

УДК 332.14

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ

Миронова Т. Л.

В статье исследованы особенности системы государственного регулирования территориального развития в западно-европейских странах, даны рекомендации по преодолению социально-экономической дифференциации регионов Украины.

Ключевые слова: формы, методы государственной поддержки территориального развития, зарубежный опыт.

Постановка проблемы. Разрабатываемые стратегии социально-экономического развития регионов Украины базируются на глубоких структурных преобразованиях в их экономике, создании конкурентоспособных предприятий, максимально эффективно использующих имеющиеся благоприятные факторы и предпосылки для обеспечения устойчивого экономического роста. В полной мере реализовать это невозможно без адекватной государственной помощи на государственном и региональном уровнях. Государственная поддержка территориального развития рассматривается в качестве краеугольного камня всей системы государственного регулирования межрегиональной экономической дифференциации. В связи с этим представляется важным исследование и использование в условиях нашей страны богатого зарубежного опыта, касающегося политики реструктуризации экономик проблемных территорий, их системной трансформации с учетом полученных как ее позитивных, так и негативных результатов. Большое практическое значение приобретает использование зарубежного опыта по стимулированию развития проблемных (экономически слаборазвитых и депрессивных) территорий. Особенно значительный интерес для нас представляет европейский опыт, охватывающий широкий спектр используемых форм и методов государственной поддержки регионального развития.

Анализ исследований по данной проблеме. В последние годы был опубликован ряд крупных исследований. В их числе необходимо отметить коллективную монографию «Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза» под редакцией Гранберга А. Г., работы Лариной Н. И. и Кисельникова А.А. «Региональная политика в странах рыночной экономики», Иванова И.Д. «Европа регионов», Артоболевского С.С. „Regional Policy in Europe”, коллективную монографию «Регионы Украины: проблемы и приоритеты социально-экономического развития» под редакцией Варналия З.С. В этих работах приводится опыт государственного регулирования как на национальном (США, Германия, Франция, Италия, Испания и др.), так и на наднациональном (Европейский Союз) уровнях.

Цель статьи. Исследование особенностей сложившейся системы государственного регулирования развития проблемных территорий в западно-

европейских странах для подготовки рекомендаций по построению модели государственной поддержки территориального развития, адаптированной к украинским условиям.

Основные результаты исследования. Осмысление процессов регионального развития произошло в 80-е годы после значительных перемен, произошедших в США и Западной Европе: реструктуризации экономики, обновления политических систем стран и изменения идеологической парадигмы. Исходя из этого, перспективным для Украины является изучение моделей и инструментов реализации региональной политики в контексте регионализации, содержания деятельности специализированных институтов территориального развития, формирования новых отношений между правительствами стран и органами местной власти.

По существу, региональная политика это согласованная деятельность национальных и местных региональных органов государственной власти, институтов местного самоуправления, целью которой является обеспечение эффективного использования внутреннего потенциала территорий и создание благоприятной среды для их внешней поддержки, содействие устойчивому пространственному развитию страны, повышение конкурентоспособности регионов как основы национальной конкурентоспособности, поощрение инновационных подходов и уменьшение существенных дисбалансов в уровнях их развития.

В конце 70-х годов в европейских странах наиболее распространенными были такие механизмы стимулирования регионального развития как инвестиционные премии на промышленные сооружения, гарантии и кредиты, помощь при покупке земель и промышленных площадок, содействие в подготовке человеческих ресурсов, предоставление займов под льготные проценты, субсидий на трудоустройство, премирование за перемещение предприятий. Этот перечень свидетельствует, что без государственного вмешательства преодоление территориальных кризисов фактически невозможно.

Эту функцию на протяжении 90-х годов в Европе выполняет Европейский Союз, используя как инструмент перераспределение финансовых ресурсов между развитыми регионами и аутсайдерами. Основным достижением политики регионального развития ЕС является разработка фундаментальных основ такого развития. В ЕС создан Комитет регионов, который определяет наиболее острые проблемы регионального развития и предлагает Совету министров ЕС пути их решения. Основными принципами региональной политики в ЕС являются:

предоставление финансовой помощи регионам с ярко выраженным отставанием в экономическом развитии;

проведение согласованной политики между ЕС, национальными правительствами и местными органами власти при подготовке планов регионального развития, определении стратегических целей структурной политики ЕС и т.п.;

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ

признание мультипликаторной роли институтов ЕС, которые стимулируют частные капиталовложения в слаборазвитые регионы и предоставляют ресурсы только как дополнение к национальным программам;

тесная координация региональной политики с другими направлениями экономической политики ЕС;

согласование региональной политики ЕС с макроэкономической социальной политикой каждой из стран – членов Союза;

прямое взаимодействие между государствами ЕС при реализации ими национальной региональной политики [1]

Основное направление региональной политики ЕС – содействие социально – экономической конвергенции стран и регионов, т. е. выравнивание территориальных диспропорций путем поддержки не конкурентоспособных регионов. В региональной политике ЕС выделяются следующие основные цели:

Цель 1 – содействие структурной перестройке и развитию отсталых регионов. К их числу относятся регионы, где производство валового внутреннего продукта в расчете на 1 человека составляет менее 75% среднего уровня в ЕС. Список регионов, попадающих под цель 1, пересматривается каждые 5 лет. Полностью или частично распространяется на 7 стран: Грецию, Ирландию, Португалию – полностью, Италию и Испанию – частично, заморские департаменты Франции и Северную Ирландию.

