

УДК 332.14:330.366

І.М. Олійченко, д-р держ. упр., професор

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

С.В. Повна, канд. екон. наук

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

СИСТЕМНІСТЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

С.В. Повная, канд. экон. наук

Черниговский государственный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СИСТЕМОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

S.V. Povna, Candidate of Economic Sciences

Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine

THE SYSTEMACITY OF REGIONAL ECONOMIC POLICY IN THE CONTEXT OF SUSTAINBLE DEVELOPMENT

Проаналізовано рівень збалансованості регіонального плану заходів на виконання Державної програми активізації розвитку економіки за трьома напрямками – економічним, соціальним та екологічним. Визначено, що необхідно більше уваги приділяти саме економічному напрямку, бо від його результатів залежать майбутні можливості розвивати соціальний і екологічний напрями.

Ключові слова: сталий розвиток, активізація економіки, збалансованість, регіональна політика.

Проанализирован уровень сбалансированности регионального плана мероприятий по выполнению Государственной программы активизации развития экономики по трем направлениям – экономическому, социальному и экологическому. Определено, что необходимо больше внимания уделять именно экономическому направлению, потому что от его результатов зависят будущие возможности развивать социальное и экологическое направления.

Ключевые слова: устойчивое развитие, активизация экономики, сбалансированность, региональная политика.

Analyzed the level balance between the regional plan of action to implement the State program of development of the revitalization of the economy in three directions - economic, social and environmental. Determined that it is necessary to pay more attention to it economic direction because of its results depend on future opportunities of the development of social and environmental directions.

Key words: sustainable development, revitalization of the economy, balance, regional policy.

Постановка проблеми. Сталій розвиток є сучасною всесвітньо визнаною концепцією бажаного суспільного розвитку, що передбачає фокусування на трьох взаємопов'язаних його складових – економіка, соціум та екологія. Так, ще у 1980 р. у доповіді Міжнародного союзу охорони природи та природних ресурсів наголошувалося, що розвиток може бути сталим лише за умови врахування не тільки економічних, а й соціальних та екологічних його аспектів [1]. Конференція ООН з довкілля та розвитку у 1987 р. визначила сталий розвиток як такий, що задовольняє потреби сучасного покоління і не ставить під загрозу можливість для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. В Україні відповідно була розроблена програма реалізації рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку у 2002 р.

Для України та її регіонів на сьогодні актуальним є питання активізації економіки, що відображається у Державній програмі активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки. Її виконання повинно забезпечити прискорення розвитку пріоритетних галузей національної економіки, сприяти позитивним структурним зрушенням в економіці, диверсифікації та зниженню енергоємності виробництва. На реалізацію цієї програми був розроблений регіональний план заходів, в якому ми виділили та проаналізували збалансованість економічної, екологічної та соціальної його складових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема сталого розвитку регіонів присвячено багато публікацій, серед яких можна виокремити таких авторів: М.П. Бутко, В.М. Геєць, Б.М. Данилишин, В.П. Приходько, М.А. Хвесик та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Процеси розвитку майже завжди є диспропорційними, бо різні їх аспекти протікають з різною швидкістю. Тому аналіз збалансованості сучасної регіональної економічної політики стосовно концепції сталого розвитку є актуальним і потребує подальших досліджень.

Мета статті. Метою цього дослідження є оцінювання рівня збалансованості регіонального плану заходів на виконання програми активізації розвитку економіки, що має привести до відповідних структурних зрушень у контексті сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Регіони як частини держави мають реалізувати соціально-економічну політику держави та здійснювати державну стратегію економічного розвитку. Одночасно регіоналізація передбачає підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, розвиток конкурентних переваг кожної місцевості, підвищення дієвості управлінських рішень та використання інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку [2]. В регіональному розвитку важливе дотримання таких принципів, як принцип сталості (спрямований на збереження умов відтворення і розвитку соціальної, природоресурсної, екологічної, господарської та інших складових потенціалу регіону), а також принцип збалансованості і пропорційності (вимагає дотримання пропорційності соціальної, природоресурсної, господарської складових потенціалу регіональної системи, взаємно збалансовану відповідність їх розвитку в межах макроекономічних, територіальних і галузевих пропорцій у державі).

