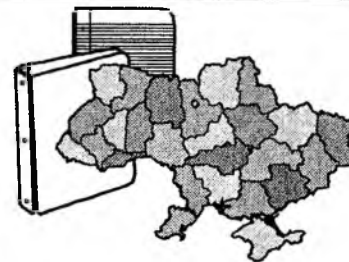


# ЕКОНОМІКА РЕГІОНІВ



УДК 338.24 (1-2/3)

Зайцева Л.М.

## РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ У РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

На базі аналізу існуючих досліджень узагальнюються теорія і практика регулювання розвитку соціально-економічних процесів в державі, висвітлюються можливі напрямки удосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку України, що сприятиме розвитку як регіонів, так і держави в цілому.

The theory and practice of the development of socio-economic processes in a state are generalized on the basis of the analysis of existing investigations, possible directions of improvement of government regulation of those processes in Ukraine which will promote the development of both the regions and the state on the whole are highlighted.

Реалізація основних завдань управління, а також програм економічного і соціального розвитку вимагає ефективного дієвого регулювання, що передбачає наявність як державних, так і ринкових регуляторів. У сучасній літературі аналізу теорій, що стосуються державного регулювання розвитку соціально-економічних процесів, присвячено багато наукових праць, серед яких слід відзначити роботи, де розглядаються питання формування ринкових регуляторів у перехідній економіці [1–5], фінансово-кредитних важелів регулювання економіки України [6, 7], соціальні аспекти державного регулювання [8], використання фіскальної політики у процесі державного регулювання [9] та інші по багатьох напрямках цього складного та різноманітного процесу.

Узагальнюючи існуючі дослідження у напрямку державного регулювання економіки, сучасні та класичні підходи до цієї проблеми, у даній статті реалізована спроба окреслити можливі напрямки удосконалення процесу регулювання розвитку соціально-економічних процесів в Україні на рівні держави та її регіонів.

В останні десятиліття предметом бурхливих дебатів стало питання про роль держави в розвитку і регулюванні ринкових відносин, а саме дискусії про те, що Україні треба мати – планову економіку чи ринкову; як повинно співвідноситись планування та ринкове саморегулювання. У ХІХ–ХХ ст. утворилися наукові школи і напрями, що відстоюють ту або іншу позицію.

Прихильниками вільної ринкової економіки виступили: так звана чиказька школа, лідером якої був Мілтон Фрідман (його теза – вільний ринок. Ринкова економіка щонайкраще функціонує, коли їй дають спокій); “нова класична школа економістів”, що базується на вченні Роберта Лукаса, який вважав, що ринкова економіка повинна функціонувати сама по собі; школа економічної думки (монетаристи), представники якої вважали, що держава повинна обмежити своє втручання в господарське життя (крім виконання традиційних функцій) тільки підтримкою стабільного темпу зростання грошової маси; вчений Леон Вальрас, який довів, що вільна ринкова економіка може і без регулювання досягти “загальної рівноваги”, тобто одночасної рівноваги на всіх ринках і в усьому господарстві; Ассар Ліндбек, що виступив із різкою критикою на адресу

всеосяжного регулювання; Фрідріх А. фон Хайек, який висловився проти всіх спроб регулювання або інших видів втручання у вільне ринкове ціноутворення.

Прихильником регульованого ринку стали Джон Кейнс в Англії (його вчення одержало згодом назву "кейнсіанство") і так звана стокгольмська школа у Швеції (Едік Ліндаль, Гунар Мюрдаль, Бертіл Улін та ін.). На їх погляд, держава повинна втручатися і проводити економічну політику з метою ліквідації розривів безробіття й інфляції (активна фінансова політика з боку держави). Ще більше, ніж кейнсіанці, втручання держави в господарське життя вважають виправданим і доцільним прихильники школи промислової стратегії (цей термін найпоширеніший у США, хоча сама стратегія – у Західній Європі та Японії). На думку економістів цього напрямку, ринок, крім іншого, дає перебої й у тому, що стосується довгострокового господарського розвитку, тому що не здатний ефективно розміщувати невідтворювальні природні ресурси, слабо концентрує зусилля на перспективних напрямках науково-технічного прогресу, не забезпечує достатньо вкладень у фундаментальну науку. Для ефективного функціонування ринкових механізмів уряд, на думку представників цього напрямку інтерпретації ринкових відносин, повинен проводити спеціальну політику, спрямовану на формування належних пропорцій в економіці, надаючи фінансову, податкову, кредитну підтримку розвитку окремих галузей, регіонів і типів господарської діяльності. Класичний приклад промислової стратегії – індикативне планування у Франції в 50-60-ті роки, яке французи вважали занадто радикальним і незабаром згорнули. Проте у більш м'яких формах промислова політика широко розповсюджена донині в усіх західноєвропейських країнах, у Японії і державах, що розвиваються, де уряд створює преференційний режим для розвитку певних секторів за допомогою субсидій, кредитних і податкових пільг, протекціоністських бар'єрів.

