

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Государственное регулирование выступает объективной необходимостью в региональном развитии. Как свидетельствует мировой опыт, неспособность территорий поддерживать на основе саморазвития и саморегулирования устойчивость, сбалансированность и социальную ориентированность выражается в глубоких внутренних диспропорциях, социальной напряженности, снижении качества жизни, разрушении экономического потенциала.

Формирование методологии и выбор механизмов реализации политики регионального развития всегда выступали важными факторами экономического роста регионов. В условиях переходного периода эта политика в достаточной мере еще не приобрела необходимого методологического, организационного и институционально-правового обеспечения, что привело к тотальному «инвестиционному голоду», способствовало медленному осуществлению структурных преобразований.

Вопросы формирования и реализации политики регионального развития достаточно широко освещены в научных исследованиях В. Лексина, А. Швецова [1], С. Дорогунцова, Я. Олейника [2], Д. Стеченко [4], И. Терона [5] и других ученых-регионалистов. Однако, несмотря на высокий научный уровень теоретико-методологических исследований основ региональной экономики, в настоящее время остаются недостаточно разработанными теоретические и прикладные аспекты формирования региональной экономической политики, адекватной условиям переходного периода. В частности, обоснование необходимости государственного регулирования экономических процессов на региональном уровне и формирование методологического аппарата политики регионального развития. Это и обусловило выбор темы исследования.

Целью исследования является углубление теоретических основ, а также обоснование особенностей и принципов проведения государственной политики на региональном уровне.

Российские регионалисты В. Лексин и А. Швецов утверждают: «Во всём мире территориальное развитие органически не может осуществляться в форме стихийного саморазвития, самонастройки на устойчивость» [1, с. 30]. «Государственное регулирование территориального развития осуществляется всегда и повсюду. Целенаправленное регулирование территориального развития есть обязательная функция практически всех государств мира» [1, с. 45]. Однако, обосновывая необходимость государственного регулирования территориального развития, они оговаривают, что оно должно использоваться только в тех случаях, когда ни на одном нижестоящем уровне нет достаточных прав или ресурсов для решения проблемы [1, с. 59].

Следует отметить, что чрезмерное вмешательство государства в экономическую жизнь подавляет частную собственность, лишает конкуренцию динамики, сводя к минимуму эффективность рыночной экономики. Никто не может раз и навсегда определить рациональные пределы вмешательства государства в экономическую жизнь. Любая страна в каждый период должна решать рассматриваемый вопрос исходя из конкретных экономических условий. В Украине степень вмешательства государства в экономику должна определяться главным образом задачами переходного периода, а не экономическим императивом. «В течение всего переходного периода государство должно играть первостепенную роль в регулировании происходящих процессов с целью смягчения социальных последствий реформ» [4].

В соответствии с целью нашего исследования под государственным регулированием регионального развития мы будем понимать совокупность специально организуемых действий политического, правового, финансового, экономического и иного характера, призванных:

- давать стимулы (в том числе ресурсные) развитию тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития;
- активизировать и ресурсно поддерживать социальную мобильность населения отдельных регионов (направленная миграция);
- создавать условия для возникновения и функционирования государственно-значимых потенциальных «точек роста» (например, СЭЗ, технопарков и т.п.);

- обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (например, содержание на территории объектов общегосударственного назначения, финансирование закрытых административно-территориальных образований);

- формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого политического и геополитического значения;

- оперативно реагировать на образование зон бедствий (стихийных, техногенных и др.).

Эти регулятивные действия могут проявляться, с одной стороны, в виде прямой финансовой поддержки региона, а с другой стороны, в создании определенных условий, стимулирующих мобилизацию внутренних возможностей региона и инициирование использования внешних факторов по выводу территории из депрессивного состояния. В целом, такие регулирующие воздействия могут осуществляться локально, регионально и на государственном уровне. Соответственно меняются объект и субъект регулирования, но идеологические доминанты остаются на всех уровнях прежними: социализация, устойчивость, пропорциональность [2].

