

Бойко А.С.

*Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований
Национальная академия наук Украины*

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ УКРАИНЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ

Опыт свидетельствует, что реформирование украинской системы управления регионами и сам характер реформ достаточно слабо зависят и от воли правительства, и от зрелости экономической науки, программ партий и движений. В решающей степени они определяются логикой институциональных изменений, инерцией экономических институтов и формирующейся институциональной средой.

Актуальность данного вопроса определяется необходимостью выработки целостной стратегии модернизации украинской экономики, предполагающей:

- 1) исследование логики реформ, их цены и направленности,
- 2) предложение инструментов стимулирования и развития институтов государственного регулирования и самоорганизации социально-экономических сил, способствующих полноценному развитию экономики.

Модернизация быстрее идет там, где лучше условия для диффузии инноваций – выше концентрация населения и его качеств, более развита инфраструктура и меньше экономическое расстояние, ниже институциональные барьеры. Необходимость снижения всех трех барьеров пространственного развития очевидна, но они долгосрочны и устойчивы по своему характеру. Пространство очень инерционно, поэтому выбор направлений, стимулирующих модернизацию, ограничен для Украины достаточно узким «коридором возможностей», особенно в условиях ухудшения мировой конъюнктуры и роста проблем в экономике. Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций, преследующим украинские регионы на протяжении всех лет с начала их существования. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но следует четко понимать границы возможностей и правильно выбирать механизмы, даже если в стране есть финансовые ресурсы для масштабного перераспределения.

Современная региональная наука доказывает, что в контексте модернизации важнейшими направлениями пространственного развития являются те, которые улучшают условия для распространения инноваций в пространстве:

- поддержка городов-центров, создающих инновации и транслирующих их на периферию;
- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние;
- улучшение факторов «второй природы» – человеческого капитала и институтов.

«Коридор возможностей» задается не только стартовыми условиями, но и объективными тенденциями развития, которые очень трудно переломить. К ним придется адаптироваться и эффективно использовать для ускорения модернизации пространства.[1]

Возросшая транзакционная нагрузка стала причиной возникновения „ножниц” балансовой и восстановительной стоимости основного капитала. Она проявилась в удорожании текущего обслуживания основного капитала и инвестиций, с одной стороны, и обесценении эффекта от её использования, выраженном в снижении совокупной стоимости бизнеса, с другой.

I МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ІНТЕРНЕТ-КОНФЕРЕНЦІЯ
«Проблеми та перспективи інноваційного соціально-економічного розвитку
в умовах глобалізації: регіональний вектор», Ізмаїл - 2012

Институциональные трансформации в украинской экономике, основаны на анализе последовательных преобразований прав собственности и экономических отношений в период становления рыночного хозяйства. Центральную роль в этих преобразованиях играет эволюция институтов собственности и посредничества в экономике, модернизация которого предопределила крайне высокую транзакционную нагрузку в украинской экономике начала 90-х годов. Поэтому влияние институциональных преобразований необходимо рассматривать в их взаимосвязи с реформированием собственности, наемного

труда и структурными сдвигами в экономике.

Нужна разработка обоснованной политики модернизации украинской экономики на основе целостной концепции институциональных преобразований, как объективного процесса трансформации экономики.

Основные задачи исследования:

- выделение принципов институционального устройства предыдущей системы хозяйства, определивших логику её развития, причины разрушения и инерцию влияния на последующие процессы трансформации новой украинской экономики;

- определения механизмов и масштабов влияния институциональных преобразований на структурные пропорции и воспроизводственные процессы отечественной экономики, с одной стороны, и влияние структурной динамики на характер институциональных преобразований, с другой;

- оценка социально-экономических издержек осуществления институционального перехода;

- характеристика институциональных условий модернизации экономики.[4]

За переходный период приоритеты регионального развития для Украины сместились от безусловно выравнивающих к более стимулирующим. Продуманного сочетания двух подходов – выравнивающего и стимулирующего – так и не сложилось. Для выработки необходимого баланса полезно рассмотреть опыт политики развитых и развивающихся стран. Чтобы идти путем континентальной Европы, Украине нужны два условия – достаточно высокий уровень экономического развития, которого страна на данный момент не способна реализовать, и эффективная социальная политика, которой пока нет, и неясно, когда она появится. Именно социальная, а не региональная политика способна смягчить пространственное социальное неравенство. Возможен и иной путь, более рыночный – англосаксонский не создавать столь масштабной системы перераспределения, помогая только наиболее уязвимым слоям населения, а вкладывать больше ресурсов в человеческий капитал, чтобы мобильные и конкурентоспособные люди сами выбирали, где жить. Но для этого нужна институциональная реформа, и не только в сфере образования и здравоохранения, но и на рынках жилья и т.д. Возможны варианты, но суть остается неизменной – в политике сглаживания социальных контрастов люди важнее регионов.

