

*Н. В. Лисенкова,
к. е. н., доцент кафедри менеджменту і адміністрування,
Харківська державна академія культури*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ

У статті розглянуто механізм державного регулювання міжрегіональної диференціації, що спрямований на скорочення відмінностей в рівні розвитку і соціально-економічному стані регіонів.

The article reviews the mechanism of state regulation of inter-regional differentiation, which aims at reducing differences in levels of development and socio-economic situation of the region.

*Ключові слова: державне регулювання, соціально-економічний розвиток, регіони, ресурси.
Key words: government regulation, socio-economic development, regions, resources.*

ВСТУП

Однією із загальносвітових проблем соціально-економічного розвитку в епоху глобалізації стають все більш зростаючі масштаби міжрегіональної економічної диференціації, збільшення розриву в рівнях розвитку і добробуті населення між обмеженим числом багатих і групи бідних країн і регіонів. Нерівномірність регіонального розвитку, суттєві відмінності у рівні життя мешканців по території країни створюють передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожують її територіальній цілісності та стримують динаміку соціально-економічного зростання країни, уповільнюють та знижують ефективність ринкових перетворень.

Перед наукою державного управління стоїть задача створення дієвого і прозорого механізму регулювання міжрегіональної економічної диференціації. Цей механізм повинен враховувати особливості вітчизняної моделі державно-управлінських відносин і сприяти підтримці стратегічної конкурентоспроможності вітчизняної економіки в умовах глобалізації. Впровадження його в практику є однією з ключових передумов відродження вітчизняної економіки на принципах соціально-орієнтованого ринкового господарства.

З огляду на це, визначення причин і факторів міжрегіональної економічної диференціації є на сьогоднішній день актуальним та своєчасним, оскільки являється базою для розробки дієвої політики державного регулювання регіонального розвитку.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Розглянути механізм державного регулювання міжрегіональної диференціації, що спрямований на скорочення відмінностей в рівні розвитку і соціально-економічному стані регіонів.

РЕЗУЛЬТАТИ

У основі диференціації соціально-економічного розвитку регіонів України, як і багатьох інших країн, історично лежали об'єктивні відмінності в початкових передумовах господарської діяльності — географічному положенні регіонів і їх природно-кліматичних умовах, забезпеченості найважливішими видами природних ресурсів, щільності і характері локалізації населення і трудових ресурсів. Одні відмінності, зокрема природно-ресурсні особливості і географічне положення носять природний характер і в тимчасовому аспекті пер-

винні по відношенню до процесів територіального економічного розвитку. Інші відмінності, перш за все в характері розселення, із самого початку розвитку суспільства були пов'язані з особливостями просторової локалізації спочатку природних, а потім економічних умов життєдіяльності людей.

Слід відзначити, що комплексний аналіз розвитку проблемних регіонів, а також дослідження його окремих аспектів здійснювалися в роботах російських вчених, зокрема В.Г. Введенського, А.Г. Гранберга, В.В. Киристанова, А.А. Кукліна, В.В. Курнишева, Б.Л. Лавровського, В.Н. Лексина, В.А. Матвєєва, О.С. Пчелінцева, В.Є. Селіверстова, Б.М. Штульберга й ін.

Проблемним питанням державної регіональної політики присвятили свої різнопланові роботи і вітчизняні дослідники: О.І. Амоша, С.С. Аптекарь, Ю.М. Бажал, В.Д. Бакуменко, Л.К. Безчасний, В.Г. Бодров, Є.І. Бойко, В.Є. Воротін, В.М. Геєць, М.С. Герасимчук, В.І. Голіков, В.І. Захарченко, М.І. Іванов, В.В. Мамонова, О.Г. Мордвінов, О.Ю. Оболенський, І.В. Розпутенко, М.Г. Чумаченко, І.Б. Швець, В.В. Юрчишин й ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних вчених, здійсненим у галузі теорії, методики та організації управління регіоном, слід зауважити, що ще багато проблем не знайшли свого остаточного вирішення.