Сформулируем некоторые особенности и принципы проведения государственной политики регионального развития. На современном этапе экономического развития такие принципы, или критериальные условия действенного государственного регулирования, важны с той точки зрения, что только при их соблюдении (причем системном соблюдении) система государственного регулирования будет эффективной. К основным принципам, на наш взгляд, можно отнести:

Принцип неотъемлемости функции территориального регулирования в системе государственного управления. Территориальное регулирование является неотъемлемой частью системы государственного управления во все времена и во всех государствах мира. И если государство не осуществляет его, то это означает лишь, что либо проблемы такого регулирования просто не существует (как, например, в небольшом государстве Ватикане), либо государство не способно осуществлять его (если оно охвачено войной, если оно в примитивной стадии развития).

Принцип наличия государственного регулирующего механизма. Он вытекает из предыдущего и означает, что государственное регулирование должно осуществляться с помощью специально разработанных мер и механизмов (комплексной политики), а не стихийно, «самонастраиваясь» на устойчивое, пропорциональное и социально ориентированное развитие.

Принцип выравнивания территориального развития. По существу это является основной задачей государственного регулирования в период реструктуризации хозяйственной системы и на его реализацию направлен механизм регулирования регионального развития. В Украине сегодня такая политика проводится время от времени селективно, но не дает ощутимых результатов и требует выработки новой своей концепции.

Принцип селективности (приоритетности) оказания помощи регионам необходим для концентрации государственных ресурсов на решении определенных задач и, таким образом, эффективного использования этих ресурсов. В качестве основного критерия для принятия решения о поддержке региона чаще всего выступает группировка регионов по уровню развития.

Принцип приоритетности выравнивания социальных параметров. Данная особенность связана с предыдущей и подчеркивает важную сторону сущности государственного регулирования: если выравнивание экономического развития происходит во многом благодаря рыночным законам и механизмам, то социальное развитие не может регулироваться такими законами. И, несмотря на это, что все же экономическое развитие определяет социальное развитие, возникающие вследствие разных причин, провалы в социальном развитии берет на себя государство.

Принцип лага. Связан с тем, что результаты выравнивания регионального развития сказываются не сразу, а с запозданием, часто через много лет. Такая особенность требует особенно тщательно выверенной политики территориального развития, поскольку неправильные меры, наоборот, могут оказать не положительное, а отрицательное влияние, например, усилить региональную дифференциацию.

Принцип мультипликативности государственного регулирования. Любые локальные (региональные) регулятивные меры неизбежно влияют на соседние регионы. Государственное регулирование территориального развития осуществляется в масштабах системы политических, социальных, экономических, хозяйственных, финансово-кредитных, бюджетных, налоговых, природно-ресурсных, национально-этнических и иных отношений внутри единой страны. Каждое

действие, изменяющее структуру и пропорции этих отношений в пользу одной из территориальных единиц, автоматически изменяет их для других.

Принцип стратегического целеполагания, вытекающий из задач территориального развития и системного характера государственной политики территориального развития. И действительно, региональное развитие, не может и не должно быть суммой разрозненных не взаимосвязанных действий в сфере экономики, социальной защиты, охраны окружающей среды и т.д. Государственная региональная политика должна быть системной политикой развития всех сторон региональной системы.

Системный и программно-целевой характер государственного регулирования необходим для последовательного упорядочения всех сторон хаотичной региональной политики, создания стройной системы государственного воздействия и финансовой помощи регионам по методически выверенной и узаконенной форме.

Принцип системного подхода к развитию территории. Данный принцип означает необходимость развития не только производительных сил или потенциала, но и комплексное устойчиво-сбалансированное развитие всех компонентов региональной системы (социального, демографического, экологического и т.д.).

Принцип учета интересов всех сторон управления, или принцип демократичности государственного регулирования, означает, что независимо от обоснованности таких мнений, любая государственная поддержка должна идти не просто по решению центра, а по согласию всех регионов.

Принцип множественности объектов регулирования. Основными субъектами в государственном регулировании территориального развития выступают центр и регион. Однако, региональная система является совокупностью предприятий, организации всех форм собственности, хозяйственной и социальной ориентации, которые могут напрямую становиться объектами регулирования со стороны органов власти не только регионального, но и государственного уровня.