На нашу думку, регулятори повинні становити єдину систему, яка динамічно розвивається, тому що в найближчі десятиліття державна, приватна і колективна форми власності, державні підприємства й організації та недержавні (різних типів), які вимагають адекватних форм і методів управління, функціонування в єдиній системі управління, будуть вимушені взаємодіяти і взаємодоповнювати один одного.

Регулювання являє собою систему адміністративно-правових, економічних та інших методів і важелів, що обумовлюють створення якісно нових взаємовідносин суб'єктів господарювання й органів управління в процесі досягнення основної цілі управління.

Ці методи повинні бути спрямовані на становлення і розвиток нових економічних відносин і механізмів їх функціонування: монополізацію економіки, виробництва, розподілу ресурсів, обміну, торгівлі, системи управління; створення передумов для розвитку економічної, господарської і технологічної конкуренції; збереження на певному етапі перебудови сформованих господарських зв'язків, державних структур оптової торгівлі і матеріально-технічного забезпечення виробництва, науки, соціальної сфери; організацію системи державних замовлень і контрактації продукції; надання допомоги селу в сезонних роботах; ліквідацію наслідків стихійних лих, екологічних та інших катастроф; управління державними виробничими комплексами і підприємствами. Класифікація можливих методів державного регулювання економіки наведена в табл. 1.

Залежно від рівня економічного впливу існують макро-, мезо-, мікроекономічні методи. Залежно від рівня розвитку ринкових відносин ці методи можуть бути ринкові й антиринкові, а залежно від форми впливу – адміністративно-правові й економічні, котрі, у свою чергу, розділяються на методи прямого і непрямого впливу.

До адміністративно-правових методів належать: система визначення законів, указів, постанов; розробка планів монополізації галузей, міжгалузевих виробничих, торгових, збутових комплексів; організація підприємницької діяльності і контроль за її здійсненням;

система стандартів, екологічних та інших вимог, правил і нормативів функціонування суспільного виробництва (санкції, обмеження); вольові державні рішення щодо списання кредитної та податкової заборгованості, інших збитків; перерозподіл коштів амортизації.

Таблиця 1

**Класифікація методів державного регулювання економіки**

Ознаки групування	Найменування методу	Коротка характеристика методу
Рівень економічного впливу	Макро-, мезо-, мікроекономічні методи	Дозволяють здійснювати регулюючий вплив на рівні держави, регіону, підприємства
Рівень розвитку ринкових відносин	Ринкові	Дозволяють державі впливати на економіку в заданому напрямку і регулювати її
	Антиринкові	Націлені на обмеження сфери діяльності механізму ринку
Форми впливу	Адміністративно-правові	Мають форму правових та інституціональних обмежувальних умов, довгостроковий характер, є принципово значущими для розвитку господарського комплексу. До них належить – законодавча база забезпечення конкурентного середовища, захисту споживачів, регулювання ринку праці та ін.
	Економічні (прямого впливу)	Змушують суб'єктів економіки приймати рішення з урахуванням юридичних та інших розпоряджень держави. Сюди входять: <ul style="list-style-type: none"> <li>– установлення стандартів охорони здоров'я, екології, якості продукції, ліміти, квоти, розділ ринків, пряме регулювання цін і зарплати;</li> <li>– заходи щодо захисту національних інтересів у системі світових господарських зв'язків – ліцензування експорту продукції або контроль над імпортом капіталу і товарів, міграцією робочої сили і т.п.;</li> <li>– розпорядження щодо амортизаційних відрахувань, бюджетні процедури щодо державних інвестицій</li> </ul>
	Економічні (непрямого впливу)	Дозволяють впливати на поведінку суб'єктів, що господарюють, а не на саме виробництво і споживання. Сюди входять: <ul style="list-style-type: none"> <li>– фінансові методи – кредитно-грошова, податкова, амортизаційна, валютна, митна, зовнішньоекономічна політика;</li> <li>– індикативне планування – стимулює добровільну участь підприємств у виконанні різних державних програм;</li> <li>– державне замовлення – регулює сукупний попит, а отже, ріст зайнятості та підприємницької активності. Держава, як товаровиробник, замовляє на основі добровільного контракту продукцію будь-якому суб'єкту, що господарює, у тому числі й у недержавному секторі</li> </ul>