Як відомо, головним змістом сучасних систем регулювання міжрегіональної економічної диференціації є державна підтримка розвитку економіки і соціальної сфери проблемних (перш за все, слаборозвинених і депресивних) територій. При цьому в індустріально-розвинених країнах допомога, що надається регіонам, націлена на рішення двоєдиної задачі: підтримка економічно прийнятної рівня територіальної диференціації та формування в проблемних регіонах конкурентних економічних структур з активізацією внутрішньорегіональних чинників економічного зростання, тобто створення передумов їх стійкого самостійного розвитку на основі реструктуризації економіки [4].

Основна мета підтримки регіонів в Україні полягає в подоланні тенденції поглиблення міжрегіональної диференціації при забезпеченні мінімальних соціальних гарантій всьому населенню країни. Глибока диференціація регіонів по рівню розвитку і поточному соціально-економічному стану обумовлює необхідність як найсправедливішого, так і максимального ефективного територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням регіональних і державних інтересів [1].

Відсутність чітких правил і дієвого механізму такого перерозподілу неминує спричиняє необгрунтоване вилучення значної частини народногосподарських ресурсів зі сфери виробництва найбільш конкурентоздатної на світовому ринку продукції і інших життєво важливих сфер економіки. Причому ресурси ці прямують на вирішення поточних задач, часто не пов'язаних з проблемою нормалізації соціально-економічної ситуації в проблемних регіонах і відновлення в них стійкого економічного зростання. Результатом цього є як істотне зниження конкурентоспроможності і загальної ефективності функціонування народногосподарського комплексу країни в цілому, так і закріплення і навіть подальше поглиблення міжрегіональної економічної диференціації, оскільки державна допомога, що виділяється регі-

онам, фактично не використовується з метою структурної перебудови економіки і розвитку суспільного виробництва.

Слід підкреслити, що невирішеність відміченої проблеми вкрай деструктивно впливає на процеси формування системи регіональних відносин. В умовах, що склалися, з одного боку, різко скорочуються можливості регіонів-донорів по проведенню ефективної самостійної політики в економічній і соціальній сферах, що зрештою стимулює посилення дезінтеграційних тенденцій. З іншого боку, по суті, закріплюються утриманські настрої в регіонах-одержувачах економічної допомоги, що різко знижує, якщо не виключає, можливість ефективного використання в них державних фінансових ресурсів. Існуюча практика, як і порядок, що мав місце на початку 90-х років, коли державна допомога проблемним регіонам полягала у наданні ним ексклюзивних економічних пільг, не вирішує і не може вирішити початкових проблем, як зважаючи на явну недостатність бюджетного фінансування, так і переважного використання отримуваних додаткових ресурсів на реалізацію різного роду неінвестиційних цілей [7].

Вітчизняний і зарубіжний досвід державного регулювання міжрегіональної диференціації заснований на використанні широкого арсеналу регулюючих важелів і територіально-локалізованих адміністративних і економічних пільг. Їх застосування має на меті як пряме, так і непряме стимулювання економічної активності в проблемних регіонах. Вони включають податкові, кредитні, амортизаційні пільги для господарюючих суб'єктів, надання інвестиційних субсидій, створення гарантійно-страхових фондів, лібералізацію чинного законодавства і обмеження адміністративного втручання в господарську діяльність, прямі державні інвестиції в економіку, пільги по експорту й ін. При цьому результативність даної підсистеми державного регулювання в різних країнах і в окремі тимчасові періоди істотно розрізняється. Підсистема відображає ступінь доцільного використання за даний період наявного конкурентного потенціалу регіонів-реципієнтів, всього комплексу їх конкурентних переваг.

В цілому, результативність державної допомоги таким регіонам може бути оцінена на основі приросту їх реальної економічного добробуту, а, враховуючи завдання скорочення міжрегіональної економічної диференціації, її ключовим індикатором може служити показник зміни індексу реального економічного добробуту регіонів [3].

