

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

Современный этап социально-экономических трансформаций в Украине сопровождается постоянным увеличением количества ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот. Экономическое развитие регионов страны неразрывно связано с повышением эффективности использования и воспроизводства всех видов экономических ресурсов, расположенных на данной территории. Поэтому особую актуальность приобретают вопросы оценки, мониторинга и эффективности их использования.

Большое значение приобретает поиск инструментов общегосударственного и регионального управления, которые создавали бы предпосылки для эффективного развития общественного производства. В качестве одного из таких инструментов выступают институциональные условия функционирования и развития как национальной экономики в целом, так и экономики отдельных регионов. От того, насколько такие условия являются благоприятными, полностью зависят и темпы использования основных факторов производства: земли, труда, капитала. Поэтому создание институциональных условий является существенным фактором развития как государства, так и регионов.

В Украине все территории не могут отождествляться между собой. Они отличаются природными, демографическими, материальными ресурсами и пр. Поэтому при выработке подходов в управлении должна быть учтена специфика каждого территориального образования. Недооценка региональных особенностей является одним из важнейших факторов снижения эффективности общественного воспроизводства.

Вопрос о значении институтов, их воздействии на экономический рост и эффективность экономики неоднократно затрагивается в классических работах исследователей. Так, в книге Д. Норта «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» приводится множество исторических примеров, демонстрирующих масштабы и характер такого воздействия [1, с. 17]. Труды таких известных институционалистов, как А. Шоттер [2], В. Корнеев [3], посвящены теоретическим вопросам

институтов, в которых объясняется их содержание, задачи и значение для экономики.

Основной целью исследования является определение сущности и роли институциональных условий для экономического развития страны и регионов. Особого внимания заслуживают вопросы создания индивидуальных условий управленческого воздействия для эффективного вовлечения региональных ресурсов в общественное производство.

Любая хозяйственная деятельность базируется на ресурсах, представляет собой процесс их использования [4, с. 63]. Под экономическими ресурсами принято понимать источники и средства (факторы) обеспечения процесса производства и расширенного воспроизводства. Основными факторами являются: земля, средства труда, предпринимательские способности, научно-технический прогресс, формы и методы организации производства, финансовые и информационные ресурсы, материальные и сырьевые источники обеспечения процесса производства и расширенного воспроизводства [5, с. 206]. Все экономические ресурсы независимо от их вида обладают одним общим свойством — они ограничены. А экономические потребности — безграничны.

Особенность современного этапа развития хозяйственных отношений по использованию экономических ресурсов в Украине заключается в том, что в результатах данного процесса заинтересовано не только государство, но и его отдельные территории. Регионы первыми ощущают все негативные последствия нерационального подхода к реализации процессов в данной сфере. Задача обеспечения рационального использования ресурсов для регионов становится одной из важнейших, а её успешное решение отражается на развитии экономики.

Региональные ресурсы представляют собой определенную совокупность экономических ресурсов, которые представлены только на данной территории. Как правило, их количество меньше, чем экономических ресурсов. Развитие территории непосредственно обусловлено системной организацией воспроизводства ресурсов: трудовых, природных, материальных (капитальных), организацион-

ных (предпринимательских), информационных, научно-технических [6, с. 25].

Говоря об эффективном использовании региональных ресурсов, следует остановиться на сущности понятия «эффективность». В общем виде под эффективностью понимают способность приносить эффект, результативность процесса, который определяется как отношения эффекта, результата к затратам, которые обеспечили этот результат. Экономический эффект — это достижение наибольших результатов при наименьших затратах живого и овеществленного труда [5, с. 508]. Следовательно, эффективное использование ресурсов региона — это социально-экономическая категория, выражающая оптимальное сочетание составляющих ее элементов, которые включаются в хозяйственный оборот, результативность хозяйственной деятельности, экономических программ и управленческих воздействий [7, с. 292].

За годы независимости было утверждено большое количество нормативных документов, содержащих в прямой или косвенной форме требования эффективного использования всех видов экономических ресурсов.

Примером индивидуального подхода в управлении является расширение полномочий областей. Законами Украины «О местном самоуправлении» и «О местных государственных администрациях» государство зафиксировало отношения между центром и регионами. Регионам были переданы дополнительные полномочия в определении направлений социально-экономической политики и источников их реализации. Предусмотрена ежегодная разработка региональных программ экономического и социального развития, основой которых является местная ресурсная база. Вместе с тем возросла и ответственность региональных органов власти за создание условий для эффективного использования региональных ресурсов [8, с. 113].

