

УДК 361.711: 336.2

В.П.РЕШЕТИЛО, д-р экон. наук, Г.В.СТАДНИК, канд. экон. наук

Харьковская национальная академия городского хозяйства

МИРОВОЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Исследуется опыт проведения региональной экономической политики в Евросоюзе, ее основные этапы и результаты, роль Структурного фонда и Фонда сплочения ЕС в финансировании региональных программ, направленных на выравнивание уровней экономического развития различных регионов, а также возможности и перспективы применения европейского опыта в процессе формирования эффективной региональной политики в Украине.

Досліджується досвід проведення регіональної економічної політики в Євросоюзі, її основні етапи і результати, роль Структурного фонду і Фонду об'єднання ЄС у фінансуванні регіональних програм, направлених на вирівнювання рівнів економічного розвитку різних регіонів, а також можливості і перспективи застосування європейського досвіду в процесі формування ефективної регіональної політики в Україні.

Probed the experience of leadthrough of regional economic policy in European Union, its basic stages and results, role of the Structural fund and Fund of rallying of ES in financing of the regional programs, directed on smoothing of levels of economic development of different regions, and also possibilities and prospects of application of European experience in the process of forming of effective regional policy in Ukraine.

Ключевые слова: регионы, региональная политика, децентрализация управления, межрегиональные диспропорции, региональные программы, финансирование регионального развития, механизмы реализации целей.

К числу наиболее недоиспользуемых факторов, оказывающих заметное влияние на темпы развития украинской экономики и на весь ход социально-экономических преобразований в стране, относится явная недооценка возможностей активизации воспроизводственных и социально-экономических процессов на уровне отдельных регионов. Процесс децентрализации государственного управления идет медленно, нередко встречая сопротивление центра. Исключительная важность действительно научного обеспечения радикальных рыночных преобразований, создания единого рыночного пространства в сочетании с формированием региональных рынков, с развитием местного самоуправления определила острую необходимость более углубленного изучения вопросов повышения эффективности проводимой региональной политики с учетом уже сложившегося мирового опыта.

В этом направлении плодотворно работают такие представители украинской школы регионалистики, как Бутко М., Подоляк Л., Бубенко П., Гусев В., Гладий И., Уманец Г. [1-4] и др. Однако, сложившиеся подходы в теории и практике современного регионального развития все еще недостаточно учитывают уже имеющийся мировой опыт, осо-

бенно в странах Евросоюза. Цель данной статьи состоит в изучении опыта проведения региональной экономической политики в Евросоюзе и возможностей его использования в Украине.

Современная теоретическая концепция региональной политики ЕС и практические мероприятия по ее воплощению находятся в тесной корреляционной связи. Методологические подходы европейских регионалистов дают все основания утверждать, что сложилась не просто система европейских школ региональной экономики, а целостная экономическая интеграционная наука, которая опирается на многочисленные разработки, которые имеют системный характер и направлены на усовершенствование внутреннего построения ЕС, в том числе институционального. Так, в 1997 г. была опубликована большая монография М. Китинга и Дж. Лонглина "Политэкономия регионализма", которую начали называть "библией европейского регионализма, а в 1998 г. вышла книга М. Китинга "Новый регионализм в Западной Европе. Территориальная реструктуризация и политические изменения" [5]. Работа датского экономиста Г. Свендсена "Политическая экономия Европейского Союза" [6] фактически изменяет концептуальную модель экономических исследований, доказывая, что политэкономия как наука может иметь дело не только с общеэкономическими проблемами развития национальной экономики, но и носить региональный характер.

Качественным изменениям в европейской регионалистике способствовали научные дискуссии конца 1990-х - начала 2000-х гг., в которых нашли свое отражение идеи конкуренции городов и территорий [7], регионализации глобального пространства [8], территориального планирования, прогнозирования и регионального анализа [9, 10]. В начале 2000-х годов начинается новый этап продуцирования теорий в области регионалистики, и каждая из них предлагала более сложные модели влияния на локальное развитие, в том числе путем привлечения в депрессивные территории венчурного капитала, который должен был инвестироваться прежде всего в отрасли "новой экономики". Новые технологии очень повлияли на характер движения капитала и спровоцировали заострение микрорегиональной конкуренции, или как еще ее называют «локальной конкуренции», ведь при новых обстоятельствах конкурировали уже не сельскохозяйственные территории, для которых с каждым годом выделялось все больше дотаций, а города, которые предлагали инвесторам лучшие условия для вложения средств, развитую инфраструктуру, высшее качество человеческого капитала.