Найбільш дієвими, на наш погляд, є економічні методи, що активно впливають на зміну пропорцій, структуру та інші параметри відтворення з використанням різних форм фінансування капітальних вкладень, механізму перерозподілу інвестицій між галузями і сферами виробництва і послуг, підвищення і зниження ставок за довгостроковими інвестиційними кредитами, введення пільгових податків та інших платежів на проривних технологічних напрямках відтворення. Ці методи впливають також і на процеси та динаміку виробництва, обміну, розподілу і споживання через механізм заробітної плати, цін, податків, грошового обігу, кредитів, пільг, субвенцій, дотацій, інфляції, створення фондів суспільного споживання і через інші важелі.

Крім того, економічні методи включають формування і використання всієї структури державного і територіальних бюджетів за допомогою диференціації розмірів податків та інших платежів, розробки спільних програм за рішенням головних екологічних, науково-технічних, демографічних проблем, що фінансуються із сукупних бюджетних ресурсів країни.

Економічні методи впливають і на утворення фондів соціального страхування, соціального захисту людини та інших загальнодержавних фондів і ресурсів, необхідних для підтримки стабільності відтворення трудових ресурсів і забезпечення соціального суспільного розвитку шляхом розробки й обґрунтування відповідних соціально-економічних нормативів життєдіяльності людини, мінімальних гарантованих державою рівнів життя різних груп населення.

У свою чергу економічне регулювання виступає в двох формах (пряме і непряме). Пряме (цільове) – це різноманітні форми безповоротного цільового фінансування територій і підприємств у вигляді субвенцій, прямих субсидій, що включають різного виду дотації, допомоги, доплати зі спеціальних бюджетних і позабюджетних фондів різних рівнів (державних, регіональних, місцевих), а також пільгові кредити. Погоджуючи інтереси різних рівнів і суб'єктів господарювання, різних соціальних груп, ці види регулювання сприяють вирівнюванню їх фінансового становища, захисту найуразливіших секторів економіки і слабо захищених верств населення, досягненню пріоритетних цілей економічного розвитку. У той самий час очевидно, що їх включення до ринкових відносин у відомій мірі деформує реальне співвідношення цін і витрат, реальну конкурентоспроможність окремих ланок господарства, чим послаблює ринкову функцію оптимізації.

До непрямих форм економічного регулювання належать насамперед важелі кредитно-грошової, податкової, амортизаційної, валютної, зовнішньоекономічної, у тому числі митно-тарифної політики. За допомогою цих важелів держава впливає на поведінку суб'єктів, що господарюють, як виробників так і споживачів, а не безпосередньо на саме виробництво і споживання. Дія непрямих регуляторів має автоматичний і безадресний характер.

Державне регулювання маневрує всіма переліченими методами для досягнення поставлених цілей і забезпечення загального напрямку його соціально-економічного розвитку. При використанні різних форм і методів державного впливу досягається певна гнучкість у його застосуванні на різних рівнях. Загальна тенденція децентралізації управління пов'язана зі зростанням ролі регіональних і місцевих органів влади в загальній системі державного регулювання.

Перелічені вище методи включають такі основні важелі: бюджетно-податкову політику; грошово-кредитну і валютну політику; цінову політику; інвестиційну політику; науково-технологічну й інноваційну політику; зовнішньоекономічну політику; соціальну політику; екологічну політику.