У сучасних умовах представляється очевидним, що високий ступінь результативності даної системи для України передбачає такі її якісні характеристики, коли будь-яке збільшення витрат на скорочення територіальної асиметрії, як мінімум, не погіршить конкурентні позиції країни в системі світової економіки. У зв'язку з цим вкрай необхідно уникнути будь-яких неефективних рішень при переході до нового, сучасного етапу розвитку системи державного регулювання міжрегіональної економічної диференціації. Особливо це актуально в умовах поглиблення процесів глобалізації світової економіки, коли приватні інвестори мають можливість практично миттєво і без обмежень виводити свої активи з регіонів і сфер господарської діяльності, що відрізняються підвищеним економічним ризиком.

Які ж повинні бути в нових умовах основні цілі і завдання державного регулювання міжрегіональної економічної диференціації? Перш за все, необхідно відзначити найбільш загальні цілі такого регулювання [2].

По-перше, це максимальне використання специфічних внутрішніх чинників економічного розвитку кожної території в цілях забезпечення її ефективної спеціалізації на вітчизняному і міжнародних ринках.

По-друге, це мінімізація економічних втрат народного господарства від деструктивної дії наслідків надмірної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів.

Реалізація цих цілей дозволить не тільки істотно підвищити загальну конкурентоспроможність вітчизняної економіки в системі світового господарства, але і створити необхідну основу для зміцнення відносин між центром та регіонами. Виникає закономірне питання: чи можна в принципі заходами цільової державної підтримки найбільш проблемних регіонів країни створити необхідні і достатні умови їх стабільного і прискореного економічного розвитку з урахуванням поступового зниження дотаційності господарства цих регіонів. Іншими словами, чи можуть найбільш слаборозвинені або депресивні регіони в осяжній або достатньо віддаленій перспективі стати економічно процвітаючими?

На нашу думку, це можливо, але тільки при дотриманні, як мінімум, таких умов, що характеризують загальне перспективне становище відповідного регіону. Перш за все, визначальною умовою стабільного економічного благополуччя регіону є наявність в структурі його господарства декількох (як мінімум 3-4) високо-ефективних галузей спеціалізації, що мають стійкий попит на свою продукцію на загальнодержавному або міжнародних ринках, а також що володіють рівнем виробництва доданої вартості на одного зайнятого не нижче середнього по країні. Вказана умова особлива актуальна для регіонів, що не мають цінних мінерально-сировинних або паливно-енергетичних ресурсів, експлуатація яких дозволяла б отримувати стійко високі доходи територіального бюджету і забезпечувати порівняно високий рівень життя населення.

Іншим найважливішим чинником економічного процвітання того або іншого регіону виступає високо розвинута регіональна інфраструктура — мається на увазі рівень розвитку і поточний стан транспортних комунікацій, інформаційних мереж і засобів зв'язку, енергетичної і будівельної баз, складського господарства, елементів ринкової інфраструктури. Слід додати, що нині абсолютна більшість регіонів України потребують істотної модернізації інфраструктури, що склалася, а практично всі економічно слаборозвинені регіони — її швидкого формування відповідно до завдань становлення і зміцнення їх економічних зв'язків у рамках загальноукраїнського і світового товарних ринків.

Разом з вищезгаданими чинниками необхідною умовою стабільного економічного зростання регіону є відносно високий рівень розвитку сектора малих і середніх підприємств, перш за все, у товаропродукувальній сфері, а також послідовна активна підтримка цього сектору, в першу чергу, на регіональному рівні. Даний сектор економіки може не тільки забезпечити необхідними товарами і послугами споживчий ринок відповідно-

го регіону, певною мірою задовольнити виробничі потреби галузей його народногосподарської спеціалізації, але і створити значне число додаткових робочих місць, підвищити реальні доходи населення, істотно збільшити надходження до місцевого бюджету.

Таким чином, високий ступінь розвитку даного сектора зумовлює у результаті вищий рівень комплексності господарства регіону. А це означає підвищений індекс реального економічного добробуту регіону по відношенню до відносного рівня його середньодушового ВРП.

