

**Т.М. БОГОЛИБ**, *д.э.н., профессор,*  
*академик Академии экономических наук Украины,*  
*директор учебно-научного финансово-экономического института*  
*ГВУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды»*

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В процессе осуществления административной реформы в Украине особенное значение имеют проблемы региональной экономической политики, в том числе регионального экономического развития. Экономическое развитие региона является важной составной экономического развития государства «сильные регионы – сильный центр» – тезис, который стал лозунгом административной реформы и должен быть реализован в процессе ее проведения. Развитие инновационной экономики невозможно без институциональных составных, которые играют важную роль в эффективном и стабильном развитии регионов. Поэтому тема исследования является важной для формирования региональной экономики и недостаточно исследованной, что обусловило выбор проблемы исследования.

Вопросы экономического развития регионов исследуют украинские ученые Геец В., Лёвочкин С., Гладкий Ю.[3], Дерлица А. [4], Дзись Г. [5], Зайцева Л. [6], Крайник О. [8], зарубежные ученые Коседовски В., Портер М., Дорина Е.

Цель статьи – исследование институциональных инструментов региональной политики, которые обеспечивают реализацию стратегии регионального развития.

Региональная политика в Украине определяется системой целей и задач органов государственной власти по управлению социально-экономическим развитием регионов, а также механизмов их реализации.

Региональная политика государства находит отражение в нормативно закреплённых стратегиях разного уровня (общегосударственных, региональных, межрегиональных), являющихся главным инструментом, формирующим содержание политики данного вида. Практическая деятельность органов государственной власти по реализации стратегии, собственно, и есть региональная политика.

Стратегия – систематизированное изложение целей и основных проблем территориального развития, определение направлений их решения и свод предпрограммных обоснований конкретных решений приоритетных проблем и направлений комплексного социально-

экономического развития субъектов на долгосрочный период. Стратегии должны включать:

- результаты анализа региональных ситуаций и проблем с оценкой их общегосударственной (региональной) значимости, приоритетности и очередности решения;
- обоснование необходимости разработки долгосрочных и среднесрочных программ, решения отобранных проблем территориального развития с указанием их содержания, основных характеристик решаемых проблем до и после реализации программ, а также требуемых ресурсов.

Эффективная реализация стратегии социально-экономического развития регионов во многом определяет темпы и динамичность решений, принимаемых региональными органами управления. Поэтому современный этап развития территорий предполагает необходимость разработки инструментария и реализации институциональных мер по совершенствованию координации и повышению эффективности государственного воздействия на социально-экономические процессы с целью обеспечения устойчивого экономического развития и улучшения качества жизни населения [7].

На региональном уровне стратегия должна предусматривать стабилизацию социально-экономического положения и усиление комплексного развития хозяйства регионов на базе максимального использования имеющихся ресурсов и предпосылок, создания и формирования собственной экономической базы.

Теоретической основой разработки стратегии служит концепция социально-экономического развития региона. При ее разработке необходима смена доминант, переход от преобладающих до сих пор производственно-экономических факторов к доминированию социокультурных.

Стратегические ориентиры развития региона можно определить с помощью методологии программно-целевого регулирования социально-экономических процессов. Она предусматривает постановку стратегических (глобальных) и тактических (локальных) целей

© Т.М. Боголиб, 2010

и задач на основе анализа и диагностики факторов внешней и внутренней среды развития региона, определения критериев достижения поставленных целей, а также обоснования возможных вариантов развития региона.

Институциональные преобразования предполагают изменение отношений собственности, организационно-экономической структуры экономики региона, повышение роли различного типа хозяйственных субъектов, создание необходимых условий и форм привлечения капитала, усиление управленческих и регулирующих функций государства в новых социально-экономических отношениях [8].

В основе дальнейших институциональных преобразований экономики региона лежит решение проблем обеспечения саморазвития региона на более широкой экономической базе.

Среди основных направлений институционализации региональной экономики в среднесрочной перспективе можно выделить следующие.