Догоняющая модернизация всегда территориально локализована и усиливает поляризацию пространства. Для стран догоняющего развития главным направлением является стимулирование развития территорий с конкурентными преимуществами: выгодным положением, концентрацией востребованных рынком ресурсов и т.д. Крупные страны проводили также политику поддержки импортозамещения, но, не вступая в дискуссию по поводу ее эффективности, отметим, что она тоже стимулировала развитие ограниченных, специально выбранных территорий.

Потенциальных центров и зон модернизации в регионах Украины немало, но барьеры их развития велики. До сих пор не ставилась задача максимального использования существующих преимуществ концентрации человеческого капитала и инфраструктуры, т.е. задача развития

I МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ІНТЕРНЕТ-КОНФЕРЕНЦІЯ
«Проблеми та перспективи інноваційного соціально-економічного розвитку
в умовах глобалізації: регіональний вектор», Ізмаїл - 2012

городов-центров. Агломерации крупнейших городов уже формируют единое экономическое пространство с более модернизированной структурой, но институциональные барьеры горизонтального взаимодействия велики и даже усиливаются. Крупные города – региональные центры задавлены существующей системой налогообложения, изымающей финансовые ресурсы, сокращением полномочий в пользу вышестоящих органов власти. В «богатых» монопрофильных городах экспортных отраслей быстро модернизируется потребление, но гораздо медленнее улучшаются качество населения и социальная среда. Большинство индустриальных городов не имеют конкурентных преимуществ и финансовых ресурсов, в них низкий человеческий капитал. Развитые регионы активно включаются в конкуренцию за инвестиции бизнеса и пока еще слабо – за человеческие ресурсы, они жестко ограничены федеральной властью в возможности распоряжаться собственными финансовыми ресурсами для инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру. Менее развитые модернизируются еще медленнее и с сильными дисбалансами, но практически в каждом регионе есть свои «точки роста». Становится более эффективным и конкурентоспособным агросектор Юга и пригородов, хотя качество сельского населения невысоко и очевидных механизмов его повышения нет.[3] Модернизация обширной деградирующей периферии в обозримой перспективе трудноосуществима, это территория социальной защиты.

Критерии выбора пространственных приоритетов развития должны опираться на конкурентные преимущества регионов, причем такие, которые способствуют модернизации, а не воспроизводству сырьевой ренты. Признание приоритета конкурентных преимуществ кажется очевидным с точки зрения интересов всей страны, но далеко не очевидно для региональных элит, поскольку интересы региона (части страны) могут не совпадать с интересами всей страны (целого).

В региональной политике развитых стран важным компонентом является создание еврорегионов для снижения трансграничных барьеров на пути движения людей, товаров и услуг. Эта политика хорошо известна, но важно подчеркнуть, что она нацелена на развитие горизонтальных контактов бизнеса и жителей, «сшивающих» пространство. Плотные контакты важны сами по себе, так как они формируют лучшие условия для модернизации.

Для стран с переходной экономикой приграничное положение чаще используется более утилитарно, для стимулирования роста. Это возможно при «разности потенциалов» – когда за границей расположен более развитый сосед, заинтересованный в переносе части производства на территорию с такими конкурентными преимуществами, как более дешевая рабочая сила и инфраструктура при низких транспортных издержках. Примерами могут служить ускоренный промышленный рост штата Сонора в Мексике на границе с США, регионов Чехии и Венгрии на границах со старыми странами ЕС. Но даже при соседстве с развитыми странами такой эффект проявляется слабо, если институциональная среда остается неблагоприятной для инвестиций.[2]