Этими же законами в ведение соответствующих органов отнесено составление баланса трудовых, финансовых ресурсов, денежных доходов и расходов, необходимых для управления экономическим и социальным развитием конкретной территории; утверждение ставок земельного налога, размеров платы за пользование природными ресурсами, другие полномочия по использованию ресурсов [9, 10].

Для правильного понимания значения институциональных условий в экономике и их влияния на эффективность использования ресурсов следует остановиться на сущности самого понятия «институт». Понятию института можно дать следующее определение: институт — это совокупность, состоящая из правила или нескольких правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила [11, с. 23]. В экономической литера-

туре можно найти и другие определения института. Например, Дуглас Норт, один из известных представителей институционализма, определяет институты, как «правила игры в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми» [1, с. 17], это «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [12, с. 73], «формальные правила, неформальные ограничения и способы обеспечения действий ограничений» [13, с. 307], или же «придуманные людьми ограничения, которые структурируют взаимодействия людей. Их составляют формальные ограничения (правила, законы, конституции), неформальные ограничения (социальные нормы, условности и принятые для себя кодексы поведения) и механизмы принуждения их к исполнению. В совокупности они определяют структуру стимулов в обществах и их экономиках» [14, с. 344]. А. Шоттер определяет институт как «набор правил, которые ограничивают поведение людей и определяют социальный результат от деятельности людей» [2, с. 117]. Российские институционалисты А. Олейник, А. Нестеренко — как «совокупность норм и правил, которые выполняют функцию ограничений для каждого из игроков» [15, с. 163]. Данные определения позволяют лучше понять значение институтов. Следовательно, институциональные условия представляют собой совокупность норм, правил и инструментов государственного воздействия, которые должны обеспечить формирование благоприятной экономической среды для эффективного развития общественного производства. Кроме того, под условиями институциональной среды в общем виде можно также понимать структуру собственности, уровень концентрации производства и структуру субъектов хозяйствования, характер административного управления.

В истории Украины наблюдается четыре этапа введения институциональных условий для рационального использования региональных ресурсов.

1. Делегирование Днепропетровской, Донецкой, Запорожской и Луганской областям полномочий по управлению имуществом (1993—1994 гг.).
2. Проведение экономического эксперимента на предприятиях горно-металлургического комплекса Украины (1999—2002 гг.).
3. Применение специального режима хозяйствования (1999—2004 гг.).
4. Усиление централизации в оперативном управлении общественным производством.

Первый этап связан с Указом Президента «Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській обласним державним адміністра-

страціям повноважень щодо управління майном». С 1 января 1994 г. по 31 декабря 1995 г. в порядке эксперимента областными государственными администрациям были переданы функции управления имуществом отдельных предприятий и организаций общегосударственной собственности, расположенных на территории этих областей. Целью эксперимента были «стабилизация экономики, дальнейшее развитие регионов и обеспечение более эффективного управления государственным имуществом» [16]. Результатом стало изменение структуры форм собственности: если в 1991 г. государственная собственность составляла 100 %, то в 1996 г. — 35 %, а в 2001 г. — 10 % (рис. 1).

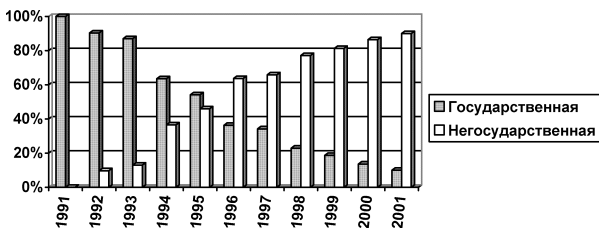


Рис. 1. Изменение структуры общественного производства по формам собственности в Донецкой области, %

Вторым этапом является принятие в июле 1999 г. Закона Украины «Про проведения економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України». В соответствии с данным законом, около пятидесяти предприятий, определенных Кабинетом Министров, реструктуризовали свою задолженность в бюджет и получили право платить налог на прибыль в размере 50 % от действующей ставки, а по ряду других статей или вообще освобождались от уплаты, или платили по сниженным ставкам. Освободившиеся средства предусматривались на реализацию инвестиционных проектов, расширение ассортимента выпускаемой продукции и создание новых рабочих мест [17]. Эксперимент закончился в 2002 г. и оправдал себя: производство чугуна в Украине выросло на 15 %, стали — на 22,7 %, проката — на 27 % (рис. 2).