Первое направление: проведение мониторинга и анализа состояния нормативно-правовой базы на региональном и местном уровнях; выявление инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах, формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов; создание системы принятия решений в области экономической и инвестиционной политики.

Второе направление: оказание содействия местным органам власти по проведению экономической политики, в том числе в плане реализации инвестиционных проектов.

Третье направление: проведение политики по выявлению и развитию экономических кластеров на территориальном уровне.

Четвертое направление: развитие механизмов хозяйственно-частного партнерства при реализации инфраструктуры проектов. Реализация государственными органами власти политики содействия экономическому развитию территории, в том числе кластерной политики, требует создания адекватных институтов реализации такой политики, включая формирование агентств территориального регионального и муниципального развития, основными функциями которых должны стать создание структур мониторинга и анализа экономического развития, проведение обследований предприятий, прогнозных исследований, разработка и реализация стратегической про-

граммы развития региона, привлечение иностранных инвесторов, вывод предприятий на международные рынки.

Выбор конкретной институциональной модели для разработки и реализации региональной политики зависит от множества факторов. Даже развитые страны существенно разнятся и по остроте региональных проблем, и по уровню территориальных диспропорций, и по уровню политической культуры с ее отношением к «допустимому неравенству» территорий, и по методам государственного вмешательства в региональные процессы. Специфика геоэкономических интересов также влияет на выбор институциональной структуры, так как порождает кооперативные связи и стратегические партнерства различных территорий и государств [3].

В унитарных государствах региональная политика – институционально обособленное направление деятельности центральных органов власти (например, в Греции, Португалии, Италии); в федеративных (США, Германии, Австрии, Бельгии и т.д.) значительные права в области общегосударственной региональной политики имеют субъекты федерации.

Как свидетельствует опыт зарубежных стран, к числу основных стратегических приоритетов регионального развития относятся формирование «полюсов» роста, создание условий для модернизации промышленности, поддержка и развитие конкурентоспособных экономических (территориальных и производственных) кластеров и улучшение качества государственного управления в регионах.

Период ускоренного роста отдельных регионов прошли практически все страны, пережившие экономический и социальный подъем. Концентрация усилий в рамках отдельных регионов позволяет получить эффект масштаба и эффект агломерации, которые создают в «полюсах» роста силы саморазвития, а правильный выбор данных полюсов в стране обеспечивает временный подъем окружающих регионов. Принцип поляризованного развития эффективен только тогда, когда на территории страны появляется сеть «полюсов» роста разного уровня. Регион можно считать «полюсом» при выполнении следующих условий:

- в нем отмечена устойчивая тенденция к росту пассажиро- и грузопотока;
- есть научно-образовательный центр мирового или национального значения;
- в данном регионе (городской агломерации) сформирована стратегическая инициа-

тива, имеющая значение для своей страны;

- данный регион располагает высоким научно-техническим, интеллектуальным, кадровым и социально-экономическим потенциалом;
- осуществляют весомый вклад в прирост ВВП;
- в нем существует или может сложиться стратегическое партнерство власти, гражданского общества и бизнеса.

Мировой практике известен ряд институциональных механизмов социально-экономического развития регионов. Среди основных инструментов реализации стратегий регионального развития можно выделить: межведомственные комиссии; целевые программы; фонды регионального развития и поддержки проблемных территорий; плановые контракты между государством, агентствами регионального развития; национальные институты территориального и городского финансирования; грантовые фонды при федеральных округах совместно с региональными и зарубежными инвесторами; ярмарки инвестиционных проектов; корпорации развития территорий; системы смешанного регулирования инвестиционной деятельности государством и отдельными негосударственными, но уполномоченными им органами или даже лицами, права которых закреплены законодательными актами [5].

