

Асоян Е.Ш.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПІДХОДИ ДО ВИДІЛЕННЯ ТА АНАЛІЗ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ ЗА РІВНЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розроблено підходи до виділення взаємозв'язків за рівнями державної економічної політики, що передбачають: розвиток та впровадження інструментарію формування та управління горизонтальними зв'язками в національній економіці та стимулювання розвитку таких зв'язків; інституційну орієнтацію регіонів (стратегічні напрями розвитку регіонів з погляду їх вбудовування у світову економічну систему поділу та кооперації праці), що дозволяє класифікувати їх з погляду цілей та моделей участі у світовій системі поділу та кооперації праці, а саме: пряма чи опосередкована участь у світовій економіці (у першому випадку провідні економічні галузі регіону безпосередньо пов'язані зі світовою економікою через імпорт сировини чи експорт готової продукції. За непрямой участі економіка регіону вбудована в національні виробничі ланцюжки як проміжна ланка, і прямого виходу на світову економіку не має); орієнтація на певні ринки (наявність або відсутність географічної спеціалізації. За наявності географічної спеціалізації регіон співпрацює з конкретною країною (або групою близьких країн). Відсутність географічної спеціалізації передбачає, що партнерами регіону є різні частини світу); додана вартість, що створюється (та вигода, яку отримує регіон від участі у світовому ринку, чи є він постачальником природних ресурсів або продукції з низькою доданою вартістю, або він виступає як повноправний учасник глобальних виробничих ланцюжків).

Під інституційною орієнтацією запропоновано розуміти стратегічні напрями розвитку регіонів з погляду їх вбудовування у світову економічну систему поділу та кооперації праці. Інституційна орієнтація має децю інший зміст у порівнянні з регіональною спеціалізацією. Регіональна спеціалізація вказує на те, які галузі та сфери діяльності розвинені у відповідному регіоні. Інституційна орієнтація регіону має на увазі те, яким чином регіональна економіка (з урахуванням її спеціалізації) вбудовується в світову. При цьому інституційна орієнтація регіону задає моделі поведінки основних учасників господарської діяльності відповідного регіону (фірм, домогосподарств, регіональної влади, некомерційних організацій тощо).

Ключові слова: *аналіз, взаємозв'язки за рівнями, державна економічна політика, інституційна орієнтація, підходи, регіон.*

Постановка проблеми. Державна економічна політика (ДЕП) за визначенням є багаторівневою, оскільки багаторівневими є як її об'єкт (національна економіка), так і суб'єкт (система державного управління). З цього випливають два ключові методологічні завдання розробки ДЕП: по-перше, як коректно розділити об'єкт та суб'єкт ДЕП на рівні і, по-друге, як забезпечити правильну відповідність між рівнями. Зазначимо, що рішення першого завдання не рівнозначне рішенню другого: для системи державного управління реалізація ДЕП є лише однією з безлічі завдань, і тому її структурування на рівні виходячи виключно з цілей ДЕП може перешкодити ефективному досягненню інших цілей цієї системи. Аналогічно, національна економіка є сукупністю суб'єктів господарювання, що діють не тільки (і в ряді випадків - не стільки) для досягнення цілей ДЕП, а й у

своїх власних інтересах, і тому структурування її виключно відповідно до структури системи державного управління може призвести до зниження ефективності національної економіки. Таке структурування виправдане не лише у разі повного державного контролю над економікою, але в умовах ринкової економіки (а також економіки змішаного типу) воно може стати джерелом проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна політика, зокрема, що проводиться в сфері публічного управління, є складним, комплексним феноменом. Її аналізом і системним вивченням, виявленням форм і методів її здійснення, пошуком напрямів підвищення її ефективності, в тому числі в умовах технологічних (зокрема - цифрових), демографічних, соціальних та інших трансформацій займаються багато вчених серед яких: Белл Д., Гелбрейт Дж.К., Клейнер

Г.Б., Лейн Д., Робінсон Дж.А., Вільямсон О.І., Хайек Ф.А. та ін.