Нарешті, край необхідними умовами досягнення стійкого економічного зростання регіону виступають формування і підтримка високого освітнього рівня працездатного населення, розвиток регіонального ринку праці і підвищення мобільності трудових ресурсів, формування дієвої системи профорієнтації, підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів. У даному випадку добитися економічного благополуччя того або іншого регіону неможливо без всебічного використання людського фактора, особливо там, де відсутні дешеві природні ресурси, що дозволяють відносний тривалий час підтримувати конкурентоспроможність регіональної економіки.

Для кожного проблемного регіону країни у відповідності до його специфіки необхідне своє доцільне поєднання основних пріоритетів регулюючої дії держави на економіку і соціальну сферу. Причому для одних регіонів найбільш актуальними на даний період можуть бути проблеми реструктуризації крупних підприємств відповідно до вибраної стратегії розвитку їх народногосподарської спеціалізації або модернізації об'єктів інфраструктури, для інших — підтримка малого бізнесу і розвиток людських ресурсів. Тобто ефективність заходів державної дії на міжрегіональну економічну диференціацію необхідно, перш за все, оцінювати з позицій подолання кризового становища проблемних регіонів і створення умов для їх стабільного розвитку переважно на власній економічній базі. При цьому ключовим напрямом комплексу таких заходів, з урахуванням необхідності досягнення макроекономічної стабілізації, повинно стати формування механізму територіального розподілу державних інвестиційних ресурсів [5].

З урахуванням вищевикладеного, на нашу думку, найбільш дієвою і ефективною являється дворівнева система територіального регулювання економіки. Перший рівень складає система регулювання власне міжрегіональної економічної диференціації, заснована на механізмах територіального перерозподілу фінансових ресурсів залежно від порівняльних параметрів територіального розвитку. Тут рекомендується використовувати спеціально розроблені універсальні принципи і критерії територіального розподілу державних фінансових ресурсів. Другий рівень складає система регулювання соціально-економічного розвитку конкретних проблемних регіонів. Ця система включає переважно розробку і реалізацію територіально-орієнтованих цільових державних програм. Доцільність використання механізму держпідтримки даного рівня визначається характером і глибиною кризових процесів в окремих регіонах, неможливістю нормалізації ситуації і подолання деструктивних тенденцій лише в рамках методів територіального регулювання першого рівня.

Така дворівнева система територіального регулювання економіки дозволяє використовувати для кожного проблемного регіону найбільш адекватний комплекс заходів держпідтримки економічного розвитку, зробивши одночасно її найбільш результативною в частині досягнення поставленої мети. у той же час, ресурси в цьому випадку витратяться значно раціональніше, оскільки ухвалення можливих рішень про розробку цільових державних програм для окремих регіонів повинне бути взаємопов'язане з комплексом заходів, стимулюючих регіональний розвиток на основі активного залучення приватного капіталу до реалізації конкурентоздатних інвестиційних проектів. Цей комплекс стимулюючих заходів і повинен скласти головний напрям державного регулювання міжрегіональної економічної диференціації. Формування дієвої системи державного регулювання міжрегіональної економічної диференціації передбачає розв'язання цілого комплексу питань, пов'язаних з вибором стратегії, методів і механізмів державної підтримки слабозвинених, депресивних і інших проблемних регіонів [5].

Специфіка конкретних типів проблемних регіонів при реалізації механізму їх державної підтримки повинна виявлятися тільки при рішенні питань про напрями, умови і механізми такої підтримки, оскільки саме ці моменти найбільш актуальні при вирішенні специфічних проблем економічного і соціального розвитку кожного конкретного регіону. На нашу думку, слід відмовитися від закріплення в нормативно-правових документах спеціального статусу депресивних і слабозвинених (економічно відсталих) за конкретними регіонами, оскільки в довгостроковому аспекті це створює загрозу стабільності відносин між центром та конкретним регіоном і в принципі не вирішує проблему подолання територіальної депресивності або відсталості. У зв'язку з цим ідентифікація проблемних регіонів, що вимагають державної підтримки, може здійснюватися на базі загальноекономічних критеріїв, що відображають конкретний ступінь розвитку певних деструктивних процесів в економіці і соціальній сфері [6].