Представляется заслуживающим внимания опыт стратегического планирования, накопленный в Российской Федерации. Так, в Сибирском федеральном округе принята стратегия экономического развития Сибири, определяющая долгосрочные ориентиры экономического развития и основные направления решения проблем экономического развития региона. Первым этапом ее реализации является создание организационно-экономических и институциональных условий для осуществления преобразований, стимулирования развития ведущих отраслей в рамках федеральных целевых программ. На втором этапе будет обеспечено проведение реструктуризации и модернизации экономики Сибири. На третьем этапе предполагается достижение наибольших результатов в сокращении дифференциации по уровню экономического развития отдельных регионов Сибири. Среди основных направлений решения проблем экономического развития Сибири выделены: эффективное освоение природных ресурсов; воспроизводство минерально-сырьевой базы; транспортное обеспе-

чение освоения природных ресурсов; развитие инфраструктуры (транспортных коридоров; решение энергетических проблем; развитие телекоммуникационной инфраструктуры); реализации научного потенциала Сибири; миграционная политика; развитие приграничного сотрудничества; решение проблем отдельных отраслей экономики и социальной сферы; решение экономических проблем.

Стратегия предусматривает совершенствование законодательной базы и координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе разработки, согласования и реализации межрегиональных и региональных программ, устанавливающих приоритеты в решении экономических, социальных и демографических задач. Она определяет основные направления деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ, при реализации основных положений конституции. Перечень межрегиональных и региональных программ определяется в зависимости от приоритетов развития природно-ресурсного и инновационного потенциала, а также решения социальных проблем и предполагает развитие топливно-энергетической и лесопромышленной технопарковых зон и инновационно-технологических центров, оптимизации деятельности в районах Крайнего Севера и поддержку его коренных малочисленных народов. Стратегия включает также предложения по совершенствованию федерального законодательства в части реализации принципов государственной экономической политики в отношении Сибири.

Только комплексный и системный подход к формированию институционального механизма позволит обеспечить реализацию стратегических направлений регионального развития. Слабое формальное качество хотя бы одного института значительно снижает эффективность проведения единой государственной региональной политики. Отсутствие правового и организационного механизма ведет к субъективизму в принятии решений, размыванию ответственности за их выполнение [9].

Эффективность стратегии повышается, если в ней задействованы все институциональные механизмы реализации – правовые, экономические, социально-психологические.

Институциональные инструменты региональной политики. Применение каждого из них обусловлено разной их значимостью для

различных стран. Инструменты реализации региональной политики на государственном уровне можно разделить на шесть основных групп:

- административно-управленческие (например, придание особого статуса северным территориям Канады как ресурсной зоне общегосударственного значения и выделение их из традиционной сетки административно-территориального устройства);
- средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах (например, во Франции в отношении Парижа и его пригородов);
- пространственное распределение экономической деятельности государства (например, в Италии через размещение предприятий государственного сектора осуществлялось воздействие на региональные рынки труда; там же когда-то действовала схема предпочтительных государственных закупок у поставщиков из определенных районов);
- финансовое стимулирование компаний (дотации на определение суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т.п.);
- создание физических инфраструктур (включая механизмы концессии в области транспорта, которые используются, например, в скандинавских странах);
- так называемые «мягкие» меры стимулирования развития (создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок).

Институциональные структуры управления. Проблема управления социально-экономическим развитием региона, повышения ее эффективности и решения на этой основе социальных задач сегодня одна из основных в региональной проблематике. Непринятие современных управленческих действий приводит впоследствии к экономическим кризисам. Несомненно, в таких условиях возрастает роль институтов управления социально-экономическим развитием территории, воспроизводством региональной экономики. Большое внимание уделяется региональным структурам управления как наиболее приближенным к населению. Объективными предпосылками регионального управления выступают структурная неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, экологическом аспектах. Поэтому

институциональный подход к развитию территорий, изучение эффективности деятельности управленческих структур представляет особую актуальность.

Институциональный механизм формирования коммуникативных и кооперативных структур должны учитывать особенности социальной, культурной и политической среды региона и обеспечивать вовлечение общественности, профессиональных сообществ, бизнеса и власти. Основной задачей этой коммуникации является выделение ключевых для региональной ситуации тем и конфликтных полей с целью последующего формулирования общезначимых проблем развития региона. Участники коммуникации должны увидеть себя и друг друга в новом, более широком масштабе, определиться относительно проблемной ситуации, возможного набора позиций и той или иной модели развития [6].