Бюджетно-податкова політика здійснюється шляхом розробки і виконання бюджетів усіх рівнів (державного, регіонального і місцевих), застосування оподаткування, податкових пільг, дотацій, субвенцій, штрафів, операцій на відкритому ринку. Основними регуляторами тут є бюджет і податки.

Бюджетне регулювання являє собою певний набір засобів розподілу прибутків і витрат між ланками бюджетної системи. Такими засобами за досвідом розвинених країн у першу чергу є нормативи тривалої дії при розподілі надходжень від податків, зборів і обов'язкових платежів (які мають регулюючий характер) між державними і регіональними, регіональними і місцевими бюджетами; положення про регулювання податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи; положення про розподіл податків на загальні та цільові, регулюючі та закріплені; механізм використання різних форм фінансової допомоги (дотації, субсидії, субвенції) на всіх рівнях регіонального і місцевого самоврядування; законодавчо закріплені за регіональними органами влади й управління права самостійно встановлювати частку податків і визначати їх ставки, необхідні для формування доходної частини своїх бюджетів; законодавчо встановлені терміни розробки і розгляду проектів бюджетів усіх рівнів та ін.

Слід зазначити, що деякі перелічені вище засоби в Україні відсутні і вимагають розробки (положення про регулювання, положення про використання нормативів тощо), а деякі – доробки.

Це зв'язано з тим, що чинна в державі система формування бюджетів не відповідає сучасним умовам розвитку економіки і вимагає змін.

До інструментів регулювання бюджетно-податкової політики належать фінансові норми, що централізовано затверджуються урядовими органами (ставки заробітної плати в бюджетних організаціях, стипендії, ставки податків); що базуються на матеріальних потребах (норми витрат на харчування в дошкільних установах, установах охорони здоров'я і освіти, норми витрат на медикаменти, освітлення, опалення; норми, що встановлюються різними міністерствами і відомствами, виходячи із загальних методологічних принципів створення і використання фінансових ресурсів). Фінансові нормативи, що також слід віднести до інструментів регулювання, використовуються на загальнодержавному рівні і характеризують пропорції економічного і соціального розвитку.

Грошово-кредитна політика реалізується через емісію готівкових і безготівкових грошей, валютний курс, вплив на функціонування ринку цінних паперів, на кредитну й іншу діяльність банків, політику резервування основних коштів комерційних банків та ін. Грошово-кредитне регулювання включає процентні ставки (рефінансування, по ломбардних кредитах тощо); продаж облігацій державної позики; внутрішня емісія грошей; антиінфляційні заходи; використання кредитної емісії для купівлі валюти в офіційний валютний резерв, введення в обіг комерційних векселів.

Через те, що Україна перебуває в умовах економічного спаду, було б доцільним, на наш погляд, проводити грошово-кредитну політику у формі кредитної експансії, тобто політику дешевих і доступних грошей.

Валютна політика України, як і кожної іншої держави, орієнтована на збереження рівноваги платіжного балансу, стимулювання експорту, стабілізацію валютного курсу, забезпечення надійних джерел надходжень валютних цінностей та управління валютним ринком.

Цінова політика – передбачає перехід України до сучасної системи державного регулювання цін, що базується на ринковій основі, і включає використання відповідних інститутів і методів регулювання. При цьому домінуючими мають бути різноманітні заходи непрямого впливу на ціни (податки, митні тарифи та ін). Регулювання цін

застосовується переважно при наявності природних монополій та на монополізованих ринках.

Державне регулювання цін спрямоване головним чином на обмеження монопольних тенденцій і підтримку економічно ефективного підприємництва.

Інструменти регулювання цінової політики, які використовуються в Україні, включають: встановлення фіксованих цін (тарифів); граничних цін, заморожування цін; обмеження росту цін (тарифів) на величину збільшення витрат на виробництво; регулювання рентабельності за допомогою її граничних нормативів; завищення витрат виробництва (включення в собівартість завищених амортизаційних відрахувань і відрахувань до інших фондів); регулювання зовнішньоторговельних цін через звільнення експортерів від податків (повернення податків, надання пільгових кредитів і транспортних тарифів); передачу прав встановлення цін та контролю за ними на деякі види товарів наднаціональним органам (встановлення цін на вугілля та чорні метали Європейським об'єднанням вугілля і сталі); тимчасову фіксацію цін на сільськогосподарські товари; уніфікацію транспортних тарифів усередині інтеграційних об'єднань.

