будувати з урахуванням регіональної компоненти. Обґрунтовано технологія управління реалізацією регіональної політики, добір інструментарію якої базується на використанні принципів раціоналізації та збалансованого поєднання економічних, адміністративних, інноваційних та інформаційних важелів впливу для регулювання відтворювального процесу регіональних господарських комплексів.*

*In the article certainly, that government control of public recreation of productive forces must be built taking into account regional components. Grounded technology of management realization of regional policy, the selection of tool of which is based on the use of principles of rationalization and balanced combination of economic, administrative, innovative and informative instruments of influence for adjusting of reproductive process of regional economic complexes.*

*В статье определено, что государственное регулирование общественного воспроизводства необходимо строить с учетом региональной компоненты. Обоснована технология управления реализацией региональной политики, отбор инструментария которой базируется на использовании принципов рационализации и сбалансированного сочетания экономических, административных, инновационных и информационных рычагов влияния для регулирования воспроизводственного процесса региональных хозяйственных комплексов.*

**Ключові слова:** виробничо-економічні системи, політика, відтворення, процес, управління, безпека, регіональні промислові комплекси, господарські комплекси, інноваційні важелі, інформаційний потенціал.

**Keywords:** production-economic systems, policy, recreations, process, managements, safety, are regional industrial complexes, economic complexes, innovative levers, informative potential.

**Ключевые слова:** производственно-экономические системы, политика, воспроизводство, процесс, управление, безопасность, региональный промышленный комплекс, хозяйственные комплексы, инновационные рычаги, информационный потенциал.

**Постановка завдання у загальному вигляді.** Аналіз існуючої ситуації, зокрема: спаду обсягів випуску та падіння технічного рівня підготовки виробництва до нововведень, втрати ринків збуту, деіндустріалізації економіки та майже повного знищення науково-технічного потенціалу, зниження темпів освоєння інвестицій, нарощення обсягів «тіньової» економіки тощо, визначає необхідність впровадження активних форм реструктуризації, зокрема, реалізацію процесів відтворення та реінжинірингу системи управління розвитком потенціалу регіональних господарських комплексів.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з економічним регулюванням розвитку регіонів та регіональними проблемами відтворювального процесу, розглядаються багатьма науковцями, а саме у працях Амітана В. Н., Базилюка Я. Б., Бистрякова І. К., Кваснюка Б. С., Царенко О.В. та ін. Проте проблеми формування технологій регулювання економічного розвитку регіонів, визначення пріоритетних напрямів інституціоналізації інноваційного регіонального розвитку потребує подальших досліджень, зокрема пошуку ефективних заходів реалізації відтворювальних процесів у межах регіону, джерел економічного регенерації та відновлення виробничо-економічних систем регіональних промислових комплексів.

**Метою статті є** обґрунтування технології управління реалізацією регіональної політики, добір інструментарію якої базується на використанні принципів раціоналізації та збалансованого поєднання економічних, адміністративних, інноваційних та інформаційних важелів впливу для регулювання відтворювального процесу регіональних господарських комплексів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Впродовж декількох десятків років регіональна політика здійснювалася головним чином міністерствами, які ухвалювали рішення, виходячи зі своїх власних галузевих пріоритетів. Не дивлячись на те, що загальним завданням було збільшення виробництва, такі рішення практично не враховували територіальні можливості. Територіальні плани (на всіх рівнях) склалися з суми галузевих планів для виконавчої влади (держави, області тощо). Перехід з системи адміністративного перерозподілу товарів і послуг, строго контрольованого державою, на ринковий попит виявив цілий ряд регіонів і центрів, в яких рівень виробництва не задовольняє ринковий попит.

