

Никитина М.Г.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ КРЫМА

Повышение роли регионов и их органов управления в развитии государств является общемировой тенденцией. Это ведет к перераспределению функций по управлению между государством и регионами, а также к оптимизации сочетания государственного и местного самоуправления.

На современном этапе закономерно усиление регионального аспекта стимулирования внешнеэкономической деятельности. Во многих европейских странах разработаны региональные программы развития экспорта, по которым оказывается помощь небольшим компаниям с ограниченными ресурсами, а также депрессивным районам.

В результате осуществления так называемого муниципального подхода к региональному управлению значительно расширяются полномочия местного уровня. Местное управление становится инстанцией, которая принимает окончательные, зачастую оперативные, решения по многим вопросам регионального развития: размещения предприятий, разрешения или запрещения отдельных видов деятельности, контроля состояния окружающей среды... Муниципальный подход к региональному управлению эффективен при решении локальных проблем, если не требуются большие денежные средства.

Более результативен "секторный" подход к региональному управлению, когда отдельные участки территории становятся объектами активного целенаправленного воздействия со стороны региональных органов. Это обычно наиболее экологически уязвимые или значительные в социально-экономическом отношении участки побережья. "Секторный" подход включает широкий диапазон мер управляющего воздействия, вплоть до непрямого вмешательства за пределами региона, например собственные системы штрафов или налогообложения. Все меры при этом подходе нацелены на запрещение или приостановление нежелательного регионального процесса или вида деятельности в данном секторе.

Если создание или расширение предприятия на данной территории полезно для ее населения, то предприниматель может рассчитывать на поддержку со стороны местных органов в различной форме. Так, региональные премии выплачиваются любому предприятию, если его деятельность соответствует перечню видов деятельности, которые поддерживает региональный совет. Он же определяет и территории приоритетного развития. Размер этой премии устанавливается в зависимости от численности населения, проживающего на данной территории.

Кроме прямой, существуют различные формы косвенной помощи, которая может предоставляться предпринимателям: гарантии займов и поручительства, различные скидки с цены или с арендной платы за здания, временное освобождение от уплаты налога при сооружении объектов социальной инфраструктуры, скидки с цены земельных участков, предназначенных под предприятия коммунального хозяйства.

Для стимулирования социально-экономического развития территорий или отдельных видов деятельности широко применяется система льготного налогообложения. Так, в целях привлечения капиталов, новые здания, реконструированные постройки в течение 2 лет полностью освобождаются от налога на строение. Для стимулирования строительства жилья предусматривается освобождение компаний от местных налогов на срок от 10 до 25 лет. Этим же льготой пользуются предприятия и учреждения, являющиеся коммунальной и муниципальной собственностью, оказывающие услуги, которые не приносят дохода.

Через стимулирование предпринимательской деятельности местные органы влияют на занятость, предотвращая массовую безработицу, что сокращает расходы государства на содержание безработных. Подобный подход к решению региональных проблем особенно эффективен в периферийных районах.

Таким образом, основная деятельность местных органов должна заключаться в разработке стратегий и координации действий государственного и частного секторов, поскольку их сотрудничество представляет собой новую тенденцию в экономическом развитии регионов. Оно проявляется в разнообразных формах и осуществляется по инициативе как местных органов, так и центрального правительства.

В Украине, СНГ, Европе реальное геополитическое положение Крыма - периферийное. Крым - периферия не в том обидном смысле, который приобрело это слово в предыдущей исторической эпохе как синоним отсталости, а в том смысле окраинности и провинциальности, которые и составляют в общем богатство, полифонию и неповторимость общей картины государства.

Доминирующие мировые тенденции в размещении населения и производительных сил в послевоенный период - субурбанизация и, позднее, реурбанизация - приводят к тому, что центральные районы разных стран все больше превращаются в места сосредоточения новейших отраслей промышленности, штаб-квартир компаний, деловых услуг, т.е. становятся очагами капиталообразования, а провинции выступают в качестве поглотителей капиталов, областей высокого инвестиционного давления. При этом лишь отдельные периферийные районы - обладатели уникальных ресурсов - могут существовать более или менее автономно.

Во всем развитом мире периферийные районы, во-первых, специализируются на массовом производстве товаров и услуг, а во-вторых, зависят от помощи государства. Без последней не развить необходимой инфраструктуры, не решить экологические или социальные проблемы. Эта помощь может быть разных видов: или прямая финансовая (дотации, субвенции), или делегирование тех или иных прав.