Региональная наука и мировой опыт развития позволяют выбрать и даже проранжировать пространственные приоритеты для Украины:

- крупные города и агломерации (эффект масштаба);
- инфраструктурно-транспортные коридоры (сокращение экономического расстояния);
 - портовые, приграничные и прочие зоны технологических заимствований с развитием импортозамещения;
 - более плотно заселенные южные регионы и пригороды с благоприятными агроклиматическими условиями, развитой инфраструктурой и более дешевой рабочей силой (АПК);

I МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ІНТЕРНЕТ-КОНФЕРЕНЦІЯ
«Проблеми та перспективи інноваційного соціально-економічного розвитку
в умовах глобалізації: регіональний вектор», Ізмаїл - 2012

- жестко ограниченный круг геополитически значимых сырьевых проектов, инфраструктурно поддерживаемых государством.

Есть три главных риска, которых необходимо избежать, если нацеливать украинскую региональную политику на модернизацию:

- риск оказаться в унаследованной колее «сдвига производительных сил на восток», который отчетливо проявился, как

только в стране появились деньги;

- попытка административного выделения конкретных отраслевых приоритетов развития регионов, что бессмысленно даже в среднесрочной перспективе, не говоря о долгосрочной, слишком велика вероятность ошибки при быстро меняющихся технологиях и инвестиционных приоритетах бизнеса;

- политика «больших проектов» при слабом и коррумпированном государстве, такие проекты станут еще одной формой неэффективных расходов; принципиально такие проекты возможны, но только при синхронной институциональной модернизации.

Все эти приоритеты и риски хорошо известны, но мы пока продолжаем наступать на одни и те же грабли.

Можно выделить «три кита» политики развития регионов. Они очень прагматичны и применимы для любой слаборазвитой территории, это:

- ставка на совершенствование инвестиционного климата с целью привлечения инвестиций, а не на государственные ресурсы, которые используются ограниченно и только для важнейших направлений;

- выделение и развитие ключевых районов с более крепкой экономической базой, более высокой плотностью населения, удобным расположением относительно транспортных узлов и коридоров (их специализация никак не указывается, важны лучшие условия и инфраструктура!);

- усиление миграций из села в город, развитие системы социальной защиты, инвестиции в образование и здравоохранение.

Совершенствование институтов и стимулирование быстрого подъёма экономики может вести к успешной модернизации в силу того, что причинная связь между ростом и институтами – двусторонняя. Не только улучшение институтов способствует экономическому росту, но и быстрый рост облегчает совершенствование институтов. Один из возможных механизмов, порождающий второй эффект, – уменьшение относительной эффективности отклоняющегося поведения. Кроме того, важным элементом этого эффекта является увеличение численности среднего класса, заинтересованного в улучшении институтов.

В процессе структурной модернизации экономики необходимо, в первую очередь, учитывать институциональные траектории, предусмотренных стратегиями реформирования. Если институциональная траектория согласована с ресурсными, технологическими и институциональными ограничениями и предусматривает встроенные механизмы, стимулирующие запланированные изменения институтов и предотвращающие возникновение институциональных ловушек то она является социально перспективной.

Институционализация национальной экономики должна:

- формировать институциональные ожидания, стимулирующие развитие;

- учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов,

- предусматривать рациональную последовательность институциональных изменений;

I МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ІНТЕРНЕТ-КОНФЕРЕНЦІЯ
«Проблеми та перспективи інноваційного соціально-економічного розвитку
в умовах глобалізації: регіональний вектор», Ізмаїл - 2012

- обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений движения вдоль траектории;
- использовать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности государства и бизнеса;
- предусматривать хотя бы частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть в следствии институциональных изменений, осуществляемых государством;[4]

Для уменьшения рисков, связанных с неопределенностью будущего, необходимо выбирать экономические решения, соответствующие общин прогнозным значениям, чтобы дать возможность руководителям и частному сектору в будущем принимать адекватные решения.

Список литературы

1. Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития // Вопросы экономики. - 2008. - N 1.-86 с.
2. Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики.–2008. –№ 1.-97 с.
3. Зубаревич Н. В. Стратегии пространственного развития в период экономического роста // Вестник МГУ. – 2008. – № 1.- 56 с.
4. <http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/zeszyty/Zeszyt16/08.pdf>