Принцип правового обеспечения означает, что государственное регулирование территориального развития должно иметь четкую правовую среду. Региональное развитие стран со сложной территориальной организацией может осуществляться только в случае, если в каждой региональной единице выполняется конституционный минимум общих условий жизни, население получает единый установленный минимум социальных благ. В унитарных государствах, каковым является Украина, политическая однородность гарантирована, однако проблема чрезмерно глубоких социально-экономических диспропорций сохраняется. Между тем, наличие в отдельных регионах социально-экономических и экологических параметров в несколько раз хуже средних автоматически может привести к снижению устойчивости и сбалансированности общегосударственной системы.

Принцип неизбежной необходимости конкретной меры государственного регулирования означает, что использовать тот или иной метод регулирования следует только тогда, когда в нижних звеньях (регионах) нет достаточных прав или ресурсов для решения той или иной проблемы. Данный принцип позволяет не принимать мелких и неэффективных решений, рассеивающих ресурсы, а сконцентрировать общегосударственные ресурсы на наиболее важных формах государственной поддержки. Регионы же должны в большинстве случаев полагаться на собственные ресурсы и лишь при отсутствии возможностей обращаться к помощи государства.

Принцип легитимности мероприятий государственной поддержки означает полную информационную открытость регионов в плане собственных возможностей и соотношения их с задачами, возможным социально-экономическим эффектом. Другими словами, в каждом конкретном случае нужно доказывать, что государственное вмешательство не просто желательно, но и необходимо.

Принцип инициативного характера мер. В подавляющем большинстве случаев предложения должны инициироваться регионами. Это связано с тем, что чем выше будет заинтересованность регионов в той или иной форме воздействия со стороны центра, тем больше вероятность в результативности этого воздействия.

В то же время это не означает, что государство не может проявлять властную инициативу, реализуя ее на той или иной территории (например, для строительства объектов политического,

военного значения, - инициатива в этом случае может быть общегосударственной, хотя согласие регионов также желательно).

Принцип учета отдаленных и сопряженных результатов. Необходимость учета данного принципа связана с тем, что те или иные государственные меры могут иметь сопутствующие или отдаленные результаты, которые могут серьезным образом отразиться на экономических пропорциях, экономическом развитии соседних регионов и т.д. Причем эти эффекты могут носить как положительный, так и отрицательный характер.

Принцип установления временных границ каждого регулятивного действия. Речь идет о том, что ни одна государственная мера не должна носить бессрочный характер, что связано с двумя основными причинами: это значительно снижает ответственность и инициативность регионов и, во-вторых, с течением времени значительно может измениться экономическая ситуация и, следовательно, изменятся условия использования государственной меры.

Принцип адекватной ответной реакции регионов на государственную поддержку. Данный принцип требует принятия со стороны региона всех мер, которые повышали бы действенность государственной системы регулирования, увеличивали бы их эффективность.

Принцип полной обоснованности с учетом всех видов и методов поддержки данного региона. Социально-экономическое обоснование поддержки региона должно опираться на анализ всех используемых и предполагаемых к использованию методов поддержки.

Принцип адресности означает, что государственные меры должны быть предельно конкретизированы в исполнителях и получателях.

С этим связан по существу и следующий принцип.

Принцип ответственности и контроля. Данный принцип означает, что любая мера поддержки регионов должна предусматривать ответственность регионов за те или иные нарушения в использовании этой помощи (нецелевое использование средств и т.д.), а государство должно осуществлять жесткий контроль за целевым использованием средств.

Вышеизложенные принципы позволяют организовать государственное регулирование на научной основе, повысить их роль и действенность. Однако, приведенные положения о сущности регулирования регионального развития, принципах и необходимости его проведения тем не менее не решают всю проблему однозначно. Дело в том, что необходимость помощи для одних регионов означает одновременно повышенное изъятие доходов других, размеры поддержки имеют тоже дифференцированный характер в зависимости от задач и сложившейся ситуации в регионах. Возникает глобальная проблема перераспределения финансовых средств в масштабах страны или, другими словами, экономического механизма государственного регулирования регионального развития.