У національних межах регіоналізація безпосередньо пов'язана із зростанням самоуправління, розвитком регіональної економіки, наданням владних повноважень і господарської самостійності регіонам. Лише зважена і цілеспрямована державна регіональна політика забезпечить подолання економічної відсталості та сприятиме інтеграції країни до світового господарства. Державна регіональна економічна політика – це політика балансування між економічним централізмом і господарською самостійністю регіону, в остаточному підсумку вона визначається якісним станом суспільства, його економіки і політики. Розвиток регіональної економічної політики є режимом функціонування регіональної системи, орієнтованим на позитивну динаміку параметрів рівня та якості життя населення, забезпеченого стійким, збалансованим багатofакторним відтворенням соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалів території. Регіональна політика принципово відрізняється від усіх інших тим, що розглядає регіони й регіональні проблеми в комплексі та спрямована на узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів [3]. Ефективність економіки регіону має двосторонню спрямованість: з одного боку, це співвідношення досягнутих результатів господарської діяльності регіону з розміром здійснених витрат (тобто внутрішня ефективність економіки регіону); з іншого – це ступінь участі цієї територіальної одиниці у вирішенні загальнодержавних завдань. Регіональною економічною політикою зазвичай вважають інвестиційну підтримку, тобто заходи, що безпосередньо впливають на економічний розвиток регіонів.

Державна програма активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки [4] розроблена з метою запровадження нових підходів до модернізації пріоритетних галузей національної економіки на найближчі два роки для активізації її розвитку і передбачає насамперед позитивні структурні зрушення в економіці. На виконання Державної програми активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки у Чернігівській області був зроблений відповідний регіональний план заходів, аналіз якого з позицій розподілу на економічну, соціальну та екологічну складові, поданий у табл.

Отже, з трьох напрямів заходів найбільше фінансування передбачено на економічні заходи, але за власний рахунок суб'єктів господарювання (99,09 % запланованого фінансування), що забезпечується лише двома заходами. З тих заходів, де фінансування не визначене (35 заходів), 12 належать до сфери впливу обласної державної адміністрації, 19 заходів – за рахунок коштів суб'єктів господарювання і 4 заходи передбачається організувати спільно зусиллями як обласної державної адміністрації, так і суб'єктів господарювання. Економічному напрямку належить також максимальна кількість від усіх заходів – 41.

Таблиця

Розподіл запланованих заходів згідно з регіональним планом щодо реалізації Державної програми активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки

Напрями розвитку регіону	Фінансування заходів		Кількість заходів
	тис. грн	відсотків	
Заходи з економічного розвитку регіону, з них за рахунок:	637 783,3	39	41
- державного бюджету	73,3	0,01	1
- місцевого бюджету	5 710	0,9	3
- коштів суб'єктів господарювання	632 000	99,09	2
- з невизначеним фінансуванням	–	–	35
Заходи соціального розвитку регіону, з них за рахунок:	605 981,5	37	26
- державного бюджету	336 398,5	55,5	18
- місцевого бюджету	11 700	2	4
- спільно державного та місцевого бюджетів	257 883	42,5	7
Заходи екологічного розвитку регіону, з них за рахунок:	386 438,6	24	3
- державного бюджету	24 892	6,4	1
- спільно державного, місцевого бюджетів та коштів суб'єктів господарювання	361 546,6	93,6	2
Разом заплановано заходів	1 630 203,4	100	70

На заходи соціального розвитку, фінансування яких становить 37 % від загального передбаченого фінансування, найбільшу вагу бере на себе державний бюджет (55,5 %) та спільні заходи, що фінансуються державним і обласним бюджетом (42,5 %). Отже, найбільше державне фінансування в регіоні передбачається саме на соціальному напрямку. Це відбиває досягнення головної мети регіональної політики – підвищення добробуту і розвитку населення, але треба зважати, що її можна досягти лише при досягненні такої цілі, як економічне зростання.