Окрім спадщини адміністративно-командної системи зростанню регіональних проблем сприяли об'єктивні природно-географічні чинники, (пов'язані з розміром та різноманітністю простору України), а також економічні і політичні проблеми останнього десятиліття (услід за дезинтеграцією Радянського Союзу, почався перехідний процес, який проходив дуже швидко, і багато регіонів не змогла адаптуватися до нових умов). При цьому, були зруйновані практично всі економічні зв'язки та регулюючі механізми, що існували на той час, а нові, недавно створені ринкові інститути опинилися не здатні ефективно регулювати та долати серйозні територіальні відмінності [4]. В результаті такого реформування, відмінності між регіонами, а також між центром і периферією тільки поглибилися, що відбулося на уповільненні відтворювальних процесів. Проте, якщо в центрі вже помітний процес економічного зростання і відновлення темпів відтворення, то економіка периферійних територій впродовж десяти років знаходиться у стагнующому стані.

Наявність суттєвих відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів робить негативний вплив на процеси суспільного відтворення будь-якої країни, тим паче такої великої країни як Україна, яка включає ряд регіонів, кожен з яких має свою специфіку. У зв'язку з цим, перед державою стоїть завдання сформувати дієву регіональну економічну політику, направлену на подолання територіальної неоднорідності, збалансованості, забезпечення єдності та цілісності країни. Ми вважаємо, що саме державне регулювання регіонального розвитку є ключовим питанням всіх економічних та політичних перетворень у суб'єкті держави і важливим чинником відновлення процесів розширеного відтворення у регіонах.

Разом з тим, кажучи про необхідність формування регіональної економічної політики, ми не наполягаємо на тому, що в даний час в країні не існує ніякого регіонального регулювання. За останні п'ять років були зроблені деякі кроки у напрямі державного регулювання територіального розвитку (Укази Президента, ухвалення ряду законів у Верховній Раді, вдосконалення методики розподілу трансфертів, розробка цільових регіональних програм тощо). Проте ці кроки не носили послідовного характеру, унаслідок чого система регіонального управління опинилася украй неефективною та нездібною до вирішення найбільш гострих територіальних завдань.

Однією з таких задач є, на наш погляд, територіальний розподіл державних коштів. В Україні, як практично і у всіх інших країнах, держава забезпечує підтримку регіонам, на території яких проводиться видобуток вугілля, територіям, які піддалися екологічним лихам, а також соціальної допомоги регіонам, що найбільш мають потребу [4]. В Україні ця підтримка здійснюється через державний бюджет, починаючи з 1994 року. Проте, суми виділяються урядом на регіональні потреби дуже малі. Згідно із статистичними даними вони не перевищують 3% від ВВП [4].

Визначено, що перед винесенням офіційних ухвал про надання державної підтримки не завжди проводиться загальний аналіз регіональних показників і внаслідок цього допомога була направлена не в ті регіони, які мали потребу. Крім того, іноді отримання тим або іншим регіоном фінансової допомоги з державного бюджету залежить від політичного тиску або особистого авторитету регіональних лідерів. Ми вважаємо, що при виділенні засобів регіонам уряду слід керуватися критеріями соціально-економічної ефективності, а не політичною кон'юктурою.

Необхідно відзначити і той факт, що останнім часом багато державних і регіональних керівників зводять проблеми регіональної політики тільки до міжбюджетних відносин. В першу чергу це пов'язано з катастрофічним дефіцитом власних грошових коштів в регіональних бюджетах. За статистичними даними, в консолідованих бюджетах суб'єктів країни власні доходи складають всього від 30-33%, а засоби бюджетного регулювання від 67 до 70%. Проте, ми вважаємо, що регіональна політика не повинна будуватися лише на фінансовій основі. У сучасних умовах дезинтеграції економіки непростиме відвернення ресурсів від вирішення загальнонаціональних завдань на користь розвитку окремих регіональних промислових комплексів може привести до негативних наслідків. Крім того, спроби вирішувати найбільш гострі проблеми регіонів за рахунок надання ним виняткових економічних переваг (податки, кредити на експортних ринках), не тільки не сприяють економічному регулюванню та регіональному вирівнюванню, а приводять до ще більш напружених відносин як між центром і регіонами, так і міжрегіональним [4]. Держава незадовола безперервними зверненнями губернаторів, з проханням виділити більше грошей. Регіони, у свою чергу не задоволені тим, як розподіляється державний бюджет, затримками в перерахуванні коштів на заробітні плати бюджетникам, фінансування державного озеленення, за трансфертами, інвестиціями підтверджені урядом програми. Наголошуємо, що існуюча концепція бюджету потребує корінного реформування, оскільки нинішнє розділення податкових платежів, трансфертів, надання пільг є результатом суб'єктивного перерозподілу грошових коштів. При цьому страждають не тільки бідні, депресивні регіони, але і регіони-донори, оскільки вони вимушені віддавати велику частину зароблених грошей.