Рассмотрим, как перечисленные выше тенденции проявляются в регионе Средиземноморья, - одном из наиболее сходных с Крымом по природным условиям и социально-экономическим проблемам.

Границы Европейского Средиземноморья четко не определены. В состав региона включаются и части развитых капиталистических стран, и целиком государства, и территории развивающихся стран (Греция, Италия, Южная Франция, Испания; сюда же зачастую относят Турцию, Кипр, Мальту, Албанскую Адриатику, Афро-Азиатское побережье). По уровню развития и качеству жизни населения регион крайне неравномерен. В рамках Западной Европы средиземноморские районы относятся к наименее развитым, с наиболее нестабильным социально-политическим климатом.

Можно выделить некоторые общие подходы уже перечисленных государств к решению проблем средиземноморских районов. В первые послевоенные годы упор делался на модернизацию в них сельского хозяйства, проведение в том или ином виде аграрных реформ. Но сельское хозяйство не стало (да и не могло стать) их основной районообразующей отраслью. Причин здесь много, но одна из основных - жесточайшая конкуренция на мировом рынке продовольствия, в т.ч. и на продукцию средиземноморского сельского хозяйства. Кроме того, модернизация сельского хозяйства лишь увеличивала степень аграрной перенаселенности средиземноморских районов.

Постепенно государства перешли к политике индустриализации Средиземноморья, доминировавшей со второй половины 50-х годов до конца 60-х. Первый вариант концепции "большого скачка", широко использовавшийся развивающимися странами, был разработан немецким ученым П. Розенштейн-Роданом для стран Южной и Юго-Восточной Европы, занимавших промежуточное положение по уровню развития между промышленно развитыми странами Запада и тогдашней колониальной периферией.

Наиболее масштабно политика индустриализации проводилась в Италии, Франции и Испании. Промышленные мощности создавались или госкомпаниями, или при огромной помощи (субсидии, льготные займы и т.п.) государства. В основном были созданы крупные металлургические, химические и машиностроительные предприятия.

Создание новых промышленных мощностей помогло решению проблемы безработицы. Но эффект регионального мультипликатора был у них очень мал: связи с местным рынком (как по поставкам, так и сбыту) были минимальны, и новые предприятия создавали очень мало рабочих мест, связанных с их обеспечением. Недаром в Италии эти предприятия получили название "соборов в пустыне". Создаваемые мощности (в наиболее загрязняющих среду отраслях) способствовали обострению экологических проблем Средиземноморья. Во многих регионах стала очевидна несовместимость индустриального пути развития с ориентацией на рекреацию.

Свертывание курса на индустриализацию было связано как с его относительными неудачами, так и с переходом развитых стран к постиндустриальному этапу развития. Повсеместно сокращается удельный вес промышленности и растет доля сферы услуг. Идет структурная перестройка и в сельском хозяйстве, и в промышленности. В первом случае особый упор делался на модернизацию отрасли, создание сельхозпроизводства "индустриального" типа, во втором - на развитие новых наукоемких производств ("отраслей высоких технологий").

Эти тенденции были свойственны и средиземноморским районам. Государства сконцентрировались на создании в них более благоприятного делового (инвестиционного) климата, для чего прежде всего необходимо развита инфраструктура. Поощряется развитие местного бизнеса. Но в целом внутренних ресурсов средиземноморских районов недостаточно для обеспечения их развития, это не лучшее место размещения для деловых услуг, отраслей новейших технологий и т.д. Сохраняется их естественная специализация на сельском хозяйстве и пищевой промышленности, рекреации. Государство остается важнейшим "источником" рабочих мест (в сфере управления, в госкомпаниях), источником социального обеспечения населения. В целом идет передача средств из более развитых северных районов в средиземноморские.

Если в своих странах средиземноморские районы - объект номер один для региональной политики, то в рамках ЕС сравнение идет уже на наднациональном уровне. В результате Португалия и Греция рассматриваются как отдельные кризисные районы, а приморские районы Франции считаются более благополучными. При этом нет конкуренции и особых противоречий между характером региональной политики на национальном и наднациональном уровнях. Относительные неудачи различных стратегий развития Средиземноморья нельзя отнести лишь к ошибкам государства. В рамках реальной конкуренции между районами Западной Европы многие из средиземноморских были в явно неравном положении из-за таких "слабых" факторов, как периферийное положение, низкий культурный уровень населения, неблагоприятные природные условия (например, отсутствие достаточного количества пресной воды).

