

С. І. Чернов,
к. держ. упр., Харківська обласна рада

ВИБІР АДАПТАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено заходи державного регулювання міжрегіональної інтеграції та зменшення диференціації регіонального розвитку. Обґрунтовано методику оцінювання інвестиційної привабливості територій з погляду регіональної економічної політики. Визначено головні соціально-економічні особливості розвитку регіонів України.

The measures of the state adjusting of regional integration and diminishment of differentiation of regional development are certain. The method of evaluation of investment attractiveness of territories is grounded from point of regional economic policy. The main socio-economic features of development of regions of Ukraine are certain.

Ключові слова: державне управління, диференціація, інструменти, інтеграція, регіональний розвиток.

ВСТУП

Переважна більшість досліджень, які формують основу теоретичного забезпечення державного управління регіональним розвитком України, проводилося і проводиться сьогодні окремо у двох наукових напрямках: державне управління та регіоналістика. Вчені кожного із них окреслюють власне бачення процесів, пов'язаних із забезпеченням регіонального розвитку країни, в тому числі через систему державного управління, що унеможливує застосування системного підходу до вирішення комплексних проблем регіонів, які з часом лише ускладнюються.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Ге-

расимчук, А.П. Голяков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити заходи державного регулювання міжрегіональної інтеграції та зменшення диференціації регіонального розвитку

— обґрунтувати методику оцінювання інвестиційної привабливості територій з погляду регіональної економічної політики;

— визначити головні соціально-економічні особливості розвитку регіонів України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Недосконалість управління регіональним розвитком та його стимулювання з боку держави спричинило необхідність розробки концепції регіональної економічної політики. Зауважимо, що, на нашу думку, ця кон-

цепція має розроблятися з урахуванням умов, які склалися в Україні, законодавчих основних обмежень, напрямів економічної політики. Визначимо головні соціально-економічні особливості розвитку України.

По-перше, в умовах ринкової економіки визначальну роль у розвитку територій відіграє приватний капітал. Держава може лише впливати на інвестиційну привабливість регіонів, але не може вирішувати за приватних підприємців, де їм розміщувати свої підприємства, як збувати свою продукцію тощо. Обмежена частка державного сектора в економіці означає, що з двох альтернативних підходів: 1) посилення податкового навантаження з метою збільшення масштабів перерозподілу коштів між регіонами, у тому числі за рахунок розміщення державних підприємств і 2) підвищення інвестиційної привабливості країни в цілому й окремих її регіонів — вибір має робитися на користь другого.

По-друге, в Україні за 20 років ринкових перетворень вже 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 можливості адміністрування цих пільг (тобто держава повинна мати можливість відстежувати цільове використання пільг, що надаються).

Як показує аналіз теорій регіональної економіки, світової практики проведення регіональної економічної політики, особливостей розвитку регіонів останніми роками в Україні доцільним є проведення державного регулювання економічного розвитку регіонів, з використанням адаптаційної моделі регіональної економічної політики.

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, в якій 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. Виняток з числа регіонів стимулювання найбільш благополучних у рамках другої складової регіональної економічної політики доцільно 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.

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 [1, с. 96; 2, с. 35].

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 видатків, 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 і інструментів, які використовуються у рамках цієї підтримки.

Правильний вибір об'єктів регіональної економічної політики є однією з обов'язкових умов досягнення позитивних результатів у цьому виді державного регулювання. 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 при сучасному рівні розвитку статистики це призведе до додаткових витрат на збір і обробку інформації, а позитивний ефект від цього зовсім не очевидний.

Невідповідність поділу країни на регіони реальному соціально-економічному розвитку завжди привертала увагу дослідників до вивчення макрорегіонів (під макрорегіонами, як правило, розуміються групи регіонів). Поділ країни на регіони був успадкований ще з часів СРСР, а самі регіони розглядалися як територіально-виробничі комплекси.

Структура мережі економічних регіонів не відповідала реаліям 1990-х років, цей факт відзначали багато експертів. Визначення напрямів і перспектив розвитку регіонів, поза сумнівом, є важливим завданням.

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.

Використання регіонів як об'єктів регіональної політики 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 [3, с. 101].

На наш погляд, найбільш прийнятною 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 про 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), подушний ВВП, номінальний ВВП, ІСЦ, процентна ставка, валютний курс, державний бюджет, торговельний баланс, платіжний баланс, інвестиції в основний капітал. Ці показники в Україні недостатньо достовірні, проте очевидні відхилення від середнього в гірший бік вони відображають [4, с. 101; 5, с. 69].

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

По кожному регіону розраховуються інвестиційний потенціал та інвестиційний ризик. Кожний із цих показників має декілька складових — приватних потенціалів

або видів ризику, які, у свою чергу, розраховуються на основі окремих статистичних показників. Значення вагових коефіцієнтів визначаються на основі опитуванні українських та іноземних експертів з українських та зарубіжних компаній і банків, а джерелами інформації слугують матеріали місцевих державних адміністрацій, Державного комітету статистики України, інших міністерств і відомств. Методика визначення публікованих інвестиційних рейтингів з часом удосконалювалася: її автори перейшли від складання рейтингів для всіх інвестицій (прямих і портфельних) до тих, що дають оцінку виключно для прямих інвестицій, від розрахунку тільки рангів регіонів — до визначення частки регіонів у загальноукраїнському економічному потенціалі.