Метою статті є розроблення підходів до виділення взаємозв'язків за рівнями державної економічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ситуація ускладнюється тим, що якщо система державного управління носить у певному сенсі штучний характер, оскільки створюється цілеспрямовано і відрізняється більш менш суворою і фіксованою структурою, то національна економіка за своєю природою є природним об'єктом з розмитими межами між рівнями. Якщо система державного управління дискретна, то національна економіка як система господарських зв'язків безперервна. Таким чином, структурувати її необхідно так, щоб, з одного боку, забезпечити можливість управління нею в рамках ДЕП (тобто шляхом виділення однозначно певних об'єктів управління), але, з іншого боку, максимально врахувати її складний, безперервний характер.

Хоча в даному дослідженні завдання розробки математичної моделі ДЕП не ставиться, можна стверджувати, що відповідність між рівнями системи державного управління і рівнями національної економіки буде нечітким (тобто, у разі розробки такого роду моделі надалі рекомендується використовувати теоретико-методичний апарат нечіткої логіки). Це означає, що хоч у кожного рівня державного управління буде пріоритетний для нього з погляду ДЕП рівень національної економіки, йому необхідно враховувати й інші рівні національної економіки та брати участь у заходах, пов'язаних із реалізацією ДЕП для цих рівнів.

Далі ми опишемо ті проблеми, які пов'язані з розподілом національної економіки на рівні на користь ДЕП. У національній економіці зазвичай виділяються три рівня: національний, регіональний і локальний (місцевий) [1]. Теоретично така модель відповідає і структурі публічного управління.

Оптимальна система державного регулювання економіки повинна ґрунтуватися на балансі вертикальних та горизонтальних зв'язків, бути гібридною. При цьому вертикальні зв'язки повинні охоплювати всі горизонтальні рівні, а горизонтальні зв'язки мають бути представлені на всіх вертикальних рівнях. Розвиток горизонтальних зв'язків відповідає типовою для сучасного менеджменту тенденції відходу від жорсткої ієрархічної моделі управління та стимулювання різних форм саморегулювання. Саморегулювання знижує транзакційні витрати управління, дозволяє ефективно

розподілити обов'язки між різними рівнями ДЕП і дає можливість наблизити центри прийняття рішень до тих сфер, в яких ці рішення необхідні.

Домінування вертикальних зв'язків, коли регіони пов'язані з центром, але не один з одним, веде до низки небажаних наслідків: 1. У рамках двосторонніх відносин «центр-регіон» природним чином виникає конфлікт економічних інтересів, коли обидва учасники цих відносин прагнуть максимально відстояти свої інтереси за рахунок інтересів партнера. Центр переслідує загальнонаціональні економічні інтереси, тоді як регіон прагне насамперед до досягнення локальних цілей. При цьому центр, за рахунок великих владних повноважень і завдяки тому, що регіони не мають спільних економічних інтересів і тому не діють скоординовано, може нав'язати їм свою волю. Це, своєю чергою, веде до розчарування регіонів і їх невдоволення політикою центру, і навіть протидії їй. Наявність системи горизонтальних економічних зв'язків могла б, по-перше, збалансувати взаємодію «центр-регіон», зробити її не двосторонньою, а багатосторонньою, і, по-друге, послабити цей конфлікт, оскільки йшлося б не про протистояння «центр-регіон», а про необхідність враховувати складний комплекс різноманітних економічних інтересів центру та різних регіонів. Це дозволило б підвищити ефективність реалізації національної економічної політики;

2. Двосторонні відносини припускають, що регіон пов'язаний переважно з центром, але з іншими регіонами. Це перешкоджає формуванню єдиного економічного простору. Іншими словами, єдність національної економіки ґрунтується на зв'язках окремих регіонів із центром, а не на комплексі зв'язків один з одним. У цій ситуації будь-яке ослаблення центру призведе до того, що регіони почнуть проводити власну економічну політику, яка мало враховує як інтереси центру, так і інтереси інших регіонів, у результаті єдиний економічний простір країни розпадеться. Наявність горизонтальних зв'язків регіонів один з одним знизило б ці ризики і зміцнило економічну єдність країни. І тут єдність економічного простору забезпечувалося б як двосторонніми вертикальними зв'язками центру та регіонів, а й складною системою горизонтальних зв'язків;

3. Домінування вертикальних зв'язків означає, що ДЕП реалізується лише за вертикальною моделлю. Іншими словами, кожен регіон у рамках своєї взаємодії з центром здійснює ті заходи, які для нього встановлені. Це означає, що синергетичний ефект від узгодженого та скоординова-

