

Ученые записки Гаврического национального университета им. В. И. Вернадского
Серия «Экономика». Том 16 (55). 2003 г. № 1. С. 109-112

УДК 336.02 (477)

Нехайчук Ю. С., Нехайчук Д. В.

О НОВЫХ МЕХАНИЗМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВЛИЯНИЯ НА РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ

Исследование проводилось в рамках разработки Стратегии регионального развития Автономной Республики Крым.

Цель исследования: внедрение новых механизмов государственного влияния на экономику регионов на основании изучения опыта стран ЕС и Центрально-Восточной Европы для использования в решении проблем социально-экономического развития автономии.

Проанализировано влияние общепринятых на Украине механизмов государственного регулирования экономики на решение проблем регионов. Рассмотрен зарубежный опыт внедрения новых инструментов региональной политики, в том числе деятельности специальных институтов развития территорий. Подготовлен пакет документов для использования новых инструментов региональной политики в разрешении проблем социально-экономического развития автономии.

В процессе исследования использовались такие методы, как анализ отечественной и зарубежной литературы по проблемам регионалистики (см., например, [1-2]), статистических материалов, документов органов государственной исполнительной власти (проект Государственной стратегии регионального развития) и местного самоуправления (постановления Совета министров АРК).

Введение

Актуальной проблемой государственных преобразований в Украине является отсутствие современной государственной региональной политики, которую следует понимать как приоритет территориального подхода над отраслевым, оптимизацию отношений между центром и регионами.

Украинскими учеными исследовались такие инструменты региональной политики, как программирование, введение специальных режимов инвестиционной деятельности, управление государственной собственностью. Эти инструменты, безусловно, должны были способствовать выравниванию социально-экономических различий в развитии регионов Украины. Однако в действительности этого не произошло.

Во-первых, одним из инструментов региональной политики является программируемое регионального развития. С середины 90-х гг. местные органы власти начали предлагать Правительству поддержать свои долгосрочные и среднесрочные программы социально-экономического развития. Девять таких программ Правительством были одобрены, в частности по Автономной Республике Крым. Анализ выполнения этих программ свидетельствует о том, что ни одна из них в полном объеме не реализована, финансирование запланированных мероприятий как из государственного бюджета, так из местных источников осуществлялось от 10% до 50% к запланированным объемам. В результате значительная часть объектов, прежде всего коммунальных, строительство которых начато, превращена в долгострои.

Во-вторых, в конце 90-х годов вводятся инструменты влияния на региональное развитие с применением налоговых льгот (каникул) на отдельных территориях страны. С 1998 г. принято 9 законов Украины и 8 указов Президента Украины по созданию специальных зон разных типов (СЭЗ) и внедрению специальных режимов инвестиционной деятельности на территориях приоритетного развития (ТПР). В границах СЭЗ и ТПР внедренные льготы для

НЕХАЙЧУК Ю. С., НЕХАЙЧУК Д. В.

инвесторов, которые предусматривают, при определенных условиях, освобождение от отдельных налогов на определенный срок. Законодательно разрешено создать 11 СЭЗ на территории 11 городов и ввести специальный режим на территориях Автономной Республики Крым и 8 областей. К ТПР отнесена 1 область (в целом), 39 административных районов, 49 городов.

К главным рискам существования СЭЗ и ТПР следует отнести возможные потери поступлений в Государственный бюджет, угрозу отрицательного влияния на предприятия, расположенные в других регионах, с точки зрения возможного угнетения конкуренции, перераспределения инвестиционных потоков по регионам в связи с существующими преференциями. Кроме того, Государственным бюджетом на 2004 год предусмотрен мораторий на внедрение новых проектов на ТПР и в СЭЗ, что резко снижает инвестиционную привлекательность нашего государства со стороны иностранных инвесторов.

В-третьих, в 1999 г. по настоянию местных органов исполнительной власти Правительство приняло решение о передаче в управление областным государственным администрациям около 1200 государственных пакетов акций акционерных обществ, что аргументировалось необходимостью эффективного влияния на расположенные в регионах акционерные общества с государственной долей акций в их уставном фонде. Как показывают исследования, эта передача не сопровождалась повышением результативности работы этих обществ. Работники местных администраций не могут обеспечить управления на надлежащем уровне.

Осуществление анализа основных инструментов влияния государства дают основания констатировать, что они не смогли повлиять на уменьшение региональных диспропорций.

Постановка задачи

В статье предлагается рассмотреть внедрение новых инструментов региональной политики, которые зарекомендовали себя во Франции, Польше, Германии.

С целью стимулирования развития регионов рекомендуется контрактная система отношений между Правительством и областными советами (как органами самоуправления регионального уровня). Контракт предусматривает определение мероприятий, которые имеют государственный приоритет и финансируются из государственного бюджета. Органы самоуправления определяют свои обязательства по участию в этих мероприятиях. То же касается и мероприятий регионального развития, которые формулируются региональной властью. Контрактная система вводится одновременно с внедрением стратегического планирования пространственного развития как на государственном, так и на региональном уровнях. Стратегическое планирование, заключение контракта на период 4-5 лет должно обеспечить стабильность отношений между центральной и региональной властью.