Найменшу кількість заходів (лише 3), а також фінансування (24 % від загального фінансування розвитку регіону) отримав напрямок екологічного розвитку, при цьому найбільші зобов'язання (93,6 %) мають спільний характер – державного, обласного бюджетів та коштів суб'єктів господарювання. Зауважимо, що стосовно спільної відповідальності і спільного фінансування часто буває важко в повному обсязі реалізувати задумане, бо вимоги до менеджменту в цьому випадку значно зростають.

Отже, вищенаведена структура фінансування дозволяє констатувати, що увага економічним заходам з боку влади на рівні регіону приділяється, але це в основному адміністративний супровід, а не економічна підтримка. Стосовно ролі держави в економіці існують досить протилежні погляди, що детально розглянуті Ю. Кіндзерським [5]. Так, економічне зростання стимулюється проведенням відповідної промислової політики, яка завжди може бути охарактеризована певним рівнем селективності щодо економічних суб'єктів (для жорсткої політики рівень селективності найвищий, для м'якої – найнижчий). Принциповою відмінністю жорсткої промислової політики від м'якої є можливість держави здійснювати в межах першої моделі прямий перерозподіл ресурсів країни на користь певних суб'єктів господарювання чи галузей, визнаних пріоритетними, та неможливість робити це в межах другої моделі. Серед класичних інструментів, використовуваних жорсткою промисловою політикою, виділяють пільгове оподаткування, субсидування, державне замовлення та інвестування, державне регулювання цін на окремі категорії товарів, державні гарантії за позиками суб'єктів, високе імпортне мито на товари неінвестиційного та несировинного характеру тощо. М'яка промислова політика передбачає підтримку конкурентоздатності національних компаній завдяки створенню сприятливих

умов для започаткування і ведення бізнесу в усіх галузях, без виокремлення якихось суб'єктів державної підтримки. Серед засобів м'якої політики можна назвати технічне регулювання, нефінансову підтримку експортерів, допомогу суб'єктам у проведенні НДДКР, страхування ризиків виробничої діяльності, підтримку депресивних регіонів, малого бізнесу, природозахисних та екологічних проектів, навчання та перекваліфікацію персоналу, розвиток інфраструктури тощо. Інституційні фактори, які можуть спричинити негативний результат жорсткого втручання – корумпованість, низька кваліфікація бюрократії, наявність галузевих лобістів, чий інтереси можуть зашкодити досягненню загальних стратегічних цілей країни, відсутність достовірної інформації про реальний стан речей.

З цього погляду в Україні краще проводити м'яку політику, і частина заходів державної програми передбачає саме це: так, для створення сприятливого інвестиційного клімату виділяються такі завдання державної політики, які можна вважати м'якими: забезпечення фінансової стабільності; детінізація економіки; зниження адміністративних бар'єрів для розвитку підприємництва; зменшення втручання контролюючих органів у господарську діяльність; стимулювання інвестиційної активності суб'єктів малого підприємництва. Відповідно, на рівні регіону також передбачаються м'які заходи, що полягають в адміністративній підтримці розвитку суб'єктів господарювання. Разом з тим у державній програмі можна виокремити й елементи жорсткої політики, а саме: стимулювання реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки, у тому числі за допомогою спрямування коштів на здійснення видатків капітального характеру; утворення державного банку розвитку з метою стимулювання та підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки. На рівні регіону також передбачається реалізація заходів з фінансово-кредитної підтримки, але це стосується малого і середнього підприємництва, а також інноваційних проектів, що можна віднести також до м'якої політики, та й передбачене фінансування цих заходів становить лише 0,2 % (4060 тис. грн) від загального фінансування за регіональним планом.

Такий обсяг фінансування економічних заходів є недостатнім для активного розвитку економіки регіону. Враховуючи, що чим менш розвинений регіон, тим більше значення для нього мають екзогенні фактори [3], регіон потребує уваги держави до підтримки та створення в ньому нових високотехнологічних виробництв, що має бути підкріплене відповідним фінансуванням. Так, у розвинутих країнах світу державні ресурси не заміщають більш ефективні приватні інвестиції в комерційну діяльність, а уряди здебільшого концентрують власні ресурси на підтримці підприємств інфраструктури, наукомістких галузей економіки тощо [6]. Отже, для сприяння прогресивним технологічним зрушенням владі необхідно відповідно концентрувати матеріальні і фінансові ресурси на високотехнологічних перспективних напрямках.