ного проведення різних заходів у різних регіонах відсутній, оскільки вони проводяться роз'єднано. Зрозуміло, вони координуються з центру, але ця координація відрізняється очевидною неповнотою, оскільки вона має стратегічний характер: центр не має можливості входити у всі локальні деталі, а спроба їх привести до єдиної моделі стикається з опором регіонів і знижує ефективність ДЕП. Якби горизонтальні зв'язки були достатньо розвинені, регіони б не тільки координували свою діяльність з проведення цих заходів, але й могли б транслювати один одному корисний ефект від них. Саме це могло б стати основою для синергетичного ефекту ДЕП і стало б основою для зростання національної економіки.

Фактично йдеться про те, щоб регіони за рахунок зміцнення зв'язків між ними взяли б на себе частину функцій щодо спільного проведення єдиної державної економічної політики. Наявність горизонтальних зв'язків зробило б цілі ДЕП прозорішими для регіонів (оскільки вони змогли б розглядати ці цілі як загальнодержавні, а й як які стосуються систему горизонтальних зв'язків, у яких ці регіони беруть участь) і посилило б їх мотивацію до досягнення цих цілей. Нарощування потенціалу горизонтальних зв'язків в жодному разі не слід сприймати як прагнення посилити регіони за рахунок центру.

Проблема у тому, що роль центру нині, на нашу думку, надмірно сильна. Перевагою цього є можливість центру приймати єдині рішення та мобілізувати ресурси для реалізації різноманітних заходів, пов'язаних із забезпечення національної безпеки. Однак оберненою стороною такого дисбалансу є надмірна відповідальність центру, необхідність вдаватися до його допомоги (як фінансової, так і організаційної) при виникненні будь-яких проблем на регіональному рівні. В результаті навантаження на федеральний центр надмірно зростає, що негативно позначається на його ефективності. Замість того, щоб визначати єдину ДЕП і передавати її регіональну складову на виконання в регіони, центр змушений додатково займатися якістю проведення регіональних заходів, в окремих випадках доходючи до необхідності вирішувати проблеми в «ручному режимі». Знижується ефективність регіональних влад, у яких різко падає якість управлінських рішень і рівень відповідальності, зростає утриманство.

Інструментами формування горизонтальних зв'язків, на нашу думку, можуть бути:

1. Розвиток внутрішньо-економічної взаємодії;

2. Кластерне будівництво, проте, порівняно з наведеними вище інструментами, воно носить більш локальний характер;

3. Розвиток міжрегіональних виробничих ланцюжків, у яких об'єднуюватимуться підприємства з різних галузей, що сприятиме формуванню спільних економічних інтересів. Парадоксальним чином вибудовуванню таких ланцюжків у поточній ДЕП приділяється мало уваги. Створення національних виробничих ланцюжків має велике значення, реальні кроки орієнтовані на розвиток окремих виробництв у конкретних регіонах (через такі інструменти, як території випереджувального розвитку, спеціальні інвестиційні контракти тощо) без створення умов для виникнення складних багаторівневих виробництв, розподілених по різних регіонах.

Сказане вище означає, що в Україні актуальний перехід до змішаної вертикально-горизонтальної структури реалізації ДЕП. Вертикальні зв'язки забезпечують у такому разі єдність ДЕП у масштабі національної економіки, тоді як горизонтальні зв'язки забезпечують єдність об'єктів ДЕП зі схожою специфікою. Важливою проблемою з погляду реалізації ДЕП є значні диспропорції у рівні економічного розвитку між регіонами, і навіть різна інституційна орієнтація регіонів. Якщо економічні та соціальні диспропорції докладно вивчені в наявній літературі [2, 3] та їх негативний ефект добре відомий, то феномен, який ми пропонуємо називати «інституційною орієнтацією», поки, наскільки нам відомо, не досліджувався.

Під інституційною орієнтацією ми розуміємо стратегічні напрями розвитку регіонів з погляду їх вбудовування у світову економічну систему поділу та кооперації праці. Інституційна орієнтація має дещо інший зміст у порівнянні з регіональною спеціалізацією. Регіональна спеціалізація вказує на те, які галузі та сфери діяльності розвинені у відповідному регіоні. Інституційна орієнтація регіону має на увазі те, яким чином регіональна економіка (з урахуванням її спеціалізації) вбудовується в світову. При цьому інституційна орієнтація регіону задає моделі поведінки основних учасників господарської діяльності відповідного регіону (фірм, домогосподарств, регіональної влади, некомерційних організацій тощо).

