УДК332.14(100)

ГОРБОВ В.А.

Адаптация зарубежного опыта антикризисного управления к отечественной практике регионального развития

Автором анализируется зарубежный опыт антикризисного управления в регионах и возможность его применения в отечественной практике. Рассматривается антикризисная региональная политика более развитых стран, их мероприятия и специфика исполнения. Особое внимание уделено проблеме становления адекватной государственной политики в области регионального антикризисного управления.

Ключевые слова: антикризисное управление, государственная региональная политика, зарубежные антикризисные мероприятия.

Исследование зарубежного опыта антикризисной региональной политики активно способствует улучшению федеральной российской политики и разработке механизмов её осуществления. Вместе с тем бездумное копирование антикризисных мер более развитых стран будет нерезультативным. Разумно совмещать государственное инициирование и инвестирование региональных программ с механизмами социально направленного рынка, учитывая всю специфику кризиса в российских регионах.

Экономические основы государственного регионального антикризисного управления в большинстве стран со сформированной рыночной экономикой представлены в различных аспектах.

Например, в Соединенных Штатах Америки это выражается в улучшении законов в сфере занятости, увеличении числа рабочих мест, в особенности для молодых людей, разработке структурных программ совершенствования региона и тому подобном. В каждом отдельном штате антициклическая политика по проблемам занятости утверждена законодательно. В рамках ее разработки и реализации ставятся цели на повышенное финансирование строительных работ, подъём занятости в государственном и частном секторах, увеличение суммы и сроков страховых выплат по безработице, профессиональная переподготовка кадров в госсекторе как методы общего оздоровления регионов и как дополнение, меры в борьбе с безработицей. Эти меры включают в себя осуществление политики по предоставлению гражданам рабочих мест и программы развития штатов, направленные на формирование рабочих мест в областях, имеющих важное значение для конкретных регионов, различных муниципальных образований и для страны в целом. Ещё одним существенным курсом развития государственного антикризисного управления территориями в Америке является кооперация абсолютно всех научно-государственных ведомств и направление их общих усилий на создание и развитие региональной политики.[1]

В государствах с высокоразвитой рыночной экономикой набран обильный опыт предупреждения различных типов кризисов и их преодоления с минимальными издержками как на уровне предприятий, так и на уровне регионов. В Российской Федерации экономические, социальные и

исторические условия образования кризисных ситуаций довольно сильно отличаются от развития кризисов в других странах. Но данный факт не изменяет надобности внимательного исследования зарубежного опыта и обдуманного, творческого и интеллектуального подходов к его использованию в процессе управления территориями и муниципальными образованиями различных уровней.

В современных российских условиях наиболее допустим опыт антикризисной региональной политики в Великобритании, Германии, Италии и других странах. В Великобритании социально-экономическая напряженность наиболее остро проявилась в индустриальных агломерациях, где концентрируются традиционные отрасли – угледобыча, производство стали и текстиля. Примером депрессионного региона была Центральная Шотландия. В Германии депрессионным регионом был Рур с угольно-металлургической специализацией. В США к подобным регионам относятся территории с высоким уровнем безработицы и низким уровнем доходов. Классический пример – Аппалачский регион. В Италии выделяется Юг с аграрной ориентацией. В каждой стране применяется индивидуальный подход по выводу регионов из кризисного состояния. В таблице 1 представлены основные мероприятия отдельно взятых стран, проводимые для улучшения состояния регионов.

Таблица 1

Основные мероприятия антикризисного управления регионами стран зарубежья

Страна	Проводимые антикризисные мероприятия
Великобритания	-финансовые меры, стимулирующие размещение и рост производства в депрессивных регионах (гарантии на капиталовложения, займы, налоговые льготы, региональные премии за занятость и др.); -непосредственная инвестиционная деятельность государства по развитию производственной и социальной инфраструктуры, в первую очередь - транспорта и жилья; -меры "негативного контроля" за промышленным строительством, предусматривающие разрешение на промышленное предпринимательство.
Германия	-поддержка новых фирм, действующих в передовых отраслях (электроника, высокотехнологичное машиностроение, информационные системы, сфера услуг и др.), способствующих развитию занятости и инфраструктуры региона, в виде налоговых льгот и специальных премий; -государственное инвестирование, идущее в традиционные отрасли (металлургический комплекс) и частный инновационный капитал; -оказывается дополнительная помощь регионам, которые не могут разрешить возникшие проблемы своими силами; -обеспечивается единая схема для проведения реструктуризации и развития всех земель; -создаются системы оказания помощи, которые исключают конкуренцию междуземлями.
Соединенные Штаты Америки	-стимулирование законченных производственных циклов в экономике, доведение предельных производств и обработки сырья до максимально возможной степени готового изделия. Другими словами, была использована конструкция энергопроизводственных циклов, разработанная советскими учёными; -привлечение в регион новых отраслей, могущих (способных) извлечь выгоды из местоположения и потенциального рынка региона; -развитие рекреационных ресурсов; -диверсификация сельского хозяйства, в том числе пригородного; -расширение занятости и уровня доходности в каждом отдельном регионе, использование его промышленного потенциала.
Италия	-минимизация влияния негативных факторов у структурно слабых регионов и создание условий для обеспечения их возможностью принимать активное участие в социально-экономическом развитии страны; -комплекс мероприятий по созданию благоприятной "бизнес-среды" и развитию инфраструктуры; -создание долгосрочных и конкурентоспособных рабочих мест, стабилизация ситуации на рынке труда.
Франция	-мероприятия, связанные с осуществлением мониторинга, оценки воздействия и необходимого количества финансовых ассигнований для каждого региона; -переобучение сотрудников, проведение исследовательских работ, финансирование вузов и других госструктур, направленные на повышение благосостояния регионов; -мероприятия по повышению занятости и экономического развития, нацеленные на улучшение бизнес-среды для малых предприятий путем предоставления грантов и консультаций.

