

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Проанализирован зарубежный опыт институционального обеспечения социально-экономического развития регионов. Рассмотрен организационно-экономический механизм региональной политики как одно из главных направлений регулирования регионального развития. Описана институциональная структура региональной политики.

Проаналізовано зарубіжний досвід інституціонального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Розглянуто організаційно-економічний механізм регіональної політики як один із головних напрямів регулювання регіонального розвитку. Описано інституціональну структуру регіональної політики.

The foreign experience of institutional support to the social and economic development of regions is analyzed. The organizational-economic mechanism of the regional policy as one of the main directions of the regional development regulation is considered. The institutional structure of the regional policy is described.

© В.С. Губина, 2010

Современное пространственное развитие Украины характеризуется неоднородностью социально-экономического положения регионов и разной скоростью развития региональных экономических подсистем, что обуславливает необходимость изменения принципов формирования и реализации государственной региональной политики. Наряду с экономическими факторами эффективное региональное развитие зависит от наличия и функционирования системы институтов.

Размах асимметрии основных показателей уровня социально-экономического развития регионов Украины подтверждает наличие существенных диспропорций их развития. Так, соотношение между максимальным и минимальным значением показателя ВРП на душу населения в 2008 г. составляло 3,2; среднемесячной заработной платы – 1,5; уровня зарегистрированной безработицы – 2,6; инвестиций в основной капитал на душу населения – 3,9; прямых иностранных инвестиций на душу населения – 14,7 [1, 51, 210, 274, 378, 402].

Решению проблемы сбалансированного регионального развития уделяется значительное внимание со стороны правительства, органов регионального управления и местного самоуправления большинства стран мира. В них формируются специфические институциональные структуры, которые занимаются управлением развитием регионов, территориальным благоустройством и проблемами, связанными с регулированием распределения материально-финансовых ресурсов между регионами. На их формирование оказывают влияние состояние социально-экономического развития регионов, исторические традиции, сложившиеся в государстве, степень внимания к проблеме регионального развития со стороны надгосударственных образований, в состав которых входит страна.

Принимая во внимание выбранный Украиной курс на евроинтеграцию, возникает необходимость формирования в стране соответствующих институтов регулирования регионального развития. В этой связи особый интерес приобретает использование теории и практики других стран в области государственного регулирования социально-экономического развития регионов.

Целью статьи является изучение зарубежного опыта институционального обеспечения регионального развития на примере европейских стран, в частности организационно-экономического механизма и институциональной структуры региональной политики.

Наиболее интересным для Украины является европейский опыт, который предоставляет множество примеров эффективного регионального развития. Например, опыт Германии по реструктуризации новых восточных земель и их интеграции с западными землями; опыт Италии по преодолению социально-экономических контрастов между Севером и Югом; опыт Испании в разрешении конфликтов между центром и национальными автономиями и т.д.

Одним из самых главных направлений регулирования развития регионов в странах-членах Европейского Союза является региональная политика, направленная на уменьшение социально-экономических диспропорций и стабильное развитие региона. Основными принципами региональной политики ЕС являются: предоставление финансовой помощи регионам, отстающим в экономическом развитии; проведение согласованной политики между национальными правительствами и органами местной власти; содействие в создании институтов, стимулирующих частные капиталовложения в слаборазвитые регионы; согласование региональной политики ЕС с другими направлениями экономической политики и с макроэкономической политикой каждой из стран-членов [2, 42].

Задачи региональной политики стран-членов ЕС можно разделить на несколько различных групп. Наиболее развитые европейские страны, такие как Австрия, Франция, Дания, Великобритания, не проводят активную региональную политику, так как неравномерность развития регионов в них незначительна. Основное внимание здесь уделяется привлечению инвестиций во внутренние районы с целью улучшения их конкурентоспособности. Финляндия и Швеция характеризуются низкой плотностью населения, обусловленной суровым климатом и удаленностью населенных пунктов друг от друга. Поэтому региональная политика здесь направлена на решение проблем удаленных северных территорий. Германия и Италия характеризуются большими внутренними различиями между севером и югом (в Италии) и между «старыми» и «новыми» землями (в Германии). Региональная политика в этих странах нацелена на обеспечение экономического роста более слабых регионов. Региональная политика Ирландии, Греции, Португалии и Испании проводится в условиях слабого развития национальной экономики по сравнению с другими странами – членами ЕС. Поэтому особое внимание уделяется проблемам национального экономического развития, а вопросам регионального развития отводится второстепенная роль. Страны Восточной Европы, недавно присоединившиеся к Европейскому Союзу, проводят активную региональную политику, направленную на устранение региональных диспропорций [3].

В Европейском Союзе сформировался наиболее доскональный и эффективный организационно-экономический механизм региональной политики. Для улучшения институционального обеспечения развития регионов страны, интенсификации регионального развития и перевода его в русло европейских традиций и стандартов целесообразным является выяснение возможностей использования европейского опыта институционального обеспечения регионального развития в Украине. Институциональное обеспечение регионального развития предполагает создание необходимых условий для функционирования существующих либо построение новых институтов, которые непосредственно привлекаются к процессам координации усилий в сфере разработки, внедрения и мониторинга региональной политики.