Подуючи фінансову підтримку депресивним територіям держава також повинна враховувати інтереси і економічно розвинених регіонів, в яких здійснюється процес розширеного відтворення продуктивних сил при постійному збереженні та примноженні потенціалу регіонального господарського комплексу. У даний час органи державної влади відкачують велику частину доходів цих регіонів до державного бюджету, внаслідок чого можливе порушення стабільного процесу відтворення, і цілком розвинений регіон може перейти у розряд депресивних. Для відновлення ж підірваного потенціалу депресивного регіону потрібні десятиліття, а витрати будуть у багато разів більше, ніж на підтримку стабільного характеру відтворення продуктивних сил регіональної економічної системи.

Останніми роками, важливу роль у регіональній політиці України відіграє механізм укладення договорів між державою та його суб'єктами. Така форма взаємовідносин між центрами та регіонами отримала в нашій країні визнання як найбільш оптимальна. На сьогоднішній день складено 50 таких договорів і більш ніж 200 угод до них [4]. Проте, при укладенні договорів, державні та регіональні власті часто прагнуть вирішувати протилежні завдання. З одного боку, уряд, прагнучи забезпечити територіальну єдність країни, застосовує єдиний уніфікований підхід при підготовці відповідних документів, де зачіпаються в основному питання розмежування повноважень. З іншого боку, керівництво регіонів прагнуть до відособлення та економічної дезинтеграції, пояснюючи це необхідністю обліку територіальних особливостей, економічної доцільності і національним чинником. Такий підхід, на наш погляд, не тільки не сприяє скороченню диференціації між регіонами, а навпаки, веде до подальшої дезинтеграції країни. Доведено, що в цілях запобігання цьому процесу необхідно в основу регіональної політики покласти єдність цілей і взаємодію регіонального та державного рівнів регулювання.

Однією з умов збереження цілісності та розвитку України, поліпшення соціально-економічного положення регіонів є зміцнення міжрегіональних зв'язків [4]. Вважаємо, що для запобігання дезинтеграції країни необхідно розвивати та удосконалювати не тільки «вертикальну» складову державних відносин (центр-регіон), але і «горизонтальну» (регіон – регіон). Проте, останнім часом, спостерігається тенденція до економічного відособлення регіонів. Все активніше відбувається замикання регіональних промислових комплексів, посилення їх орієнтації на внутрішньорегіональні ринки.

Проводячи аналіз визначено, що у 60 з 78 суб'єктів держави значно виросла частка продукції, що реалізується усередині свого регіону у загальному обсязі виробленої промислової продукції. Половина суб'єктів держави понад 50% виробленої продукції реалізує на внутрішньорегіональному ринку. І хоча деякі економісти вважають, що така політика підвищує економічну безпеку регіону, ми погоджуємося з думкою Амітана В.М. про те, що в довгостроковій перспективі це матиме негативні наслідки, оскільки сприяє руйнуванню міжрегіональних економічних зв'язків [1].

Ефективність регіональної політики визначається цілим рядом чинників економічного регулювання, одним з найбільш важливих з них є інституціональний чинник. Дієвість регіональної політики знижується із-за відсутності ефективного інфраструктури, у тому числі інноваційної інфраструктури.