Третьим этапом является применение специального режима хозяйствования в ряде областей Украины. Первый эксперимент по применению этого метода был начат в 1996 г. в Крыму на территории Красноперекопского района. Затем этот метод стали применять другие области Украины. Всего было создано более 90 территориальных образований, на которых использовался специальный режим хозяйствования. Целями создания специальных экономических зон в Украине было привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест, внедрение новых технологий, модернизация действующих предприятий

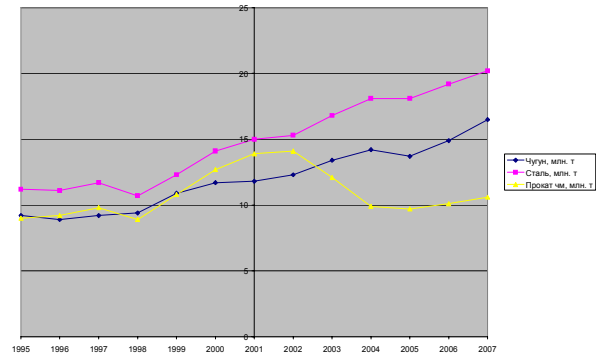


Рис. 2. Производство основных видов металлургической продукции в Донецкой области, млн т

и т. д. В соответствии с законодательством задачами придания статуса территории приоритетного развития было создание условий для развития новых производств и увеличения числа рабочих мест [18]. Другими словами, территория приоритетного развития — это территория, где требовалось незамедлительное вмешательство государства для преодоления серьезных социально-экономических трудностей.

Не все территории, на которых был внедрен специальный режим инвестиционной деятельности, развивались одинаково. Например, Донецкая область (рис. 3), Закарпатская область и СЭЗ «Яворив» сосредоточили 70 % всех инвестиций, обеспечили 50 % рабочих мест, 75 % объема произведенной продукции и 80 % объема товаров, отправляемых на экспорт. Несмотря на убедительные доводы региональных органов управления отмена специального режима инвестиционной деятельности в СЭЗ и ТПР с 2005 г. повлекла за собой значительные материальные и моральные потери.

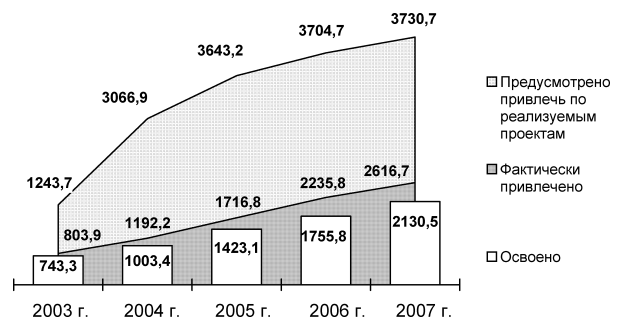


Рис. 3. Итоги реализации инвестиционных проектов в СЭЗ и ТПР Донецкой области (на конец года, млн дол. США)

Четвертый этап связан с усилением централизации в оперативном управлении общественным производством. 31 марта 2005 г. вступила в силу ст. 27 Закона Украины «О внесении изменений в Закон Укра-

ины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год», в соответствии с которой в Закон Украины «О специальных экономических зонах и специальном режиме инвестиционной деятельности в Донецкой области» были внесены следующие изменения:

исключено определение понятия «специальный режим инвестиционной деятельности»;

исключена правовая норма об установлении специальных таможенных, налоговых режимов и условий осуществления экономической деятельности;

отменены государственные гарантии стабильности установленного Законом о СЭЗ и ТПР правового режима функционирования СЭЗ и ТПР.

Помимо вышеперечисленных изменений была отменена правовая норма относительно действия законодательства Украины с учетом особенностей, предусмотренных Законом о СЭЗ и ТПР, и осуществление полномочий органов исполнительной и судебной власти в соответствии с этой нормой, а также были отменены все установленные льготы по налогообложению и таможенному оформлению товаров в СЭЗ и ТПР и порядок их начисления.

Стоит отметить, что сам Закон о СЭЗ и ТПР в Донецкой области отменен не был, и отмена льготного режима налогообложения не означала отмены реализуемых инвестиционных проектов. То есть предприятия обязаны продолжать работу по инвестиционным проектам, хотя и на заведомо невыгодных для себя условиях.

В Украине существуют значительные расхождения в уровнях экономического и социального развития регионов, и процесс дифференциации неуклонно углубляется. Центральные органы власти часто стараются влиять на процессы во всех без исключения сферах. При этом игнорируется мировой опыт, который показывает, что государственная поддержка не является достаточным условием для реализации потенциала территории.