Разом з тим, якнайповніша реалізація основних принципів надання державної підтримки проблемним регіонам можлива лише в рамках врегулювання всієї системи міжбюджетних відносин в Україні, що, перш за все, передбачає чітке розмежування регулюючих повноважень і відповідальності по бюджетних витратах між центром і регіонами, а також оптимізацію схеми розподілу податкових джерел доходів по рівнях бюджетної системи в цілях забезпечення бюджетної самостійності територій. При цьому першочергова увага сьогодні повинна бути приділена формуванню і впровадженню в практику уточненої методики розподілу державних вирівнюючих трансфертів до бюджетів фінансово-недостатніх регіонів.

ВИВОДИ

Міжрегіональна економічна диференціація представляє собою існуючі нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, причиною яких є об'єктивні відмінності в початкових передумовах господарської діяльності регіонів — географічному положенні, природно-кліматичних умовах, забезпеченості природними ресурсами, щільності і характері локалізації насе-

лення і трудових ресурсів, а також посилення дії механізму ринкової конкуренції, що розділяє регіони по їх конкурентних перевагах і недоліках, та незадовільний рівень регулюючої ролі держави.

Міжрегіональна економічна диференціація повинна розглядатися не тільки як результат попереднього розвитку, але і як безперервний процес, об'єктивно обумовлений низкою внутрішніх причин і впливом комплексу зовнішніх факторів регіонального розвитку, кожний з яких може бути охарактеризований або як конкурентна перевага в порівнянні з іншими регіонами, або як обмеження господарського розвитку, або як у цілому нейтральний фактор.

Найбільш дієвою і ефективною дворівнева система територіального регулювання економіки, яка включає систему регулювання власне міжрегіональної економічної диференціації загалом і систему регулювання соціально-економічного розвитку конкретних проблемних регіонів, що дозволяє використовувати для кожного проблемного регіону найбільш адекватний комплекс заходів державної підтримки економічного розвитку.

Цілями державного регулювання міжрегіональної економічної диференціації є максимальне використання специфічних внутрішніх чинників економічного розвитку кожної території в цілях забезпечення її ефективною спеціалізацією на вітчизняному і міжнародних ринках, а також мінімізація економічних втрат народного господарства від деструктивної дії наслідків надмірної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів.

Головним напрямом державного регулювання міжрегіональної економічної диференціації повинна стати розробка цільових державних програм для окремих регіонів, взаємопов'язана з комплексом заходів, стимулюючих регіональний розвиток на основі активного залучення приватного капіталу до реалізації конкурентоздатних інвестиційних проектів.

Література:

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: [учебник для вузов] / А.Г. Гранберг. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 495 с.
2. Мамонова В.В. Методология управления территориальным развитием: [моногр.] / В.В. Мамонова. — Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Magistr", 2006. — 196 с.
3. Мельник С.А. Управление региональной экономикой: [навч. посіб.] / С.А. Мельник. — К.: КНЕУ, 2000. — 124 с.
4. Писаренко С.М. Зарубіжний досвід формування і реалізації регіональної політики / С.М. Писаренко, Н.Т. Пак // Регіональна політика: методологія, методи, практика; Відп. ред. М.І. Долішній. — Львів: IPД НАНУ, 2001. — С. 57—71.
5. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішнього. — К.: Наукова думка, 2003. — 503 с.
6. Регіональна політика: методологія, методи, практика / відп. ред. М.І. Долішній. — Львів: IPД НАНУ, 2001. — 718 с.
7. Топчієв О.Г. Теоретичні основи регіональної економіки: [навч. посіб.] / О.Г. Топчієв. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 138 с.

Стаття надійшла до редакції 06.10.2012 р.