Практические действия правительства и анализ научных работ по вопросам государственного регулирования свидетельствует о том, что современная политика в Украине направлена:

1) на выравнивание экономического и социального развития регионов по всем показателям, определяющим уровень жизни (именно на это направлен основной в региональной политике механизм межбюджетных отношений);

2) формирование эффективных территориальных пропорций, крупных производственных комплексов, создание условий для территориальной системы расселения;

3) преодоление диспропорций в развитии хозяйственного комплекса страны и отдельных отраслей [4].

Однако данные региональные проблемы не удастся решить на современной стадии развития, отчасти потому, что они требуют для своего решения высокого уровня экономического развития страны, больших материальных средств и особых политических условий, как в центре, так и на местах. Когда эти цели пытаются достигнуть в условиях ограниченных ресурсов - это приводит лишь к углублению дифференциации и положение потенциально прибыльных регионов еще более ухудшается, они не способны решать даже свои насущные задачи.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что региональный экономический механизм должен исходить из новой концепции регионального развития, основанной на придании большей самостоятельности регионам, демократизации системы межбюджетных отношений. Соответственно экономический механизм в этих условиях будет направлен на обеспечение устойчивого, пропорционального и социально ориентированного развития всех территорий, при

условии развития интеграционных процессов между регионами на основе развития каждого из них [3].

Такой подход принципиально меняет содержание политики государственного регулирования регионального развития, его идеологию и концепцию. Главным при этом становится достижение баланса между государственными интересами и интересами всех (а не только дотационных, как это происходит сегодня) регионов, их оформление в соответствующих законодательных актах.

Только достижение совместных интересов (государственных и региональных) предполагает решение двух основных проблем: во-первых, разграничение властных полномочий в социально-экономической сфере между центром и регионами (а в рамках последнего - между областными (республиканскими – в Автономной республике Крым) и городскими органами); во-вторых - обеспечение каждого уровня власти достаточно стабильными материальными, в первую очередь, финансовыми ресурсами.

В качестве перспектив исследования проблем государственного регулирования регионального развития необходимо отметить, что в настоящее время возникает потребность изучения экономического механизма отношений регионов с центром, который, соответственно, в каждом регионе имеет свою специфику, - в государственном регулировании, в организационно-хозяйственной структуре и системе стимулирования, связанную с экологическими, отраслевыми и другими факторами. При этом в каждом рычаге управления национальным хозяйством должны выделяться и изучаться те аспекты, которые способствуют развитию интеграционных процессов между регионами.

Литература:

1. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: УРСС, 1997. - 372 с.
2. Дорогунцов С.І., Олійник Я.Б., Степаненко А.В. Теорії розміщення продуктивних сил і регіональної економіки.- К.: Стафед-2, 2001.- 144с.
3. Никитина М.Г., Побирченко В.В. Территориальное развитие в системе экономических отношений.- Симферополь, 2003.- 225 с.
4. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: Навч. посібник.- К.: МАУП, 2000.- 176 с.
5. Терон И.В. Сучасні проблеми формування державної регіональної економічної політики України / Автореф. канд. екон. Наук: 08.10.01.- К., 2001.- 18 с.

Асанова Э.Р.

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Известно, что экономическое развитие любого региона напрямую зависит от развития сферы, которая составляет основную долю в производстве валовой продукции, в наполнении бюджета и решении социальных проблем.

В Крымском регионе такой сферой является промышленный комплекс, который в формировании валового внутреннего продукта республики составляет 43,6% (2002г.), в нем занято свыше 97,3 тыс. чел., или 20,2% работоспособного населения, где функционирует более 330 крупных и средних предприятий, около 1,4 тыс. малых предприятий. Промышленность обеспечивает поступление в бюджеты всех уровней 556 млн. грн. в 2002г. (+1,1%). В общем объеме экспорта доля промышленной продукции составляет 98,6 млн. долл. или 45,2% всего объема крымских поставок [6, с.2-36].

Согласно современным ориентирам развития и структурной перестройки экономики, промышленность АРК в настоящее время также требует качественно нового этапа развития.

Реализация ранее разработанных программ развития отдельных отраслей промышленности АРК в рамках Комплексной долгосрочной программы социально-экономического развития и структурной перестройки экономики АРК до 2010 г., пока не принесли желаемых результатов, по причине отсутствия комплексного подхода к развитию всех отраслей промышленности.