Термін «інституційна орієнтація» вже використовувався в науковій літературі, проте в дещо іншому сенсі [4], і широкого поширення не набув. Ми вважаємо за можливе ввести в науковий

обіг термін «інституційна орієнтація регіону» у наведеному вище значенні.

Види інституційної орієнтації регіону можуть класифікуватись за такими критеріями:

1. Пряма чи опосередкована участь у світовій економіці. У першому випадку провідні економічні галузі регіону безпосередньо пов'язані зі світовою економікою через імпорт сировини чи експорт готової продукції. За непрямой участі економіка регіону вбудована в національні виробничі ланцюжки як проміжна ланка, і прямого виходу на світову економіку не має. За прямої участі у світовій економіці ми вважаємо за необхідне розрізнати односторонню або двосторонню моделі. Одностороння модель передбачає, що регіональна економіка взаємодіє зі світовою лише з одного боку виробничо-збутового ланцюжка (або закуповуючи ресурси, або експортуючи готову продукцію). При двосторонній моделі регіон отримує ресурси з-за кордону і експортує готову продукцію, не беручи участі у внутрішньонаціональних ланцюжках доданої вартості.

При двосторонній моделі економіка регіону сильніше інтегрована у світову, ніж у національну, і це необхідно брати до уваги розробки заходів ДЕП для цього регіону. Зазначимо, що розглядати модель включення до світової економіки треба не тільки для виробників, а й для споживачів. Для споживачів слід брати до уваги, що є джерелом їхнього постачання.

2. Орієнтація на певні ринки (насамперед, за географічною ознакою). Тут можна говорити про наявність або відсутність географічної спеціалізації. За наявності географічної спеціалізації регіон співпрацює з конкретною країною (або групою близьких країн). Відсутність географічної спеціалізації передбачає, що партнерами регіону є з різних частин світу.

3. Додана вартість, що створюється. Йдеться про ту вигоду, яку отримує регіон від участі у світовому ринку, чи є він постачальником природних ресурсів або продукції з низькою доданою вартістю, або він виступає як повноправний учасник глобальних виробничих ланцюжків.

Очевидно, що домінування вертикальних зв'язків у поєднанні з інституційною орієнтацією низки регіонів на зовнішніх гравців стає причиною того, що створюються значні ризики для економічної єдності нашої країни.

З погляду рівнів ДЕП цю проблему можна трактувати в такому ключі: умовою успішної реалізації ДЕП є наявність внутрішньої єдності на кожному рівні ДЕП. Інакше кажучи, кожному

рівні ДЕП має бути, з одного боку, представлено поділ цього рівня на окремі елементи, з другого боку – існувати єдність елементів цього рівня. В Україні ж поділ на регіони представлено, проте їхня економічна єдність явно недостатня. Важливим завданням удосконалення ДЕП в Україні, на нашу думку, є кластеризація регіонів з точки зору їх інституціональної орієнтації та розробка комплексу заходів з метою формування єдиного економічного простору країни, розвитку національних виробничих ланцюжків та максимізації обсягу доданої вартості, створюваної національною економікою. Така типологізація регіонів дозволила б удосконалити ДЕП на регіональному рівні.

Ми вважаємо, що необхідно як пріоритетну мету розвивати міжрегіональні виробничі ланцюжки, а не сприяти розвитку конкретних регіонів у відриві від забезпечення єдності національної економіки. Міжрегіональні виробничі ланцюжки дозволять використовувати конкурентні переваги окремих регіонів та сформуують економічні зв'язки з-поміж них. Навпаки, розвиток окремих регіонів веде до їх подальшого відокремлення та виключення з єдиного економічного простору.

Інструментом створення таких виробничих ланцюжків могли б стати державно-приватні партнерства. Вони могли б бути реалізовані у формі створення виробництв під обслуговування державних потреб із перспективою виходу на ринки комерційних споживачів. Така модель знизилася б ризики початкових інвестицій, дозволила б побудувати систему міжфірмових взаємодій і дала можливість підприємствам сформувати початкові компетенції у певних сферах. Напрямами, в яких могли б бути створені такі виробництва, можуть виступати галузі, що мають стратегічне значення для національної безпеки (мікроелектроніка, фармацевтика тощо), а також галузі, пов'язані з технологіями нового технологічного укладу (робототехніка, штучний інтелект тощо).