Цель 2 – содействие перестройке и развитию депрессивных ареалов, приграничных ареалов, частей ареалов, включая ареалы рынков труда и города (агломерации) с высокой безработицей и снижающимся уровнем промышленного развития. Под эту цель попадают ареалы, где средняя доля безработных за последние 3 года вследствие сокращения числа занятых в промышленности выше средней величины в ЕС в целом. Кроме того, целью 2 были охвачены общины, в которых за последние 3 года наблюдалась существенная потеря рабочих мест или обострение проблемы безработицы. Цель 2 охватывает полностью или частично 60 регионов, в которых сосредоточено около 16% населения сообщества.

Цель 3 – борьба с долговременной безработицей. Критерием здесь служит количество лиц старше 25 лет, ищущих работу и находящихся без работы более 12 месяцев.

Цель 4 – помощь по включению молодежи в трудовую жизнь. Критерий отбора- ищущая работу молодежь до 25 лет.

Цель 5 – содействие проведению реформы общей аграрной политики с целью модернизации и развития обслуживающих сельское хозяйство производств (заготовка, переработка и сбыт сельскохозяйственной продукции), а также с целью содействия развития сельских ареалов с низким уровнем социально-экономического развития [2].

В странах Центральной и Восточной Европы, где за последнее десятилетие активизировались процессы регионализации, на центральном уровне созданы государственные институты, которые непосредственно регулируют региональное развитие. Министерства, заданиями которых являются вопросы регионального и

местного развития, созданы в Польше, Болгарии, Латвии, Чешской Республике, Литве.

Кроме того, в европейских странах получили развитие специальные институты национального уровня. В Румынии создан Национальный совет регионального развития, Национальное агентство регионального развития; в Словении – Национальное агентство регионального развития, Фонд регионального развития и сбережения сельских поселений; в Польше – Польское агентство регионального развития; в Чешской Республике – Центр регионального развития, Национальный комитет программирования и мониторинга, экономического и социального объединения.

В качестве важнейших особенностей сложившейся системы государственного стимулирования развития проблемных территорий в Европейских странах выделяются следующие:

строгое соответствие применяемых стимулов определенным задачам государственной стратегии территориального развития;

учет целеполагания других направлений государственной отраслевой политики;

четкое официальное выделение зон-реципиентов государственной поддержки;

безусловная адресность применительно к конкретным хозяйственным субъектам;

приоритетность поддержки малых и средних предприятий;

паритетное участие государства, регионов и хозяйственных субъектов в реализации стимулируемых мероприятий;

сочетание различных стимулов с целью достижения синергетического эффекта;

поддержка региональных инициатив по разработке и координации собственной социально-экономической политики регионов с общегосударственной политикой;

контроль за использованием выделяемых государственных средств в соответствии с заявленными целями, задачами и критериями [3].

Государственная помощь проблемным регионам, как правило, направляется на модернизацию региональной инфраструктуры, стимулирование создания новых рабочих мест на реструктурируемых или вновь вводимых предприятиях, субсидирование фермерских хозяйств, реализацию различных форм поддержки малого бизнеса, финансовое обеспечение проектов в сфере образования, повышения квалификации и переподготовки кадров, экологии и т.д. Особенно богатый опыт государственного регулирования территориального развития накоплен в Германии, системная трансформация экономики новых земель (территорий бывшей ГДР) активно поддерживается как на общефедеральном уровне, так и на уровне ЕС [4].

Повышение важности инструментов содействия региональному развитию ЕС способствовало определённому изменению содержания термина «региональная политика». Если ранее региональная политика понималась как совокупность мер по поддержке предприятий в кризисных регионах и развитию инфраструктуры, то в последнее время её синонимами стали термины «политика пространственного развития», «пространственная политика».

Интеграция в Европу привела к относительному выравниванию роли регионов как административно-территориальных единиц, большое значение получило обеспечение сбалансированного развития всей территории Европы, замена её моноцентричной структуры экономического роста на полицентричную, уменьшение существенной асимметрии между уровнем развития европейского экономического ядра и периферии, направления средств из государственных региональных бюджетов и структурных фондов ЕС, прежде всего, на микроуровень.