В целом мероприятия, проводимые на депрессивных территориях, у многих стран схожи. Ключевым является стимулирование производства, бизнеса и повышение занятости в регионах. Однако одни страны проводят комплексные меры оздоровления всех регионов одновременно, другие же уделяют большее внимание экономически отсталым регионам для обеспечения их возможностью принимать активное участие в социально-экономическом развитии страны. Региональная политика предполагает наличие скоординированного политического подхода. В странах Европейского союза в решении этих проблем принимает участие Европейская Комиссия – частично через деятельность Директората по региональной политике, а также через контролирующие функции Директората по политике рыночных отношений. Для обеспечения эффективного развития экономики определенного региона требуется финансовая поддержка не только государственных органов, занимающихся региональной политикой, но и помощь широкого спектра лиц и организаций, заинтересованных в таком развитии. Государственное устройство страны определяет уровень децентрализации или делегирования полномочий в области региональной политики.[2]

Таблица 2

Ведомства, ответственные за исполнения мер региональной политики в странах ЕС

Страна	Ведомства, осуществляющие региональную политику
Австрия	Оказание помощи регионам осуществляется в соответствии с совместными проектами, которые финансируются и реализуются федеральным правительством и администрацией соответствующей земли. Вопросами координации проектов во всех политических сферах занимается Администрация Федерального Канцлера (в ее состав входит специальный департамент по региональной политике).
Бельгия	Вопросы региональной политики рассматриваются на региональном уровне, а также подвластны администрации Фландрии и Валлона. Решения об оказании помощи принимаются региональной администрацией для крупных проектов, остальные решения принимаются Региональным Министром экономики.
Греция	Практически вся ответственность за проведение региональной политики возложена на Министерство национальной экономики. Также осуществляются попытки передачи ответственности за сравнительно небольшие проекты на территориальный уровень.
Ирландия	Используется централизованный подход относительно вопросов региональной политики. Она осуществляется через государственные ведомства (IDA-Ireland и Enterprise Ireland).
Люксембург	Решения относительно проведения региональной политики принимаются совместно Министром экономики и Министром финансов. Данные решения принимаются исходя из рекомендаций, полученных от Консультативной Комиссии.
Португалия	Вся ответственность за проведение региональной политики возложена на Генеральный директорат по региональному развитию Министерства планирования и регионального развития.
Финляндия	Министерство внутренних дел несет ответственность за формирование региональной политики: координирование региональной политики, подготовка законодательства в данной области, определение проблемных районов и т.д. Ответственность за проведение региональной политики возложена на различные центральные министерства.
Швеция	Сформирована система, при которой региональная администрация осуществляет общенациональные директивы. При Министерстве промышленности, торговли и развития созданы подразделения, в компетенцию которых входит разработка региональной политики в отношении слаборазвитых районов, контроль за проведением политики и осуществлением связи с Европейской Комиссией. Разработкой стратегией развития регионов занимаются Административные советы графств (для осуществления своей политики они получают ассигнования из бюджета).

В настоящее время большинство стран–членов ЕС в качестве основного инструмента региональной политики используют финансовое стимулирование, которое включает в себя дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, субсидии в связи с созда-

нием рабочих мест и т.п. Данные методы призваны заинтересовать фирмы размещать производство или инвестировать средства в проблемные регионы. Данные инструменты находят широкое применение практически во всех странах ЕС.