В основі сучасного типу економічного регулювання розвитку регіонів та промислового зростання лежить реалізація потенційних конкурентних переваг, стимулювання інвестиційно-орієнтованого та інноваційного розвитку, що безумовно, пов'язано із інтенсифікацією процесів нарощення інноваційного та інформаційного потенціалу (тобто потенціалів системно-універсального функціонування), а також практичного використання інтелектуальних технологій третього рівня, які дозволяють обробляти бази даних і оптимізувати не лише виробничі процеси, а й технології управління регіональним промисловим комплексом (РПК) [4]. При цьому, слід зазначити, що протягом певного часу у виробничо-економічних системах, відбувся поступовий перехід від переважно пошуку та систематизації інформації до її обробки, яка стала основою для нагромадження виробничого потенціалу (який відноситься до потенціалів, згрупованих за матеріальною ознакою).

Крім того, посилення ролі науки та освіти сприяло зростанню загального рівня продуктивності праці, що стало спонукальним моментом для того, аби виокремити новий різновид економіки інформаційного типу [1]. Для останньої характерним є розвиток інформаційної індустрії, формування спільного інформаційного простору, інформатизація усіх сфер виробничо-господарської діяльності в цілому по регіональному господарському комплексу, доступність інформації і, в той час, створення високого рівня системи інформаційної безпеки. З огляду на можливість реалізації процедур реінжинірингу системи управління розвитком потенціалу РПК за рахунок вдосконалення складу функцій стратегічного управління, зокрема:

- регулювання інноваційних та інформаційних процесів;
- цільовій мобілізації та активізації транзакційних факторів підвищення ефективності функціонування промислових підприємств[6];
- раціоналізації використання стратегічного потенціалу та прискорення його трансляції і нагромадження.

Однак, зауважимо, що провести оцінку вагомості внеску інформаційного ресурсу в економічну регенерацію РПК як нематеріального фактору є проблематичним. Оскільки, даний параметр необхідно розраховувати як через інноваційну складову, так і через вплив матеріальної компоненти інформаційних ресурсів на когнітивні процеси і людський капітал. Функціонування виробничо-економічних систем регіонів неможливо уявити без використання сучасних інформаційних технологій, за основу яких взято економічні інформаційні системи, що використовуються для ефективного опрацювання великих масивів даних у комп'ютерних системах регіонального господарського комплексу та інформаційної підтримки управлінських рішень[3].

Реалізація пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки здійснюється не в межах єдиної регіональної програми, а методологічно передбачає цілий ряд окремих державних науково-технічних програм [5]. Вважаємо, вагомим недоліком сучасної інноваційної регіональної політики в Україні є намагання проводити її для дуже широко окресленої інноваційної сфери.

Це призводить до високого рівня розпорощення бюджетних коштів між об'єктами досліджень та послаблення контролю за їх використанням. Враховуючи різноманітність перелічених вище напрямів, робимо висновок, що у державі відсутня чітка концепція щодо інноваційних регіональних пріоритетів. Планується спрямувати бюджетні кошти в галузі регіонального промислового комплексу, які самі повинні формувати фінансові ресурси з метою забезпечення інноваційного прориву, а не бути споживачами цього ресурсу. В результаті відсутності єдиного координуючого центру виникає проблема систематичного недофінансування програм, виконання їх не в повному обсязі або спрямування коштів на розвиток діяльності тільки окремих виробничо-економічних систем РПК.

Таке концептуальне бачення задачі формування державних пріоритетів інноваційної діяльності не може бути підґрунтям для формування регуляторної регіональної політики у галузі інновацій. Реалізація державних заходів щодо прогресивних технологічних змін потребує побудови системи стратегічного планування та оцінки розвитку технологій відповідно до регіональних інтересів з визначенням шляхів та засобів економічного розвитку на новій ресурсній і технологічній основі [2]. Виникає потреба у створенні відповідних регіональних інституцій, які б дозволили започаткувати цю діяльність в Україні та увійшли б у свою мережу подібних державних інституцій.