Основная задача регулирования развития регионов не исчерпывается обеспечением условий для ориентации экономики на структурную перестройку и постепенный рост производства, достижение социального благополучия и прогресса. Создание благоприятных условий для развития рыночной экономики прежде всего ассоциируется с таким регулирующим влиянием, как формирование эффективных государственных институтов (включая разработку качественного законодательства и борьбу с коррупцией), создание современной региональной производственной и рыночной инфраструктуры. Между тем роль государства в обеспечении эффективного регионального развития значительно шире. В самом общем виде цель государственного регулирования регионального развития — это сглаживание региональных различий в уровнях челове-

ческого потенциала на фоне формирования тенденций роста этого показателя для страны в целом [19].

Сглаживание различий в региональном развитии может быть достигнуто исключительно за счет развития всех территорий страны. Для этого необходима целенаправленная государственная политика, которая предусматривает выбор индивидуальных методов управления с учетом специфики каждой территории. Необходим дифференцированный, а не универсальный подход к регулированию регионального развития.

Ошибочным было бы применение единых подходов в управлении для всех областей, поскольку приоритетность решения проблем в конкретном регионе должен устанавливать сам регион.

Возможно, полезным было бы использование опыта регионального развития Европейского Союза и Российской Федерации, в частности принципа целевого программирования, когда центр не просто финансирует регион, а выделяет средства на специально подготовленные программы, которые влияют на развитие всего региона. Модель регионального развития Европейского Союза и Российской Федерации базируется на стратегическом партнерстве между центральным правительством и местными органами властей, сектором бизнеса и общественными организациями.

Следовательно, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что при создании оптимальных условий перехода к рыночным отношениям должна быть учтена специфика регионов страны и ресурсов, которые находятся на данных территориях. Разработка и создание институциональных условий, которые будут способствовать повышению эффективности использования региональных ресурсов, конкурентоспособности отечественных производителей и развитию региона, является важной задачей, игнорирование которой наносит невосполнимый вред как экономике страны и регионов, так и их имиджу. Должны применяться индивидуальные подходы к выбору управленческих методов воздействия на регионы Украины. Это обеспечит эффективное вовлечение региональных ресурсов в общественное производство, позволит рационально их потреблять, сбалансировать наличие местных ресурсов с их потребностью и фактическим использованием.

Литература

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Начала, 1997. — 180 с.
2. Schotter A. The evolution of rules / A. Schotter // Economics as a process: essays in the new institutional economics. — Cambridge, 1986. — P. 117–133.

3. Корнеев В. В. Институційні орієнтири ринкових перетворень / В. В. Корнеев // Економіка і прогнозування. — 2002. — № 3. — С. 82–90.
4. Пчелинцев О. С. Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики / О. С. Пчелинцев, В. Я. Любонный, А. Б. Воякина // Проблемы прогнозирования. — 2006. — № 5. — С. 62–68.
5. Економічна енциклопедія у 3-х томах / редкол. С. В. Мочерний. — К. : Академія, 2002. — 655 с.
6. Василенко В. Н. Социально-экономические проблемы регионального развития / В. Н. Василенко // Экономика и право. — 2007. — № 2 (18). — С. 24–30.
7. Райзберг Б. А. Школьный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский. — М. : ИНФРА-М, 1999. — 312 с.
8. Клияненко Б. Т. Инновационная модель обеспечения эффективного использования региональных ресурсов / Б. Т. Клияненко, Е. Н. Ахромкин // Экономика та право. — 2007. — № 1. — С. 112–116.
9. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины от 21.05.1997 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1997. — № 24. — Ст. 26.
10. О местных государственных администрациях : Закон Украины от 09.04.1997 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1999. — № 20–21. — Ст. 13.
11. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : учебник / под общей ред. А. А. Аузана. — М. : ИНФРА, 2010. — 415 с.
12. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // THESIS. Т. 1. Вып. 2, 1993. — 200 с.
13. Норт Д. Идеология и эффективность экономики. От плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик / Д. Норт ; под ред. Л. И. Пияшева, Дж. А. Дорн. — М. : Catallaxy, 1993. — 415 с.
14. North C. Epilogue: Economic Performance Through Time, in Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson, and Douglass C. North, Empirical Studies in Institutional Change. — Cambridge : Cambridge University Press, 1996. — P. 344.
15. Давидович О. Институційне середовище сприяння експортній діяльності України / О. Давидович // Вісник ТДЕУ. — 2006. — № 2. — С. 161–169.
16. Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності : Указ Президента України. — Режим доступу : www.rada.kiev.ua.
17. Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України : Закон України від 14.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 338.
18. Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області : Закон України від 15.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 7. — Ст. 50.
19. Власюк А. Региональное неравенство уровня жизни населения Украины в 2004 г. / А. Власюк, Л. Яценко // Теория и практика управления. — 2005. — № 5. — С. 25.

Представлена в редакцию 27.11.2009 г.