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного аналізу, ми можемо констатувати наступне:

– відповідність між рівнями системи державного управління та рівнями національної економіки не повинна бути жорсткою, оскільки це призведе до ізоляції рівнів один від одного та до недостатньої координації заходів, що проводяться на різних рівнях. Хоча за кожним рівнем системи державного управління має бути закріплений пріоритетний для неї рівень національної економіки (і навпаки), межі між рівнями повинні бути про-

никними. Органи управління, розташовані на певному рівні системи державного управління, повинні мати можливість впливати на заходи ДЕП, які проводяться за межами закріпленого за ними рівня національної економіки;

– необхідно розвивати та впроваджувати інструментарій формування та управління горизонтальними зв'язками в національній економіці та стимулювати розвиток таких зв'язків;

– введене нами поняття інституційної орієнтації регіонів дозволяє класифікувати їх з погляду цілей та моделей участі у світовій системі поділу та кооперації праці. Така класифікація дозволяє

адаптувати ДЕП до інституційних особливостей регіонів та розробляти ефективні заходи щодо забезпечення єдності економічного простору країни з урахуванням інституційної специфіки регіонів;

– аналіз існуючої інституційної орієнтації регіонів дозволяє говорити про слабкий рівень економічної єдності країни. З урахуванням цього, пріоритетним завданням ДЕП є розвиток національних виробничих ланцюжків, які сприятимуть формуванню міжрегіональних економічних зв'язків та формуванню єдиної системи національних економічних інтересів.

Список літератури:

1. Розвиток суб'єктів господарювання України: сучасні реалії та перспективи: колективна монографія / за заг. ред. Л.М. Бандоріної, Л.М. Савчук. Дніпро: Пороги, 2017. 488 с.
2. Гуменюк А. М. Безпека структурно-інституціональної трансформації економіки регіону: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія. К. : НІСД, 2014. 468 с.
3. Сундук А. Регіональна диференціація як загроза розвитку національної економіки. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4(9). С. 137–139.
4. Крихтін Є.І. Соціальна політика та економічна безпека / за заг. ред. д. екон. н., проф. Є.І. Крихтіна. Донецьк: Каштан, 2004. 336 с.

Asoian E.Sh. APPROACHES TO ALLOCATION AND ANALYSIS OF RELATIONSHIPS BY LEVELS OF STATE ECONOMIC POLICY

The article develops approaches to the selection of interrelationships at the levels of state economic policy, which include: development and implementation of tools for the formation and management of horizontal ties in the national economy and stimulation of the development of such ties; institutional orientation of regions (strategic directions of development of regions from the point of view of their integration into the world economic system of division and cooperation of labor), which allows to classify them from the point of view of goals and models of participation in the world system of division and cooperation of labor, namely: direct or indirect participation in the world economy (in the first case, the leading economic sectors of the region are directly connected to the world economy through the import of raw materials or the export of finished products. With indirect participation, the economy of the region is embedded in national production chains as an intermediate link, and has no direct access to the world economy); targeting certain markets (presence or absence of geographic specialization. In the presence of geographic specialization, the region cooperates with a specific country (or a group of close countries). The absence of geographic specialization implies that the region's partners are different parts of the world); added value created (the benefit that a region receives from participating in the world market, whether it is a supplier of natural resources or products with low added value, or it acts as a full participant in global production chains). Under the institutional orientation, it is proposed to understand the strategic directions of the development of regions from the point of view of their integration into the world economic system of division and cooperation of labor. Institutional orientation has a slightly different meaning compared to regional specialization. Regional specialization indicates which industries and spheres of activity are developed in the respective region. The institutional orientation of the region means how the regional economy (taking into account its specialization) is integrated into the world economy. At the same time, the institutional orientation of the region determines the behavior patterns of the main participants in the economic activity of the respective region (firms, households, regional authorities, non-profit organizations, etc.).

Key words: *analysis, interrelationships by levels, state economic policy, institutional orientation, approaches, region.*