Проте позавлення інноваційного регіонального розвитку не обмежується тільки точковим стимулюванням обраних тем досліджень чи розробок. Державне регулювання інновацій, наприклад, шляхом пільгового оподаткування НДДКР, запровадження дієвих стимулів для інвестиційної діяльності призводить до збільшення розриву між наукою і виробництвом та нерационального використання бюджетних коштів. Заходи регулятивної діяльності доцільно спрямовувати на забезпечення середовища для масового пошуку результативних шляхів технологічних змін і швидкої підтримки інноваційних знахідок у регіонах.

Результати дослідження регіональних економічних систем дають змогу запропонувати склад дієвого інструментарію, який, на думку автора, саме і визначає склад пріоритетних регуляторів та важелів впливу та є найбільш імовірнішим до застосування в межах використання технологій управління регіональної політики при відтворенні продуктивних сил і економічних процесів у регіональних господарських комплексах (РГК) (табл.1).

Таблиця 1.

## Обґрунтування інструментарію технологій управління регіональної політики при відтворенні економічних процесів у РГК

Засоби та пріоритети	Інструментарій забезпечення відтворювальних процесів у регіональних господарських комплексах
Державна регуляторна політика	Вимагається здійснення управлінських процедур із: а) планування діяльності з підготовки найпріоритетніших проєктів регуляторних актів в контексті розвитку РПК, б) відстеження результативності регуляторного акта; в) оптимізація структури управління розвитком регіонального господарського комплексу.
Технічне регулювання діяльності РГК	Використання сучасних інформаційних технологій, за основу яких взято економічні інформаційні системи, що використовуються для ефективного опрацювання великих масивів даних у комп'ютерних системах регіонального господарського комплексу; створення сприятливих умов для стабільного розвитку промислового виробництва і збільшення обсягів наукоємної продукції (зокрема, продукції переробної промисловості).
Податкове регулювання	Розроблення єдиної стратегії податкової реформи, внаслідок чого податковий тягар буде: 1) зменшуватиметься; 2) перерозподілятиметься за різними видами економічної діяльності у відповідності до пріоритетів промислового зростання. Спрощення системи податкового адміністрування. Відшкодування ПДВ через зарахування належних сум у рахунок податкових зобов'язань з інших податків (зокрема, податку на прибуток для промислових наукоємних підприємств; для базових виробництв, що впроваджують енергоефективне обладнання чи постійно здійснюють енерго- й технологічний аудит своєї діяльності у контексті забезпечення високої енергоефективності). Сформулювати та реалізувати чітку державну політику щодо надання пільг зі сплати податку на додану вартість і провести «інвентаризацію» наявних пільг для окремих РПК.
Регулювання економічної конкуренції	Згідно до концепції розвитку РГК має бути деталізовано, виходячи з принципів процесуального законодавства, порядку провадження у заявах і справах про надання дозволу на узгоджені дії та концентрацію виробництва, а також про порушення вимог українського законодавства про захист економічної конкуренції.
Фінансове регулювання	До складу технологій управління регіональною політикою при відтворенні економічних процесів у РГК слід включити заходи щодо • реалізації завдань єдиної державної регіональної політики запровадження електронного документообігу; • нормативно-правового забезпечення технології обробки, створення, передавання, отримання, зберігання, електронних документів; впровадження електронної комерції в межах певного РГК; • спрощення та прискорення документообігу між промисловими підприємствами, що входять до складу певного РГК.
Екологічне регулювання	Комплекс заходів, сформованих у відповідності з інструментарієм забезпечення економічної рівноваги у РГК відрухувань за шкоду нанесену держави.