Основна перешкода розвитку інвестиційного процесу в Україні на сучасному етапі економічних перетворень полягає у вкрай обмежених можливостях внутрішніх джерел і стриманих намірах іноземних інвесторів.

В інвестиційній політиці України застосовуються економічні механізми стимулювання процесів нагромадження та ефективного використання інвестиційних ресурсів, до яких належать: податкові важелі; пряма фінансова підтримка проектів, що відповідають ключовим "точкам росту" економіки України; система пільг і державних гарантій для інвесторів, зацікавлених у фінансуванні важливих об'єктів; спеціальні режими інвестиційної діяльності вільних економічних зон; кредити іноземних банків; амортизаційна політика; конкурсний відбір інвестиційних проектів, що передбачають використання бюджетних коштів; страхування інвестиційних ризиків.

Інноваційний розвиток економіки України є пріоритетним. Тому основними напрямками його забезпечення є створення стимулюючого законодавчого середовища та використання прямих і непрямих інструментів економічного впливу, до яких слід віднести податкове стимулювання нової виробничої діяльності з ознаками інновацій, процесів утворення нових конкурентоспроможних підприємств; пільгове кредитування нових інноваційних виробництв; пряме державне фінансування інноваційних програм, насамперед в тих наукоємних галузях, які закладають підґрунтя довгострокового економічного зростання країни; прямі державні інвестиції в модернізацію та розвиток сучасної інноваційної інфраструктури – технопарків, інкубаторів, кластерів, засобів інформаційного забезпечення інновацій, розвиток ринку інжинірингових, маркетингових, консультаційних послуг; пільгове кредитування нових інноваційних виробництв; податкові канікули; податкові кредити.

Зовнішньоекономічна політика України спрямована на поглиблення європейської інтеграції та розширення Європейського Союзу. Зараз вона реалізовуватиметься шляхом наближення національних стандартів якості товарів та послуг до загальноєвропейських, спрощення згідно з міжнародною практикою візових, митних і прикордонних формальностей; створення зон вільної торгівлі; створення спільних підприємств; удосконалення нормативно-правової бази у сфері міжнародних перевезень; установавання єдиної ставки збору за надання комплексу послуг з митного, екологічного, ветеринарного, фітосанітарного контролю вантажів і транспортних засобів та за проїзд автомобільними дорогами України транспортних засобів іноземних власників із спрямуванням усіх отриманих коштів до державного бюджету; запобігання антидемпінговим розслідуванням щодо експорту української продукції.

Соціальна політика реалізується за допомогою індексування доходів соціально уразливих верств населення; установлення прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, стипендій, пенсій; використання системи трансфертних соціальних послуг і субсидій; використання соціальних стандартів.

Екологічна політика здійснюється шляхом застосування екологічних обмежень (лімітів використання природних ресурсів) і стимулів (плата за ресурси, штрафи, санкції).

### *Література*

1. Формування ринкових регуляторів в перехідній економіці України. – К., 1996. – 164 с.
2. Кириленко И. Рыночная экономика и государственное регулирование. – Д., 1997. – 457 с.
3. Мовсесян А. О стратегии государственного регулирования экономики // Экономист. – 1998. – № 10. – С. 5-11.
4. Селитренников Н., Трещевский Б. Постановка целей государственного регулирования – основа экономической политики // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 3. – С. 12-16.
5. Бакуменко В. Формування економічної політики // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 15-17.
6. Фінансово-кредитні важелі регулювання економіки України в перехідний період. – К., 1998. – 242 с.
7. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс: Учеб. пособие / Под ред. Т.Г. Морозовой. – М., 1997. – 221 с.
8. Дзюбик С. Фіскальна політика. – К., 1998. – 62 с.
9. Єпіфанов А., Сало І., Д'яконова І. Бюджет і фінансова політика України. – К., 1999. – 300 с.

*Рекомендовано до публікації  
д.е.н., проф. Шаровим Ю.П. 24.01.03*

*Надійшла до редакції  
03.12.02*