Розробка оптимальної з погляду регіональної економічної політики методики оцінювання інвестиційної привабливості територій, перспектив (прогнозів) їх розвитку виходить далеко за межі цієї роботи, тому подібне завдання в ній і не ставилося. Проте необхідно навести тут ще одну точку зору. На нашу думку, при складанні рейтингів інвестиційної привабливості регіонів явно не враховується фактор географічного положення кожного регіону.

Завершуючи обговорення питання про вибір регіонів — об'єктів регіональної економічної політики — слід розглянути активно обговорювану останнім часом проблему про перекроювання політико-територіального поділу країни. У більшості публікацій на цю тему пропонується укрупнення регіонів України. Основними висловлюваними на користь укрупнення аргументами найчастіше є створення самостійних регіонів (тобто значно меншою мірою залежних як від фінансової допомоги з державного бюджету, так і від великих компаній — основних платників податків) і підвищення прозорості міжбюджетних відносин [6, с. 69].

На нашу думку, частково правильна лише теза про підвищення самостійності регіонів. Дійсно, регіони, де немає жодного міста, бюджети яких залежать від дуже невеликої кількості платників податків, навряд чи можуть розглядатися як дієздатні регіони. Не випадково на визначення ряду автономних регіонів (наприклад, АР Крим) з'явився термін "регіони-корпорації". Проте укрупнення регіонів не в змозі повністю вирішити проблему їх дотаційності, оскільки в Україні існує територіальна концентрація нинішніх високодотаційних регіонів у східній частині країни.

Таким чином, у разі перекроювання політико-територіального поділу країни масштаб перерозподілу бюджетних доходів у всіх їх формах має залишитися тим самим, різниця лише в тому, що зросте обсяг внутрішньорегіональних потоків за рахунок скорочення фінансових потоків між державою і регіонами. Якщо врахувати, що на сьогодні прозорість відносин між державною і місцевою владою нижча, то про підвищення ефективності взаємовідносин влади різних рівнів говорити навряд чи справедливо.

Інструменти регіональної економічної політики, також як і об'єкти, повинні розрізнятися залежно від її складових-вирішення кризових ситуацій або стимулювання економічного зростання в перспективних з цього погляду регіонах. Розвитку територій (найбільш проблемних депресивних і відсталіх), що перебуває в

кризовому стані, присвячено багато праць. Дуже часто в них пропонується застосовувати весь можливий спектр інструментів регіональної економічної політики, а акцент робиться на використанні державних цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Розглядаючи зарубіжний досвід, ми зауважили також про те, що стимулювання міграції населення з проблемних регіонів у ряді випадків дає негативні результати; вивести все населення не вдається, тоді як демографічна структура з погляду потенційного економічного розвитку тільки погіршується.

Для стимулювання економічного зростання в перспективних з цього погляду регіонах потрібні не стільки державні цільові програми, скільки 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) не ефективно витрачаються кошти. В ідеалі доцільним є складання державного бюджету в територіальному розрізі і оцінювання всіх фінансових потоків між центром і 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 диференціація в рівні забезпечення інфраструктури сучасного виробництва, різниця в рівні життя населення й економічного благополуччя і між різними регіонами України значно перевищує природні відмінності, викликані об'єктивними факторами. У зв'язку із цим гостро постає питання підвищення ефективності управління регіональним розвитком і активізації діяльності держави щодо усунення диспропорцій у національному економічному просторі, створення умов для стійкого розвитку всіх регіонів і країни в цілому. Реалізація заходів з досягнення цієї мети зрештою сприяє збереженню політичної, економічної і територіальної цілісності держави — глобальній меті соціально-економічної політики.

У державному управлінні територіальним розвитком в Україні можна виділити три основні складові:

1) перерозподіл фінансових ресурсів, що знаходяться відповідно до законодавства у розпорядженні державних органів влади різних рівнів (у цьому випадку йдеться, перш за все, про надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим);

2) диференційовані по регіонах регульовані інструменти (для стимулювання економічного зростання або підтримки проблемних регіонів можуть встановлюватися знижені ставки податків, пільгові кредитні ставки, пільгові транспортні тарифи тощо);

3) особливі форми регіональної політики — цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів і встановлення особливих організаційно-правових режимів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, 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 напрямку регіональної економічної політики становлять процеси перерозподілу доходів між бюджетами різних ієрархічних рівнів, що традиційно розглядаються 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.

Триває перехід від однополюсної моделі макроекономічного регулювання до побудови стійкої системи господарства. Найважливішими моментами в реалізації цього процесу є децентралізація управління господарством і кардинальна реорганізація взаємовідносин між органами виконавчої влади всіх рівнів в економічній сфері.

Література:

1. Колосюк А.А. Інституціональне забезпечення державою регіонального розвитку України / А.А. Колосюк // Економіка та держава. — 2009. — № 3. — С. 95—97.
2. Коротич О.Б. Вплив системи державного управління на регіональний розвиток країни / О.Б. Коротич // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VIII Міжнар. наук. конгресу, 27—28 березня 2008 р. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. — С. 35—36.
3. Лобас В.М. Регионализация государственного социального управления: вопросы теории и практики: [монографія] / В.М. Лобас. — Донецьк: ДонГау, 2003. — 246 с.
4. Максимова Т.С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування): [монографія] / Т.С. Максимова. — Луганськ: Вид-во СЧУ ім В.Далія, 2003. — 304 с.
5. Миколайчук Н.С. Концептуальні засади формування системи стратегічного управління розвитком регіонів / Н.С. Миколайчук, М.М. Миколайчук // Вісник Акад. екон. наук України. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2004. — № 1(5) — С. 68—71.
6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [монографія] / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с. *Стаття надійшла до редакції 11.07.2011 р.*