

# НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

*У статті розглянуто головні соціально-економічні особливості розвитку України. Визначено основні об'єкти державного регулювання. Запропоновані напрями для стимулювання економічного зростання регіонів держави.*

*In article social and economic features of development of Ukraine are considered. The basic objects of state regulation are defined. Directions for stimulation of economic growth of regions of the state are offered.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Недосконалість управління регіональним розвитком та його стимулювання з боку держави спричиняє 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.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями управління регіонами країни, регіонального розвитку, засад розробки та здійснення регіональної політики займалися такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, Д.М. Стеченко, Г.Ф. Столбов, Л.Л. Тарангул, С.Г. Тяглов, В.М. Ходачек, Л.Г. Червова, М.Г. Чумаченко, Б.М. Штульберг, М.Д. Янків та інші.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У ході дослідження необхідно визначити напрями вдосконалення механізмів регулювання економічного розвитку регіонів.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

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

за рахунок розміщення державних підприємств; 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 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 випадків, 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 висуваються, 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 можливість адміністрування цих пільг (тобто держава повинна мати можливість відстежувати цільове використання пільг, що надаються).

Як свідчить досвід світової практики у проведенні регіональної економічної політики, в Україні доцільним є проведення державного регулювання економічного розвитку регіонів з використанням адаптаційної моделі регіональної економічної політики.

На нашу думку, 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, якою 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 еконо-

мічної політики доцільне 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.

На нашу думку, 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.

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 витратів, 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 й інструментів, які використовуються у рамках цієї підтримки.

Окрім того, однією з обов'язкових умов є правильний вибір об'єктів регіональної економічної політики. 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 доцільне, оскільки за сучасного рівня розвитку статистики це призведе до додаткових витрат на збір і обробку інформації, а позитивний ефект від цього зовсім не очевидний.

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.

Так, прикладом можуть слугувати Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV; затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.; затвержене постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. Положення про Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування як консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України.

Використання регіонів як об'єктів регіональної по-

літики 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.

На наш погляд, найбільш прийнятним 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 існування принципових 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. Розгляду показників, які дає змогу виявляти відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, з метою скорочення територіальних диспропорцій, присвячено чимало праць. У більшості випадків автори таких робіт пропонують використовувати для оцінювання широкий набір показників. Такими показниками можуть бути: рівень безробіття (офіційно реєстрованим або загальним), ВВП, номінальний ВВП, процентна ставка, валютний курс, Державний бюджет, торговельний баланс, платіжний баланс, інвестиції в основний капітал. Ці показники в Україні недостатньо достовірні, проте вони відображають очевидні відхилення від середнього в гірший бік.

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 територій, призначаються, як правило, для регіонів. Найбільш відомими є рейтинги інвестиційної привабливості регіонів, що публікуються Інститутом реформ.

Для стимулювання економічного зростання в регіонах потрібні також 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 оці-

нювання всіх фінансових потоків між центром й 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 роботі ефективного інвестиційного законодавства і механізмів його впровадження;

- створення системи інформування потенційних інвесторів про політику територій 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 в Україні в арсеналі засобів державної підтримки економічного розвитку регіонів важливе місце займають методи й інструменти формування їх фінансової бази. Основний зміст цього напряму регіональної економічної політики становлять процеси перерозподілу доходів між бюджетами різних ієрархічних рівнів, що традиційно розгортаються в рамках міжбюджетних відносин. Бюджетна система України, як і в більшості країн, заснована на принципах бюджетного унітаризму і має два рівні: Державний та місцеві бюджети.

Можна назвати такі причини використання бюджетної моделі регулювання територіального розвитку основною інструменту управління регіональним розвитком. По-перше, ця модель добре освоєна і з успіхом застосовувалася на попередньому етапі розвитку, коли державна регіональна політика спиралася саме на Державний бюджет. По-друге, бюджетний механізм регулювання територіальних соціально-економічних процесів показав добрі результати в ході ринкових реформ в країнах Східної Європи. По-третє, багато економічно розвинених країн, що успішно застосовують регіональну політику, використовують інструменти бюджетного регулювання. Нарешті, по-четверте, у державі саме бюджет є ключовим чинником інтеграції регіонів і згладжування міжрегіональних диспропорцій, а бюджетно-податкова політика об'єктивно є єдиною найбільш доступною формою регулювання просторових економічних процесів, особливо в характерних для України умовах обмеженості фінансових ресурсів.