Организационно-экономический механизм региональной политики стран-участниц Европейского Союза состоит из системы планирования территориального развития, которая включает две подсистемы: пространственное планирование и планирование регионального развития. Пространственное планирование предусматривает активное участие в решении региональных проблем самих регионов. На государственном уровне осуществляется регламентация работы системы планирования в целом. В соответствующих законодательных актах формулируются приоритеты регионального развития и механизмы их достижения. При этом главная ответственность за разработку долгосрочных планов развития территорий возложена на сами регионы. В системе национального планирования, кроме подсистемы благоустройства территории, функционирует и подсистема планирования регионального развития. Эти подсистемы в разных странах могут существовать как вместе, так и отдельно.

Таким образом, основным инструментом управления региональным развитием стран ЕС является институт территориального планирования. Основным регулирующим документом в этой сфере выступает Европейская хартия благоустройства территорий (1985 г.). Данный документ определяет основополагающие принципы обустройства территории, которое должно быть: демократичным, всеобъемлющим, функциональным и долгосрочным.

Конкретная институциональная модель, которая выбирается для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. Даже развитые страны

сильно отличаются по остроте региональных проблем и по уровню территориальных диспропорций. Существенная разница наблюдается и в методах государственного вмешательства в региональные процессы. Институциональные структуры региональной политики в каждой европейской стране имеют свою историю становления, но в целом они очень похожи.

В современной Европе государство активно вмешивается в процессы регионального развития, используя для этого как исполнительную, так и законодательную власть разных уровней, подключая рыночные механизмы и интегрируя в общий процесс бизнес, общественно-политические институты и локальные инициативы населения.

Важной характеристикой современной региональной политики европейских стран является ее «централизм». То есть в подавляющем большинстве стран существует управленческий центр регионального развития, в котором принимаются основные решения и который обеспечивает координацию различных институтов, вовлеченных в процесс реализации региональной политики. В рамках принятия центром решений сами регионы используют возможности, которые существуют для их реализации. В результате этого в большинстве европейских стран роль центрального правительства сместилась в сторону разработки и координации политики, а не ее проведения.

Государственный уровень представлен, как правило, соответствующими министерствами, уполномоченными в вопросах региональной политики и пространственного развития, на которые возложены исполнительные функции реализации концепции государственной региональной политики и программ регионального развития, координации действий других отраслевых министерств. Министерство региональной политики выполняет функции управленческого центра, т.е. принимает основные решения в сфере региональной политики, организует их реализацию и финансирование, координацию и контроль. Министерства, заданиями которых являются вопросы регионального и местного развития, созданы в Венгрии (Министерство окружающей среды и региональной политики), Польше (консультационный орган при Кабинете Министров), Болгарии (Министерство территориального развития, жилья и строительства), Чешской Республике (Министерство местного развития) и в других странах.

Для финансовой поддержки реализации региональных программ параллельно с Национальными советами функционируют Фонды регионального развития. Средства фондов состоят из бюджетных ассигнований, грантов, иностранной помощи или взносов юридических и физических лиц. Государственная помощь регионам направляется на модернизацию региональной инфраструктуры, стимулирование создания новых рабочих мест, субсидирование фермерских хозяйств, содействие развитию малого бизнеса, финансовое обеспечение проектов в сфере образования и экологии.

Кроме управленческого центра, функции которого выполняют специальные министерства региональной политики, существуют также комитеты и агентства регионального развития. Их деятельность в системе регионального развития является достаточно четко структурированной. Комитеты по пространственному планированию, как правило, объединяют ряд административно-территориальных единиц и обеспечивают публично-правовой характер и нормативную структуру региональной политики (лицензирование, стандартизацию, унификацию, оценку и т.д.). Агентства регионального развития имеют экстерриториальный характер и являются операторами региональной политики рыночного типа, т.е. интегрируют инициативу бизнеса, территориальных и профессиональных содружеств. Они успешно действуют в странах Западной, Центральной и Восточной Европы [4, 31, 48].

Агентства регионального развития представляют собой отработанную, проверенную временем форму институциональной поддержки регионального развития. Международная общественная организация EURADA, которая координирует работу агентств регионального развития в Европе, дает им такое определение: любая организация, главным заданием которой является обобщение коллективного интереса по поводу развития определенной территории. Она настаивает на необходимости поддержания тесных связей агентства с местными или региональными органами власти в вопросах управления, финансирования и определения задач развития территории [5, 202].

Агентства регионального развития и их сети эффективно сотрудничают с местной и центральной властью в роли главных центров стратегического планирования и сопровождения проектов развития территорий, обеспечивают эффективное межсекторное сотрудничество власти – бизнеса – общественности и создают новую экономическую среду. К главным задачам агентств регионального развития относят предоставление информации и консультаций, привлечение инвестиций, внедрение новых технологий, предоставление финансовых ресурсов, создание предпринимательской инфраструктуры.