Джерело: сформульовано та обґрунтовано автором дисертації, що опубліковано у попередній науковій праці

В умовах сучасного, технологічно зорієнтованого ринку “середнього світу”, до яких за рівнем розвитку, чисельністю населення, територією належить Україна, проблеми визначення принципів регулювання інноваційної сфери пов'язані з недостатністю, на відміну від великих держав, засобів для фінансування широкого спектру науково-технічних досліджень і свободи маневру на регіональному ринку, а також неможливістю вузького позиціонування притаманного малим країнам, оскільки цього недостатньо для підвищення добробуту держави. Це викликає потребу визначення власних прийомів входження на регіональний ринок, що суттєво впливає на загальну стратегію регуляторної діяльності в інноваційній галузі.

Світовий досвід показує, що країни по-різному розв'язують дані проблеми. Наприклад, Італія обрала стратегію позиціонування на ринку не за одним, а за двома-трьома напрямками. Франція, Великобританія, Німеччина об'єднали вектори інноваційного розвитку у межах Європейського Союзу, чим закріплюють власні переваги спільного протистояння передовим лідерам на ринку технологій – США та Японії.

З нашого погляду, ідея стати частиною цілого, що завойовало тверді позиції на ринку, є досить логічною, але вона неприйнятна для України, оскільки сформована на початку трансформацій система економічної політики не містить механізмів інноваційної мотивації. При запровадженні реформ вважалося, що інноваційна система регіонів повинна формуватися без втручання держави, на основі принципів саморегулювання, тому реалізація наукової політики інноваційного регіонального розвитку, що передбачає органічне поєднання ринкових методів стимулювання науково-технічної діяльності з посиленням регуляторної ролі регіонів держави, є новою.

Доведено, що навіть найдосконаліші регуляторні заходи з боку держави виявляють власну неефективність у випадку збереження у регіонах несприятливого для інновацій середовища та великої кількості регуляторних перешкод, без подолання яких неможливо здійснювати ефективну інноваційну регіональну політику, що призводить до руйнування цілісності інноваційного процесу та його складових елементів.

**Висновки:** Таким чином, головна проблема, яка сьогодні стоїть перед системою регіонального управління та суспільством полягає у низькому дотриманні вимог законодавства усіма суб'єктами – органами державної та регіональної влади, громадянами та бізнес-структурами. Існує декілька об'єктивних та суб'єктивних причин, серед яких одне з центральних місць займає низька узгодженість нормативно-правових актів різного рівня з очікуванням суб'єктів інноваційної сфери регіонального господарського комплексу. Ознаками цього стану стали відсутність визначення пріоритетної проблеми, на вирішення якої спрямовано нормативний акт, цілей економічного регулювання та індикаторів досягнення нормативним актом своїх орієнтирів регіонального розвитку. Заходи регуляторної діяльності держави мають зменшувати протиріччя відтворювального процесу у регіональних економічних системах та сприяти досягненню забезпечення покращання умов здійснення інноваційного процесу, а це вимагає формування пріоритетних напрямів інституціоналізації інноваційного розвитку регіонів країни.

1. Амитан В. Н. Регион в ресурсной структуре государства / В. Н. Амитан // Региональні перспективи. – 2008. – № 5–6. – С. 15–17.
2. Базилук Я. Б. Конкуреноспроможність національної економіки: сутність та умови забезпечення : [монографія ] / Я. Б. Базилук. – Київ : НІСД, 2002. – 132 с.
3. Бистряков І. К. Економічний простір: аспекти методологічного визначення / І. К. Бистряков, Л. Г. Чернюк. – К.: РВПС України НАН України, 2006. – 56 с.
4. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону. Трансформаційні процеси / за ред. А. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2009. – 608 с.
5. Макконел К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконел, С. Л. Брю: в 2-х т. – М.: Республика, 1992. – Т. II. – 780 с.
6. Покропивний С. Ф. Регулювання територіального розвитку : стратегія і ефективність / С. Ф. Покропивний , В. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2008. – 352 с.
7. Царенко О. В. Загальносистемні особливості та пріоритети регіональної політики у галузі легкої промисловості / О. В. Царенко // Інвестиції : практика та досвід. – 2009. – № 2. – С. 33–36.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"