Предполагается, что для выполнения контракта Правительство может делегировать ряд собственных полномочий на региональный уровень, заключить один контракт одновременно с несколькими регионами, если государственные приоритеты определены в границах нескольких регионов (это касается небольших или пограничных регионов). В подготовке контракта принимают участие с одной стороны все центральные органы исполнительной власти, с другой – органы местного самоуправления региона. Средства, которые направляются на поддержку территорий, а также предусмотренные в контрактах, ежегодно закладываются в Государственном бюджете страны. Они не включают трансферты, предусмотренные государственным бюджетом для финансового выравнивания в межбюджетных отношениях.

Особого внимания заслуживает анализ деятельности такого инструмента регионального развития, как агентства регионального развития (APP), которые успешно функционируют

О НОВЫХ МЕХАНИЗМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВЛИЯНИЯ НА РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ

ют в Польше. Они выполняют функцию посредника между местными и региональными органами власти, предпринимателями и стратегическими намерениями этих уровней относительно социально-экономического развития территорий.

Главная цель APP — содействие экономическому развитию соответствующей территории (регион, город и т.п.): создание его привлекательного инвестиционного имиджа, поиск и привлечение сюда инвестиций. Деловыми партнерами APP являются административные органы публичной власти (местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления), субъекты инфраструктуры предпринимательства, предпринимательские и промышленные круги. Наиболее органичными организационно-хозяйственными формами для APP представляются общество с ограниченной ответственностью, акционерное общество или неприбыльная организация. Основными соучредителями APP, как правило, могут быть один или несколько органов местной власти соответствующего уровня, местные объединения предпринимателей и промышленников и торгово-промышленные палаты.

Опыт создания и функционирования агентств регионального развития в Украине можно назвать лишь начальным. Как правило, их основателями являются бизнес-структуры, а в отдельных случаях — местные органы власти. В Автономной Республике Крым с 2003 года при министерстве экономики создано Агентство регионального развития с филиалами в гг. Ялте, Феодосии, Бахчисарае. Основной задачей агентства в настоящее время является разработка программы по реализации полномочий автономии в соответствии с Конституцией Автономной Республики Крым.

Результаты

Автор статьи, работая в Министерстве экономики АРК, попытался внедрить предложенные механизмы в автономии. С этой целью было принято постановление СМ АРК «Об основных направлениях устойчивого развития АРК» от 22.11.2002 г. № 443, в котором предусмотрено заключать соглашения о совместной деятельности между СМ АРК и регионами и создать Агентство регионального развития.

Реализация вышеназванного постановления в 2003 году дала возможность зарегистрировать Агентство регионального развития как предприятие при Министерстве экономики АРК, разработано положение о предприятии, проводится работа по выделению средств на финансирование его деятельности.

Что касается соглашений о совместной деятельности, то утверждены основные макроэкономические показатели социально-экономического развития регионов, объемы капитальных вложений и направления их использования. До 30 % капитальных вложений предусмотрено использовать на поддержку приоритетных отраслей экономики регионов.

Выводы

1. Объективная необходимость изменений в государственной региональной политике диктуется коренными изменениями в структуре экономики Украины: производство двух третей товаров и услуг в половине регионов обеспечивается негосударственным сектором экономики; отсутствуют рычаги прямого вмешательства власти в деятельность хозяйствующих субъектов. Прямая бюджетная поддержка всех регионов невозможна. Источник роста нужно искать на региональном и местном уровнях, опираясь на территориальные общины, их объединение, местное самоуправление, предпринимательские структуры, формируя для них благоприятные условия решения проблем развития. Итак, регионы, территориальные общины должны превращаться из объектов в субъекты развития.

2. Политика развития должна направляться территориально, а не в отраслевом разрезе. Экономическое возрождение регионов может состояться лишь путем концентрации усилий бизнеса, управленческой элиты, местного самоуправления, организованной общественности

НЕХАЙЧУК Ю. С., НЕХАЙЧУК Д. В.

и не должно сводиться к обеспечению автономии региона от государства. Основной целью этого процесса является активизация "социального капитала". Регионализация не должна ослаблять роли базовых территориальных общин.

3. Многообразие инструментов регионального развития, которое применяется в европейских странах, в частности агентства регионального развития, контрактная форма взаимоотношений между центральным Правительством и региональной властью является мощным источником опыта для Украины, который необходимо внедрять и в ближайшее время.

Список литературы

1. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: Российский фонд правовых реформ, 1997. - С.105-122
2. Местное и региональное развитие в Украине. Под ред. С. Максименко. Киев.: Миллениум, 2001. С.23-63