К «мягким» элементам инфраструктуры относятся поддержка информационных сетей, консалтинговая деятельность, научные исследования и т.д. Страны Северной Европы принимают меры по расширению области действия региональной политики и отличаются большим и разнообразным опытом.[3]

Таким образом, региональная политика многих стран может служить хорошим опытом и примером в борьбе с кризисом. Но нельзя забывать, что кризис – это динамичный процесс, что в каждом случае он индивидуален и антикризисные мероприятия должны также учитывать возможности каждого отдельно взятого региона. Раньше территориальные программы были нацелены на привлечение инвесторов в регионы и в их инфраструктуру, что не принесло желаемого итога: региональные диспропорции не только остались, но, к сожалению, и усугубились. В России государственная региональная политика проходила по похожему сценарию. Первоначально приоритет был у инвестиций для инфраструктур, предполагалось, что именно они будут содействовать развитию отстающих субъектов. Были сделаны попытки принять закон о регионах в депрессивном состоянии и использовать в их отношении специальные меры. Тем не менее стало ясно, что государство не сможет обеспечить вложения средств во все многочисленные субъекты Российской Федерации, находящиеся в кризисной ситуации. В период кризиса 2008–2009 гг. помощь федеральным центром территориям, попавшим в бедственное положение, главным образом состояла лишь в поддержке регионального рынка труда, что, конечно же, частично решило проблему занятости в краткосрочной перспективе, но в то же время оставило неэффективные производства и не обеспечило должной долгосрочной перспективы.

Теория и практика европейских стран показывают, что формирование эффективной антикризисной политики региона возможно только при скооперированном согласовании всех факторов.

В настоящее время термин «антикризисное управление» на многих территориях употребляется в очень узком значении – точнее, лишь как уменьшение негативных результатов наступившего кризиса. Важнейшие основы антикризисного управления, такие как предугадывание наступления кризиса и устранение причин его появления для дальнейшего развития, почти не применяются.

Государственная стратегия в области регионального антикризисного управления должна строиться на использовании следующих мероприятий*:* наблюдение за внутренним и внешним финансовым и экономико-социальным состоянием региона, направленное на обнаружение признаков начинающегося кризиса; своевременный анализ и проведение оценки социально-экономического положения территории; совершенствование разработок и дальнейшей реализации мер по преодолению кризиса с минимальными последствиями; раскрытие факторов конкурентоспособности, разработка антикризисной политики региона для ликвидации кризисной ситуации и предотвращения её в будущем.

Инструментом эффективного управления территорией, находящейся в кризисной ситуации, может быть комплексная государственная программа развития, в ней должны выявиться актуальные проблемы региона, раскрыться способы их решения и дальнейшей реализации. Предоставленная программа обязана разрабатываться как органами региональной власти, так и местными организациями, территориями-соседями и научным сообществом. Для разработки государственной программы можно соединить регионы в группы по их территориальному расположению и на основе схожей проблематики и возможностей выхода из кризиса. Существенной особенностью этой программы должно стать жесткое ограничение по времени. Должны проводиться активные мероприятия по преодолению кризисной ситуации и выводу регионов из депрессивного состояния.

В качестве примера можно взять программу развития депрессивных регионов Польши на 2007–2013 гг. Эта программа предполагает широкомасштабную оценку отдельно взятых регионов с точки зрения актуальных проблем, которые тормозят их дальнейшее развитие; проводится полный анализ аспектов конкурентоспособности территорий, а также построения программ по преодолению кризиса. Польская программа разрабатывалась при участии ЕС и местных органов власти, а также значительного круга заинтересованных лиц – местных частных организаций. Все ресурсы скоординированы в одной-единственной программе, при этом эффект рассчитывается получить в течение периода влияния программы.[4]

К большому сожалению, множество субъектов Российской Федерации не обладают такими комплексными инструментами антикризисного управления, они не используют неотложные меры для обнаружения и избегания надвигающихся кризисов. Отчасти эти проблемы анализируются в региональных стратегиях развития, социально-экономических программах развития территорий, планах федеральных округов и муниципальных программах. В том виде, в котором в данный момент находятся планы развития территорий, нельзя сделать их эффективным инструментом, так как они не отвечают ряду позиций антикризисного управления.

Нужно отметить, что государственная политика в области регионального антикризисного управления должна разрабатываться на основе комплексных антикризисных мер, методик и технологий с заранее обнаруженным фактором кризиса в регионе, обоснованием условий конкурентоспособности, которые рассматриваются как постулаты для дальнейшего развития, реализации стратегии перехода от экстенсивного курса к интенсивному. Необходимо сформировать систему предвидения и обнаружения наступающего кризиса, базирующуюся на успешно применяемом зарубежном опыте и методиках международного антикризисного управления территориями. Данный подход улучшит эффективность регионального антикризисного управления.

---

[1] Новостной портал – Эксперт [электронный ресурс] // http://expert.ru/

[2] Российское Информационное Агентство Новости [электронный ресурс] // http://ria.ru/

[3] Емельянов Е.В., Аксенов П.А. Региональная политика Европейских государств // Вопросы новой экономики. 2011. №3 (19). С.19–23; Хомерики Н.Б. Отечественный и зарубежный опыт развития региональной политики // Вопросы экономики и права. 2011. № 9. С. 38–41.

[4] Издательство – Открытые системы [электронный ресурс] // http://www.osp.ru/