В начале 2000-х годов региональное развитие в ЕС все более при-

обретает характер компромиссов, что определяется особенностями эволюции региональной политики ЕС, трансформацией принципов современного процесса конвергенции регионов, иерархичности регуляции региональных диспропорций в Евросоюзе с помощью как новых, так и прежних механизмов гармонизации его локального пространства. В проведении региональной политики были выдвинуты достаточно простые и последовательные финансовые механизмы достижения следующих основных целей:

- содействие развитию и реструктуризации регионов, которые отстают;
- поддержка регионов со структурными проблемами в сфере социально-экономических преобразований и сельского хозяйства;
- модернизация политики в области образования, профессионально-технической подготовки и занятости.

Основными механизмами реализации целей стали Структурные фонды ЕС и Фонд сплочения ЕС, которые в своей деятельности начали пользоваться пятью принципами, лежащими в основе регуляции регионального развития, а именно: *концентрации* – поддержка лишь тех проектов, которые отвечали целям программы; *программирования* – определялись стадийность и взаимодействие на локальном уровне; *партнерства* – системное взаимодействие и кооперация между Еврокомиссией, национальными, региональными и локальными органами власти; *комплементарности* – конкретизация финансового вноса каждого из участников в общий проект; *субсидиарности* – реализация мероприятий на наднациональном уровне осуществлялась лишь тогда, когда эффективность работы на национальном, региональном и локальном уровнях уступала им.

Основными инструментами реализации региональной политики на национальном и наднациональном уровнях в ЕС выступали: инвестиционный грант (самый мощный из всех существующих инструментов), субсидирование процентных ставок (Бельгия, Германия, Греция, Норвегия, Португалия, Великобритания), налоговые льготы (Финляндия, Франция, Греция, Италия), налоговая скидка на амортизацию (Греция), субсидии, связанные с использованием рабочей силы (Австрия, Бельгия, Франция, Ирландия, Швеция, Великобритания), трансграничные льготы (Финляндия, Швеция).

Достаточно дискуссионной была проблема дифференциации стран по уровню экономического развития, которая, однако, четко коррелировала с показателями максимального уровня помощи со стороны фондов ЕС. Страны-аутсайдеры – Греция, Ирландия, Португалия – могли рассчитывать на финансирование 75% стоимости региональ-

ного проекта со стороны Структурных фондов, Испания – на 60%, Италия – на 50%, Великобритания – на 47,5%, Австрия – на 40%, Финляндия, Германия, Швеция – на 35%, Франция – на 30%, наконец, страны-лидеры – Бельгия, Дания, Люксембург, Нидерланды – лишь на 25%. Последняя группа финансировалась в таких объемах по большей части по политическим соображениям, ведь по относительному показателю ВВП на душу населения им не было равных в ЕС; граждане этих стран должны были, однако, знать, что выплаченные ими налоги используются и на их потребности. В результате создавался так называемый *регионально-интеграционный эффект*, в соответствии с которым богатые страны могли рассчитывать, что свободное передвижение рабочей силы не повлечет ее избыточное предложение в мегаполисах стран-лидеров, а менее развитые страны были заинтересованы в повышении своей конкурентоспособности через модернизацию инфраструктуры, частичное решение проблемы безработицы и т.п.

Отдельное направление финансирования имел Фонд сплочения. Его деятельность была сориентирована лишь на четырех "аутсайдеров" ЕС – Грецию, Португалию, Испанию, Ирландию, а целью можно было считать конвергенцию (хотя и не только ее) регионов и их сближение с другими регионами стран-лидеров ЕС. Когда же в декабре 2002 г. на саммите ЕС в Копенгагене было принято историческое решение о его расширении, то страны-кандидаты также получили мощное финансирование в размере 10,5 млрд. евро по программе ФАРЕ (улучшение государственного управления, социальное и экономическое сближение) и 3,5 млрд. евро по программе САПАРД (специальной программе для сельского хозяйства и развития села). Как видим, в отличие от Украины, где приоритеты регионального развития пока лишь только декларируются, в основе региональной политики в ЕС лежит реальная финансовая помощь, которая осуществляется через целый ряд специальных фондов, и без которой едва ли было бы возможным подтягивание отсталых регионов к уровню более развитых.

В целом же, определяя особенности эволюции и основные результаты всей региональной модели в ЕС на протяжении последних 50 лет, отметим следующее:

1. Существенно уменьшился разрыв между уровнем экономического развития отдельных регионов. Так, по данным Еврокомиссии, нижний предел депрессивных регионов поднялся в период между 1988 и 2001 гг. от 63 до 70% (по показателю ВВП на душу населения – от среднего по ЕС). Экономический рост некоторых из них был особенно ощутимым. В частности, решительный прорыв сделали восточные земли Германии (с 37% в 1991 г. до 68% в 2005 г.), и Ирландия (с 64%

в 1988 г. до 119% в 2001г.). Однако, в сложившейся тенденции были и исключения. Так, в это же время ряд регионов Греции скатились на низшие позиции (Центральная Македония на протяжении 1988-2000гг. уменьшила этот показатель от 63 до 60%, Континентальная Греция – от 72 до 64%, Пелопоннес – от 58 до 57%). Все это особенно отчетливо проявило себя в последствии в глубочайшем экономическом кризисе в Греции.