Все стратегии развития - модернизация сельского хозяйства, индустриализация, развитие сферы услуг - были ориентированы именно на развитие экспортных отраслей, обеспечивающих устойчивое развитие регионов.

Анализ опыта решения региональных проблем в странах с различным уровнем экономического развития, и особенно в государствах Средиземноморья, имеющих с Крымом много общих черт (природные условия и ресурсы, структура хозяйства, географическое положение), позволяет сделать ряд выводов, задающих некоторые рамочные условия, внутри которых и может быть сформирована крымская стратегия

развития:

Крым - прибрежный, приморский и курортный регион. С учетом стратегической важности для становления украинского государства всех приморских регионов страны, было бы правильным, не создавая искусственной конкуренции между приморскими регионами Украины, рассматривать Крым, адекватно учитывая его особенности, в контексте всей причерноморской политики государства.

Нормальное социально-экономическое развитие Крыма возможно лишь при его включении в более обширный рынок. Надежды Крыма на быстрый и широкий выход на западный рынок пока иллюзорны. Реально Крым в обозримом будущем способен обслуживать в основном менее требовательные рынки СНГ, Украины и России.

В рамках глобальных тенденций отмечается тяготение населения к побережью. Население мигрирует в приморские ареалы в поисках более высокого качества жизни, более благоприятных рекреационных, климатических и экологических условий (ради этого многие согласны даже на сокращение доходов). Идея "второго жилья" - не в понимании "садовых участков" как средства индивидуального спасения, а как возможности избежания урбанистических психологических и экологических нагрузок, наконец, как среда обитания в пенсионном возрасте - оказалась весьма продуктивной и конструктивной для многих регионов, прежде всего приморских и курортных.

Необходимо формирование положения Крыма как транзитного региона на путях Восток-Запад и Север-Юг. Например, он смог бы стать транзитным для морских и авиационных путей между Европой и среднеазиатскими странами, центром России и странами Среднего и Ближнего Востока.

Основными индикаторами крымской экономической стратегии должны стать: повышение доли сферы услуг, развитие "отраслей высоких технологий" в промышленности, создание сельхозпроизводства "индустриального" типа, благоприятного инвестиционного климата и развитой инфраструктуры.

Как и в средиземноморских районах европейских стран, в Крыму наблюдаются очевидные внутренние различия в уровне социально-экономического развития (равно как и в обеспеченности ресурсами и их территориальном сочетании). Поэтому вырабатываемая стратегия развития должна основываться на необходимости внутреннего проблемного районирования Крыма. Конкретные регионы и отрасли Крыма должны быть избраны в качестве полюсов роста, выполняющих функцию региональных мультипликаторов - запускающих своего рода цепную реакцию экономического развития не только выбранных территорий, но и связанных друг с другом отраслей экономики, расположенных на всей территории Крыма

При этом необходим компромисс между экономическими и социально-политическими целями. Соображения достижения максимальной эффективности будут диктовать выбор в качестве полюсов роста одних ареалов (Южный берег, крупнейшие города), необходимость решения социальных, национальных, экономических проблем - совсем иных - Восточное побережье, внутренние аграрные ареалы и т.д.

Эффективность региональной политики должна усиливаться действиями властей Крыма, стимулирующими развитие ограниченного числа полюсов роста (индивидуализируя подход к их развитию). Необходима разработка программы развития Крыма и отдельных его регионов (прежде всего побережья). Выделенные в этих планах зоны селитьбы, рекреации, развития промышленности и т.п. послужат основой для принятия управленческих решений местными органами власти.

Необходимо изменить имидж полуострова: с конфликтной территории - на территорию мира, благополучия, экономического прогресса, экологической чистоты. Развитие Крыма должно рассматриваться в контексте процесса интеграции стран Причерноморья. Более того, Крым должен занять активную позицию в этом процессе.

Литература

1. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. - СПб., 1998.
2. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. - М.: Наука, 1991.
3. Неруш А.В. Крым: система свободных экономических зон как инструмент регионального развития // - К.: Подтекст, 1997. - №1.
4. Никитина М.Г. СЭЗ как фактор реструктуризации экономики региона // Бизнес-информ - Харьков, 1997. - №24.
5. Теоретические проблемы региональной политики и региональное реформирование. - СПб.: Петрополис, 1994.