Сучасний стан правової бази добре ілюструє провідну роль міжбюджетних відносин у державному регулюванні територіального розвитку. Міжбюджетні відносини регулюються Бюджетним кодексом, законами про Державний бюджет, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими нормативними актами. Водночас законодавче забезпечення інших існуючих інструментів регіональної економічної політики — цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів, процедур надання податкових і кредитних пільг, стимулювання припливу приватних інвестицій — не розроблено на належному рівні. Таким чином, відсутність або незначна роль інших інструментів державного регулювання територіального розвитку й міжбюджетних відносин пояснюється не тільки браком коштів на їх реалізацію, а й

прогалинами в законодавстві або великою мірою декларативності існуючих законів і актів, що регулюють інвестиційну підтримку регіонів.

З метою подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання економічного розвитку регіонів, ми пропонуємо у складі Державного бюджету України створити Фонд фінансової підтримки регіонів (ФФПР). За рахунок фінансової підтримки з Фонду повинні компенсуватися дисбаланси бюджетної системи. Кошти Фонду у вигляді трансфертів, що розраховуються за єдиною для всіх регіонів формулою, становлять основу державної фінансової допомоги місцевим бюджетам.

Алгоритм розрахунку трансфертів ґрунтується на двоетапній процедурі вирівнювання. Суть першого етапу полягає у виділенні регіонам бюджетного доходу, який був нижче за середній, і у визначенні суми, необхідної для доведення їх доходів до середнього рівня. На другому етапі виділяються регіони, для яких розрахункова сума доходів не покриває прогнозовану суму видатків на черговий фінансовий рік. Згодом пропорційно загальній потребі регіону в ресурсах на першому і другому етапах вирівнювання розраховуються суми трансфертів.

Загальний обсяг коштів ФФПР має визначатися щорічно, виходячи з можливостей Державного бюджету. Формуватися Фонд має за рахунок відрахувань з податку на додану вартість по товарах і послугах. Разом зі створенням ФФПР іншим важливим моментом бюджетної реформи, на нашу думку, може бути підписання між керівниками центральних та місцевих органів державної влади угод про розмежування повноважень і об'єктів управління між центром і регіонами.

## ВИСНОВКИ

Однозначно оцінити подібну державно-правову практику досить складно. З одного боку, договори й угоди використовуються як правовий інструмент для врахування специфіки тих або інших регіонів. Водночас через відсутність формалізованої процедури укладення таких угод посилюється неоднорідність правового простору, тобто правова асиметрія держави.

Паралельно з реформуванням системи міжбюджетних відносин мають вдосконалюватися механізми розробки і реалізації державних цільових програм розвитку регіонів.

## Література:

1. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал: пер. с англ. І. Дзюб. — К.: Основи, 1999. — 422 с.
2. Реалізація політики інноваційно-інвестиційного розвитку економіки на регіональному рівні: [монографія] / А.О. Дегтяр, О.Ю. Амосов, М.А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. А.О. Дегтяра. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2008. — 144 с.
3. Цветков В.В. Державне управління і політика: [монографія] / В.В. Цветков, В.М. Селіванов, О.В. Скрипнюк. — К.: Вид-во "Абрис", 2006. — 312 с.
4. Чистов С.Ю. Якісне перетворення суб'єктів державного управління районного рівня / С.Ю. Чистов // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. — № 2 (16): У 2 ч. — Ч. 1. — С. 89—95.
5. Шахов А. Про міжнародний досвід вирішення суперечностей між органами центральної влади та місцевого самоврядування / А. Шахов // Управління сучасним містом. — 2002. — № 7 — 9 (7). — С. 74—82.

*Стаття надійшла до редакції 20.04.2010 р.*