2. На протяжении последних 7 лет значительная часть регионов ЕС развивалась преимущественно экстенсивно. Финансовая поддержка со стороны Структурных фондов предоставлялась прежде всего для развития инфраструктуры в депрессивных регионах, однако их технологический уровень оставался вне поля зрения, на что было четко указано в Лиссабонской стратегии ЕС (март 2000 г.).

3. Наибольшими темпами росли европейские мегаполисы, которые стремительно превращались в гипердинамические города. ВВП на душу населения в них в 2,5 раза превышал средний показатель по ЕС.

4. Диспропорции в ВВП, заработной плате, уровнях безработицы между регионами старых и новых членов ЕС привели к активной миграции населения из депрессивных территорий государств ЦСЕ (особенно из восточных регионов Польши и Словакии, где уровень безработицы в отдельные годы превышал отметку в 25%) в гиперактивные регионы (Большой Лондон, Иль-де-франс, Брюссель, Дублин и др.).

5. В странах ЦСЕ пик деловой активности приходился на мегаполисы. Гиперконцентрация инвестиций сделала столицы стран Восточной Европы (Чехии, Словакии, Венгрии, Эстонии) достаточно привлекательными для сельского населения, а растущее предложение свободных рабочих мест создало целый комплекс дополнительных проблем (дороговизна жилья, высокие цены на товары и услуги, подъем уровня социального расслоения и т.п.).

В целом общая тенденция к сближению регионов в экономике стран Евросоюза, четкий и прозрачный финансовый механизм регуляции этих процессов, по определению многих авторитетных экспертов, до сих пор считаются непревзойденными, что требует активного изучения опыта проведения столь эффективной региональной политики. Этот опыт тем более важен в условиях, когда ключевой проблемой государственной региональной политики в Украине является внедрение эффективных механизмов уменьшения дисбаланса в развитии регионов. Как известно, на промышленно развитые Донецкую, Днепропетровскую, Запорожскую, Одесскую, Харьковскую области и Киев в 2010 г. приходилось более 60% валового регионального продукта. В Киеве валовая добавленная стоимость, в расчете на одного человека,

втрое превышает средний уровень в Украине, тогда как в Тернопольской области этот показатель наполовину меньше среднеукраинского. Дифференциация между регионами по показателю производства промышленной продукции на душу населения составляет более чем в 15 раз. Для сопоставления отметим, что в Евросоюзе к слаборазвитым относят регионы с уровнем ВВП на душу населения меньше 75% от этого показателя в среднем по ЕС; к депрессивным – регионы с выше, чем в среднем по стране уровнем безработицы, меньшей, чем в среднем по ЕС долей занятости в промышленности, и высшей динамикой спада занятости в экономике [11, с.52]. Как видим, пропасть между уровнями экономического развития различных регионов Украины просто колоссальна, особенно если к ней подходить по европейским нормам. За годы независимости дифференциация в уровнях социально-экономического развития регионов не только не уменьшилась, а даже усилилась. Причина – в отсутствии системного подхода к региональной политике, в низком уровне стратегического планирования социально-экономического развития областей, районов, городов и поселков. Серьезным тормозом эффективного развития регионов является также непрофессиональность, заполитизированность и отсутствие практического опыта хозяйственной деятельности у большинства руководителей регионов разных уровней – как тех, которые избираются, так и тех, которые назначаются.

В ситуации, когда межрегиональные диспропорции остаются значительными, нужно широко использовать апробированный жизнью опыт других стран. И первое, на что следует обратить внимание – региональная политика европейских стран сначала основывалась на принципах выравнивания. Следующие волны региональных реформ были направлены на устранение региональных диспропорций через поддержку определенных отраслей и видов производств, стимулирование миграции капиталов, преодоление инфляционных процессов. В последующем на смену социальным императивам пришли экономические факторы, направленные на активизацию инновационных процессов, создание привлекательных условий для развития малого и среднего бизнеса при одновременном усилении компетенции местных органов власти. *В современной Европе сформировалось понимание сущности нового регионализма как оптимального сочетания специфики и уникальности внутреннего потенциала регионов с финансовой помощью со стороны ЕС на основе создания специальных фондов.* Финансовое обеспечение регионального развития в Украине невозможно без создания соответствующего *государственного внебюджетного фонда*, который должен формироваться как за счет части налогов, которые