В процессе институционального прогнозирования очень важно выделить ту группу людей, которая приняла ценности регионального развития и субъективировала тот или иной приоритет, сделав его предметом концентрации своих сил и основой личного, профессионального и делового успеха. Те или иные организационные формы, которые создаются с целью реализации приоритетов, должны обеспечить эффективное разграничение (перераспределение) полномочий в отношении использования инструментов региональной политики, т.е. подкреплять конкретные управленческие функции необходимыми нормативно-правовыми статусами и ресурсами.

Достижение целей регионального развития, обеспечение эффективного взаимодействия субъектов и объектов при реализации программ социально-экономического развития территорий предполагает в качестве необходимого условия улучшение качества государственного управления и повышение эффективности использования общественных финансов. По этому внедрение новых механизмов административного регулирования и управления, взаимоотношений с органами местного самоуправления развития механизмов часто-государственного партнерства на региональном и местном уровнях становится один из приоритетов стратегии регионального развития Украины. Повышению качества управления на региональном уровне призваны способствовать следующие меры:

- стимулирование эффективности применяемых инструментов стратегического

планирования, упорядочения функций (эффективное выполнение законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления);

- создание системы мониторинга региональных социально-экономических показателей, состояния нормативно-правовой базы, хода социально-экономических реформ, формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов, выявления инфраструктурных ограничений и возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов, создание системы сбора и распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровне;

- содействие межрегиональной координации решений в области экономической политики;

- реализация существующих механизмов финансового поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на проведение приоритетных реформ;

- координация деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и научных организаций по вопросам разработки реализации стратегий социально-экономического развития регионов (групп регионов).

С учетом международного опыта в рамках реализации задачи институционализации государственной региональной политики возможно создание агентства регионального развития и территориального планирования, основными задачами которого должны стать:

- организационное и экспертное обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти по согласованию территориальных приоритетов отраслевых и инфраструктурных проектов и программ;

- методическое и организационно-финансовое обеспечение процесса стратегического планирования регионального развития с соблюдением принципа публичности при разработке и согласовании региональных стратегий;

- организация доработки согласованных приоритетных проектов регионального развития с целью их включения в действующие отраслевые и инфраструктурные проекты и программы;

- реализация системы мер, в том числе способствующих созданию организационных

форм, обеспечивающих интеграцию инициатив бизнеса, территориальных и профессиональных сообществ в целях регионального развития;

- осуществление мероприятий по привлечению (помимо средств консолидированного бюджета) внебюджетных средств для реализации программ регионального развития;

- оказание государственных услуг в сфере регионального развития и территориального планирования;

- исполнение правоприменительных функций (кроме функций по контролю и надзору) в части государственной политики регионального развития.

### Литература

1. Блейкли Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку / Е.Дж. Блейкли – Л.: Літопис, 2002. – 416с.
2. Герасимчук З. Комплексна оцінка сталого розвитку регіонів України / З. Герасимчук // Економіка України. – 2002. – №2. – с.34-42.
3. Гладкий Ю.М., Чистобаев А.И. Основы региональной политики / Ю.М.Гладкий, А.И.Чистобаев – СПб., 1988.
4. Дерлица А.Ю. Інституційне регулювання бюджетного процесу / А.Ю.Дерлица // Фінанси України. – 2001. – №10. – с.29-33.
5. Дзись Г. Роль регіонів у становленні національної економіки України / Г. Дзись // Економіка України. – 2005. – №10. – с. 42-48.
6. Зайцева Л., Польська І. Тенденції соціального розвитку регіонів України / Л. Зайцева, І. Польська // Фінанси України – 2005. – №6. – с. 39-47.
7. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001р. №341/2001.
8. Крайник О.П. Економічний розвиток регіону: Моногр. / О.П.Крайник – Л.: ЛІГА – ПРЕС, 2002. – 294С.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Моногр. / За ред. З.С. Варналія / [за ред. З.С.Варналія] – К.: Знання України, 2005. – 498с.

Статья поступила в редакцию 26.05.2010