Агентства регионального развития создаются по инициативе государства, местных и региональных органов власти или могут быть независимыми, функционирующими как хозяйственные общества или как общественные неприбыльные организации. Агентства регионального развития, построенные на коммерческой основе, проводят деятельность по привлечению инвестиций, предоставлению консультаций, поиску партнеров по бизнесу, участию в организации выставок и ярмарок. Агентства регионального развития в форме неприбыльных организаций большое внимание уделяют теоретико-прикладным исследованиям, принимают участие в разработке стратегии и концепции регионального развития, организуют семинары, конференции [4, 83-86].

В странах Западной Европы агентства регионального развития являются государственными предприятиями, например в Ирландии, Испании, Германии, Великобритании. В Португалии и Франции они создаются в форме акционерных обществ с участием государства. Агентства регионального развития в форме неприбыльных организаций функционируют в Дании.

В Украине действует ряд общественных организаций, которые можно считать прообразом будущих агентств регионального развития. Они функционируют за счет зарубежных грантов, не имея при этом единых принципов деятельности. Их роль незначительна в силу ряда объективных причин, в частности из-за неопределенности их статуса в процессе решения региональных проблем [4, 54-58].

Инструментами государственного регулирования развития регионов во всем мире, в том числе и в европейских странах, являются государственное регулирование доходов региональных бюджетов и «политика выравнивания».

Цель государственного регулирования доходов состоит в решении проблемы распределения взимаемых налогов и обеспечении регионов одинаковыми ресурсами. В мировой практике выделяют три подхода к решению этой проблемы. В первом случае каждый уровень власти в государстве имеет право на установление и сбор своих собственных налогов. То есть существует несколько независимых уровней налогов: государственные и местные. Вводимые каждым уровнем власти налоги взимаются в пределах соответствующей территории и поступают в бюджет данного уровня целиком. Такая система работает, например, в Швейцарии. Суть второго подхода заключается в том, что в рамках общегосударственного налога содержится несколько ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти. Таким образом, плательщики выплачивают один и тот же вид налога одновременно в разные бюджеты по разным ставкам. В основе третьего подхода лежит использование механизма нормативного разделения доходов от конкретного налога, взимаемого по единым ставкам между бюджетами разных уровней. В этом случае в бюджет каждого уровня власти подлежит зачислению законодательно установленная доля от общей суммы налога. Такая система используется в Германии.

На практике бюджетная система государства со сложным территориальным устройством строится путем комбинирования всех трех подходов. Это обеспечивает устойчивость и надежность такой системы, позволяет достичь компромисса интересов страны в целом и ее регионов.

Одновременно с регулированием региональных бюджетов в государственной региональной политике используется такой инструмент, как «политика выравнивания», которая представляет собой перераспределение бюджетно-налоговых потоков для поддержки отдельных регионов страны. В каждой стране эта политика имеет свои специфические черты. В Германии устанавливаются нормы среднедушевых налоговых поступлений в бюджеты земель. Земли, у которых доход выше нормы, перечисляют определенные суммы землям с доходами ниже нормы. Перераспределение осуществляется непосредственно между землями,

минуя федеральный бюджет, если этого недостаточно, используются федеральные субсидии. В Швейцарии «политика выравнивания» долгое время не проводилась из-за особенностей налоговой системы. Практически все виды налогов собирают кантоны, они же несут ответственность за проведение внутренней политики. Выравнивание осуществлялось стихийно, и только в последнее время появилась практика выравнивания путем предоставления субсидий из федерального бюджета. При проведении региональной политики все страны сталкиваются с проблемами, так как выравнивание региональных возможностей не может привести к полному совпадению экономических и социальных условий.

Проанализировав европейский опыт регулирования развития региона, можно сделать вывод о том, что государственная региональная политика должна стимулировать переход к инновационной модели развития и дать новый культурный и геоэкономический смысл региональным проектам и инициативам. Ее основное задание – обеспечить концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях и создать условия для межрегиональной кооперации и стратегического партнерства власти, бизнеса, общественных институтов в рамках инновационной модели развития. Должны быть сформированы новые инновационные технологии управления развитием территорий, которые работают на повышение конкурентоспособности регионов и страны в целом. Для реализации такой политики необходимо создание соответствующих институтов на государственном и региональном уровне и общественных организаций, таких как агентства регионального развития, которые будут координировать сотрудничество всех участников процесса регулирования регионального развития.

Литература

1. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України; за ред. О.Г. Осауленка. – К.: ДП «Інформаційно-аналітичне агентство», 2009. – 566 с.
2. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К.: Наукова думка, 2006. – 512 с.
3. Уткин Э.А. Государственное и региональное управление / Э.А.Уткин, А.Ф. Денисов. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.
4. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / за ред. С. Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – 244 с.
5. Луцишин Н. Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи / Н. Луцишин // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С. 199-209.

Представлена в редакцію 08.07.2010 г.