Ещё недавно общепринятым было мнение, согласно которому децентрализованное управление отдаёт предпочтение привлечению граждан к этому процессу, учёту их потребностей в осуществляемой политике и предоставлению им общественных функций, а также формированию новой политической элиты. Однако, за последние десятилетия появились другие соображения [5]. Именно на региональном уровне, в частности в регионах-аутсайдерах, управленческие функции сосредоточены в руках немобильной элиты, которая распоряжается значительными политическими, институциональными и финансовыми ресурсами. Уменьшение контроля государства за процессами, которые происходят на территории, может восприниматься как возможность распоряжаться этими ресурсами на собственное усмотрение и консервировать структуры бизнеса, систему принятия решений по развитию местной территории и др. Именно такие опасения высказываются в Украине. Поводом для этого стали противоречия между местными и региональными органами власти вследствие действия законодательства о местном самоуправлении, по которому мэры городов практически выведены из-под контроля как правительства, так и местных государственных администраций. В этих условиях предотвратить нарушения и откровенные злоупотребления в расходовании средств местных и государственного бюджетов, формировании «карманных» структур, защищающих собственные интересы, государственным органам удастся редко. Кроме того, слабо развиты механизмы контроля за действием местных властных элит со стороны территориальных громад.

Избежать неблагоприятной социально-политической схемы развития территории можно, расширив содержимое понятия децентрализации и демократизации власти до использования модели институализации коллективных интересов населения. Именно региональные институциональные нормы могут стать инструментом мотивации общественной активности населения, внедрения новых «правил игры» общества. Экономическое возрождение регионов возможно путём совместных согласованных усилий представителей бизнеса, управленческой элиты, органов местного самоуправления, организованной общественности.

Основной целью этого процесса является не децентрализация государственной власти, а активизация «социального капитала» региона. На практике это может означать установление партнёрских отношений между местной властью и предприятиями и организациями, формирование муниципальных фондов развития, вложение правительственных инвестиций в развитие социальной инфраструктуры. В основе такого подхода – убеждение в том, что проблемы местного и

регионального развития уже не могут решаться с использованием одного унифицированного подхода – государственных программ поддержки.

Регионализация объединяет централизованные и децентрализованные подходы к решению проблем регионального развития.

В странах Европы выработаны механизмы регионального развития, среди которых особое место занимают механизмы взаимосогласования деятельности центральных правительств и местной власти по совместному решению проблем регионального и местного развития. В этом плане представляют интерес французские контракты планирования, а также польский опыт внедрения контрактов по региональному развитию.

Выводы. Общеввропейский процесс регионализации требует от Украины внедрения механизмов регионального развития, используемых в странах Европы. Исследование западно-европейского опыта, охватывающего различные формы и методы государственной поддержки регионального развития, позволяет сделать следующие выводы.

Результативность мер государственного и территориального регулирования в индустриально-развитых странах во многом определяется их системной взаимосвязкой. Речь идёт о формировании адекватной институциональной среды и законодательной базы, совершенствовании методологии и практики планирования территориального развития, рациональном сочетании механизмов, реализующих финансово-экономическое выравнивание территорий и непосредственное стимулирование регионального развития.

Формирование государственной системы регулирования социально-экономического развития территорий, преодоление социально-экономической дифференциации регионов основывается

а) на необходимости учёта региональной специфики во время разработки финансово-экономической и социальной политики государства;

б) на формировании для каждой административно-территориальной единицы собственного хозяйственного механизма, охватывающего все сферы социального и экономического развития, и построенного на основе общесукраинских принципов и законов с учётом местных особенностей и интересов населения;

в) на принципах взаимодействия центральных и региональных органов управления, механизме принятия решений и системе нормативных актов, регулирующих отношения в региональной сфере.

Список литературы

1. Коровкин В. Европейская интеграция и региональная политика // Мировая экономика и международные отношения. – 1997, №4. – С. 99-100.
2. Миронова Т.Л. Размещение и развитие производительных сил: теория и практика. – Симферополь: Изд-во ТНУ им. В.И. Вернадского, 2007 – 258 с.
3. Введенский В.Г., Яйель М. Региональная политика в странах Европейского Союза // Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. М.: Экономика, 2000. – С. 138.
4. Полынев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 208 с.

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ**

5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З.С. Варналя. – К.: Знання України, 2005 – 498 с.

Поступила в редакцію 30.05.2008 г.

Миронова Т.Л. Зарубіжний досвід подолання соціально-економічної диференціації регіонів // Вчені записки ТНУ. Серія: Економіка, 2008. – Т. 21 (60). – № 1. – С. 139-145.

В статті досліджені особливості системи державного регулювання територіальним розвитком в західно-європейських державах, дані пропозиції з подолання соціально-економічної диференціації регіонів України.

Ключові слова: форми, методи державної підтримки територіального розвитку, зарубіжний досвід.

Mironova T.L. Foreign experience of social and economic regions difference overcome // Uchenye zapiski TNU. Series: Economy, 2008. – Vol. 21 (60). # 1. – P. 139-145.

The peculiarities of the system of territorial development state control in West-European countries are examined in the article. The propositions as for social and economic Ukrainian regions difference are provided.

Key-words: forms, methods of State support territorial development, foreign experience.