Також існує твердження, що необхідно врахувати стадію розвитку країни у процесі вибудовування промислової політики й обранні відповідних інструментів і що саме завдяки жорсткій промисловій політиці західні держави досягли чималих успіхів [5]. Адже раціональна стратегія невідривно пов'язана з економічними, інституційними, соціокультурними параметрами, що сформувалися в державі. Зокрема, помічено: чим вищий рівень розвитку країни, тим більша частка суспільного продукту перерозподіляється державою і тим менші темпи нарощування державних витрат, причому направляються кошти головним чином на соціальні цілі, а не стимулювання зростання.

Стосовно фінансування соціального напрямку в державній програмі [4] визначено, що активізація розвитку національної економіки має сприяти підвищенню соціальних стандартів та рівня добробуту громадян, збільшенню кількості робочих місць. У ній критикується політика минулих десятиріч, коли не підкріплена економічним розвитком "соціалізація" бюджету тільки тимчасово вирішувала завдання покращення добробуту

громадян, оскільки вона не базувалася на адекватному збільшенні обсягів виробництва і підвищенні рівня продуктивності праці. При цьому довгий час не проводилися реформи, спрямовані на усунення структурних диспропорцій. Внаслідок цього в Україні істотно загальмувалися процеси подолання структурних дисбалансів перехідного періоду, технологічної модернізації, поліпшення основних фондів, формування ефективної економічної бази для соціальних перетворень. Зауважимо, що згідно з аналізом плану дій у Чернігівському регіоні змін не відбудеться: адже державне фінансування в основному йде на соціальні заходи, а не на розвиток виробництва, в той час як соціальна складова розвитку суттєво залежить від рівня розвитку економіки.

За дослідженнями, проведеними в Україні [7], кожен регіон формує власну фінансову політику, бюджетні ресурси спрямовуються на різні види економічної діяльності. При цьому регіони-аутсайтери більшість ресурсів використовують для фінансування сільського господарства, готелів і ресторанів, на державне управління, освіту, охорону здоров'я, тоді як регіони-лідери – на фінансову підтримку промисловості, транспорту та зв'язку, комунального господарства. Тобто останні формують зовсім іншу, ніж регіони-аутсайтери, структуру бюджетних видатків та створюють насамперед сприятливі умови розвитку перспективних видів економічної діяльності. Сільське господарство, державне управління, освіта, охорона здоров'я в регіонах-лідерах фінансуються на достатньому рівні, але ці види економічної діяльності не вважаються перспективними щодо забезпечення регіону додатковими фінансовими ресурсами. Іншими словами, регіони-лідери формують ефективну бюджетну політику, інвестуючи фінансові ресурси в такі галузі, які сприятимуть найшвидшому зростанню податкового потенціалу регіону й доходної бази бюджетів.

Бюджет має прийматися із врахуванням системного і стратегічного підходів. Правильно розроблений бюджет – це гарантія того, що стратегія буде реалізована в строк та в повному обсязі. Часто вважають, що у місцевої влади немає можливості реалізовувати стратегії через обмеженість ресурсів, які є в її розпорядженні. Однак, чим менше у місцевої влади ресурсів, тим більше вона потребує стратегії для реалізації. Якщо ресурси надзвичайно обмежені, особливо важливо сконцентрувати їх на проектах та цілях, які визначені як найбільш важливі. Гарна стратегія – це перш за все стратегія найбільш ефективного використання наявних ресурсів [8]. Проблема полягає в тому, що у деяких місцевих органів влади є десятки різних планів та програм, але ніхто не може встановити зв'язки між ними. Тому управління вартістю регіональних програм і проектів має розглядатися насамперед як засіб реалізації стратегії регіону. Тобто повинен існувати зв'язок між бюджетною політикою, що проводиться владними структурами, та стратегією. Пріоритетні регіональні програми та проекти розвитку, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей, обов'язково повинні мати відповідне фінансування. Визначення пріоритетів особливо необхідно в умовах недостатніх ресурсів – чим менше ресурсів, тим важливіше сформулювати чіткі пріоритети.