являются источниками наполнения государственного бюджета (например, налога на добавленную стоимость, ряда специальных налогов), так и за счет внешних и внутренних займов и банковских кредитов. С учетом зарубежного опыта, арсенал экономических методов государственной региональной политики, которая используется сегодня в Украине, может быть дополнен: по группе прямых вспомогательных методов – инвестиционными субсидиями фирмам, которые создают свои филиалы в депрессивных регионах; по группе опосредствованных вспомогательных методов – страхованием государством займов, полученных предприятиями и органами местного самоуправления, предоставлением в бесплатное или по минимальным ставкам пользование малому бизнесу производственных сооружений и земельных участков, которые находятся в коммунальной собственности.

С целью стимулирования развития регионов необходимо активнее переходить на контрактную систему отношений между центральным 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. Адекватно должна быть откорректирована и правовая база функционирования механизма управления регионального развития. Действующее законодательство, которое разграничивает полномочия органов регионального управления, следует дополнить правовым актом о принципах, методах, финансовом и организационном обеспечении региональной регуляции.

- 1.Гладій І. «Новий регіоналізм» і державний механізм управління ринком // Економіка України. – 2004. – №6. – С.24-30.
- 2.Бубенко П., Гусев В. Ключові моменти формування регіональних інноваційних систем в Україні // Економіка України. – 2007. – №8. – С.33-41.
- 3.Бутко М., Подоляк Л. Державне регулювання як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіонів // Економіка України. – 2007. – №6. – С.36-45.
- 4.Уманець Г. Інформаційно-аналітична база регіонального управління: сучасний стан та перспективи // Економіка України. – 2007. – №8. – С.39-45.
- 5.Keating M. The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. – Cheltenham, Edward Elgar Publishers, 1998. – 242 p.
- 6.Svendsen G. The Political Economy of the European Union. – Cheltenham, Edward Elgar Publishers, 2003. – 250 p.
- 7.Hardy S., Hart M., Albrechts L., Katos A. An Enlarged Europe: Region in Competition? – London, Jessica Kingsley, 1995. – 342 p.
- 8.Storper M. The Regional Wold. Territorial Development in a Global Economy. N. Y. - London, The Gualford Press, 1997. – 338 p.

9. Taylor P., Hoyler M. The Spatial Order of European Cities // Journal of Economic and Social Geography – 2000. – N 2 (91). – P.176-189.

10. Powell W., Koput K., Bowie J., Smith-Doerr L. The Spatial Clustering of Science and Capital: Accounting for Biotech Finn - Venture Capital Relationships // Regional Studies. – 2002. – N 3. – P.291-305.

11. Новікова А.М. Депресивні території: європейський досвід та проблеми України // Стратегічна панорама. – 2000. – №3-4. – С.11-38.

Получено 06.12.2011

УДК 364

І.Ф.ЛІСНА, канд. екон. наук, І.В.ПИВАВАР

Харківський національний економічний університет

СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Розглядається сучасний стан та основні проблеми житлово-комунального комплексу. Відображаються проблеми пошуку джерел державного регулювання комунальних підприємств, обґрунтовується необхідність реформування житлово-комунального господарства.

Рассматривается современное состояние и основные проблемы жилищно-коммунального комплекса. Отображаются проблемы поиска источников государственного регулирования коммунальных предприятий, обосновывается необходимость реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

The current state and the basic problems of a housing-and-municipal complex is considered. Problems of search of sources of state regulation of the municipal enterprises are displayed, proved necessity of reforming of housing and communal services.

Ключові слова: житлово-комунальний комплекс, комунальні підприємства, соціальна політика, ціноутворення, розвиток.

Сучасний стан економіки України можна охарактеризувати як період розвитку ринкових відносин, ускладнений системною кризою. У структурі економіки держави житлово-комунальне господарство являє собою цілий комплекс підгалузей, які забезпечують умови нормальної життєдіяльності населення і функціонування міських організацій. Житлово-комунальне господарство є галуззю сфери послуг і найважливішою частиною територіальної інфраструктури, що визначає умови життєдіяльності громадян. Прояви кризи у промисловій сфері економіки знайшли свій відбиток у посиленні соціальної напруженості в суспільстві. Кризовий стан житлово-комунального господарства зумовлений неефективною системою управління, дотаційністю сфери, її незадовільним фінансовим станом, високими витратами на виробництво, відсутністю економічних стимулів щодо зниження витрат, пов'язаних з наданням житлових та комунальних послуг, нерозвиненістю конкурентних відносин у галузі і, як наслідок, неефективною роботою