У напрямі екологічних заходів звертає на себе увагу така особливість, як спільне фінансування державного, місцевого бюджетів та коштів суб'єктів господарювання. З одного боку, на думку керівника секретаріату Ради підприємців при Кабміні А. Забловського [9], основним ризиком реалізації програми є питання її фінансування, зважаючи на зростаючий дефіцит державного бюджету, пікові виплати за державним боргом, обмеження лімітів міжнародних фінансових організацій з кредитування України. У цих умовах формат державно-приватного партнерства (ДПП) по участі у фінансуванні є чи не єдиним надійним джерелом фінансування, але в умовах солідарного розподілу ризиків і відповідальності між державою та інвесторами.

Натомість за висновками Інституту стратегічних досліджень [10], прийнята у 2011-2012 рр. низка нормативних документів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізаці-

єю ДПП, передбачає проходження приватним партнером ще на етапі до підписання угоди про ДПП складних процедур узгоджень. Водночас, він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно із затвердженим порядком, спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності ДПП. Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною, багаторівневою і забюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності. Можна стверджувати, що це є одним із чинників відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів. Загалом практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП досі немає.

І якщо в цілому передбачене фінансування екологічних заходів можна вважати прийнятним (хоча воно і є в менших обсягах, ніж на інші напрями), але лише за умови повної реалізації заходів згідно з планом. Також для недопущення реалізації екологічно небезпечних процесів звичайно використовується інший метод – експертиза інвестиційних проектів. У світовій, як і в українській, практиці інвестиційного проектування оцінювання впливу на довкілля є обов'язковою частиною техніко-економічного обґрунтування проектів, що має забезпечити їх відповідність прийнятим стандартам.

Висновки і пропозиції. Можна констатувати, що можливості обласного бюджету дуже обмежені, а держава стосовно регіону проводить політику насамперед соціального розвитку. Економічний розвиток регіону залежить цілком від ініціативи суб'єктів господарювання і від державних органів влади отримує лише адміністративну допомогу. Отже, регіону, як і державі, треба більше уваги приділяти саме економічній політиці, бо від її результатів залежать майбутні можливості розвивати недоходні напрями – соціальний і екологічний.

Список використаних джерел

1. *Економічна енциклопедія* : у 3-х т. Т. 3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – 952 с.
2. *Бутко М. П.* Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці / М. П. Бутко. – К. : Знання України, 2005. – 476 с.
3. *Приходько В. П.* Інституціональні умови сталого розвитку в системі реалізації регіональної політики / В. П. Приходько // *Агросвіт*. – 2012. – № 12. – С. 35-40.
4. *Державна* програма активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF#n11>.
5. *Кіндзерський Ю.* Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України / Ю. Кіндзерський // *Економіка України*. – 2010. – № 5. – С. 4-15.
6. *Гець В.* Формування і розвиток фінансової кризи 2008-2009 років в Україні / В. Гець // *Економіка України*. – 2010. – № 4. – С. 5-15.
7. *Снісаренко О. Б.* Оптимізація структури видатків бюджетів регіону як інструмент підвищення податкового потенціалу / О. Б. Снісаренко, Ю. Ю. Гусева // *Фінанси України*. – 2011. – № 3. – С. 92-99.
8. *Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку* : навчальний посібник / В. А. Рач, А. Гоне, М. А. Черенкова та ін. ; за ред. проф. В. А. Рач. – Луганськ : ТОВ «Віртуальна реальність», 2007. – 156 с.
9. *Пасочник В.* Активізація економіки за рецептами Кабміну: стимуляції і симуляції / В. Пасочник, Ю. Сколотяний // *Дзеркало тижня*. – 2013. – № 8 (2 березня). – С. 1, 7.
10. *Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні* [Електронний ресурс] : аналітична записка. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.