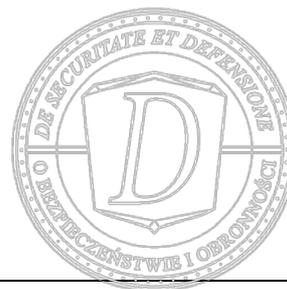


Aleksandr SAKOVSKIĀ¹

Baltijskaia mezhdunarodnaia akademiā²

Latviia

as@balticom.lv



ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КАК МЕТОД ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

АННОТАЦИЯ: Эффективность государственного управления имеет существенное значение для любого государства в мире. В экономической литературе предлагаются различные методы и критерии оценки качества государственного управления. В статье рассматриваются инструменты региональной политики как способ повышения эффективности государственного управления в целом. В региональной политике можно выделить административно-правовые, экономические, социально-психологические, а также комплексные методы управления. В своей работе автор сосредотачивается в основном на анализе экономических и административно-правовых методов государственного управления региональной экономикой. В качестве примера автор выбрал Латгальский регион Латвийской Республики как наиболее отсталый регион и определил основные способы его развития. Автор использовал методы социологического исследования, статистического анализа и метод экспертных оценок. В заключительной части автор показывает, что программы энергоэффективности жилого фонда являются эффективным инструментом развития отсталых регионов и могут служить основой для выравнивания социально-экономического потенциала различных регионов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Региональная политика, эффективность государственного управления, жилищное хозяйство, реновация, энергоэффективность, отсталый регион, Латгалия, Латвия

INSTRUMENTS OF REGIONAL POLICY AS A METHOD OF INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT: Public administration efficiency is essential for any country in the world. Economic literature offers a variety of methods and criteria for assessing the quality of governance. The article deals with regional policy tools as a way to improve the efficiency of public admin-

¹ Александр Саковский – докторант программы «Региональная экономика и экономическая политика». Научный руководитель Профессор Инна Петровна Стеценко.

² Baltic International Academy.

istration in general. In regional policy, there can be distinguished administrative, legal, economic, social and psychological methods and integrated management method as well.

In this work, the author focuses on the analysis of the main economic and legal methods of state regional management of the economy. As an example, the author chose the Latgale region of the Republic of Latvia as the most backward region and identified the main ways of its development. The author used the methods of Sociological research, statistical analysis and method of expert evaluations. In the concluding part, the author showed that the housing energy efficiency programs are an effective tool for the development of backward regions and can serve as a basis for alignment of the socio-economic potential of various regions.

KEYWORDS: regional politics, efficiency of state's governance, municipal and urban engineering, renovation, efficient energy usage, backward region, Latgale region, Latvia.

ВВЕДЕНИЕ

В Европейском Союзе региональной политике отводится очень большое значение в общей системе экономического развития ЕС. Достаточно посмотреть на распределение бюджета ЕС на период планирования 2014 -2020 годов, в котором на цели региональной политики выделено 351,8 млрд. евро из 1082 млрд. евро, что составляет 32% от общего бюджета³. И это самая значительная сфера вложений, которые идут на все регионы и города ЕС, чтобы способствовать экономическому развитию и улучшения качества жизни людей в наименее развитых регионах. Объектом исследования автор выбрал Латгальский регион Латвийской республики, поскольку по мнению автора, Латгалия является наиболее отсталым регионом Латвии. Одной из важнейших задач регионального развития является преодоление различий в уровне жизни населения отдельных регионов, поэтому автор предложит свой вариант наиболее быстрого выравнивания уровня благосостояния между Латгальским регионом и наиболее развитыми регионами Латвии как пример для других государств восточной Европы, входящих в состав ЕС.

Цель исследования: изучение возможности повышения эффективности государственного управления путем инвестирования в реновацию жилищного фонда Латгальского региона как инструмента региональной политики по выравниванию уровня жизни населения в соответствующих регионах Латвии.

Методы исследования: в работе использовались методы статистического, экономического анализа, социологического исследования и метод экспертных оценок.

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Главным критерием эффективности государственного управления любой страны является повышение благосостояния, качества и уровня жизни человека. Исходя из

³ European Commission, Regional policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lv.cfm.

многообразия стоящих перед государством задач, связанных с управлением внутри страны, выделяют различные виды эффективности государственного управления:

- экономическую, отражающую эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использования ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т.д.);
- социальную, позволяющую определить эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Основным критерием социальной эффективности государственного управления является повышение качества жизни человека;
- экологическую, связанную с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;
- внешнеэкономическую, отражающую взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т.д.

Отдельно выделяется эффективность регионального управления, которая зависит от региональной политики конкретного государства.

Региональная политика в странах – членах Европейского Союза в основном финансируется из фонда регионального развития Европы (ERAF) и фонда Кохезии (KF). Государственные структуры и региональные органы самоуправления совместно с Европейской Комиссией отвечают за управление этими фондами, а также за эффективность их использования. Эти структуры отбирают, финансируют и контролируют проекты, которые лучше всего отвечают местным потребностям. Поэтому от того, насколько государственные учреждения способны правильно определить на какие именно сферы экономики надлежит сделать акцент, зависит эффективность региональной экономики в целом. Безусловно, задачи по экономическому выравниванию отсталых регионов являются одними из самых сложных. Проблемные регионы возникают в течение десятилетий, низкие социально-экономические показатели носят зачастую инерционный характер в силу сложившихся исторических традиций проживающего там населения и особенностей региона. По мнению автора, к таким регионам необходимо применять метод экономического рывка, когда избирается определенный сектор экономики и посредством инвестиции в него значительных финансовых ресурсов, он используется как платформа для общего подогрева регионального развития в целом. Для каждого конкретного региона этот сектор экономики может различаться, но в любом случае он должен соответствовать целям и задачам фондов регионального развития.

Анализируя территорию Латвии в региональном аспекте, автор пришел к выводу, что наиболее отсталым регионом является Латгалия, которая уже долгое время характеризуется наиболее низкими показателями социально-экономического развития в стране. Территория самоуправлений в Латгальском регионе занимает 22,5% территории Латвии,

однако на начало 2014 года там проживало только 14,3% латвийского населения. В период с начала 2000 года до начала 2014 года численность населения самоуправлений Латгальского региона снизилась почти на 100 тысяч жителей, или 25,8%, что в 1,6 раза быстрее, чем по Латвии в целом за тот же период⁴.

По данным Государственного агентства занятости по состоянию на конец 2015 года безработица в Латгалии составляла 18,5%, в Рижском регионе 5,4%, а в среднем по Латвии – 8.7%. Здесь следует отметить, что статистика отражает данные среди официально зарегистрированных лиц, фактическая безработица в Латгалии значительно выше. Рисунок 1 показывает уровень безработицы по всем регионам Латвии, по данным о зарегистрированным лицам на 31.10.2015 года:

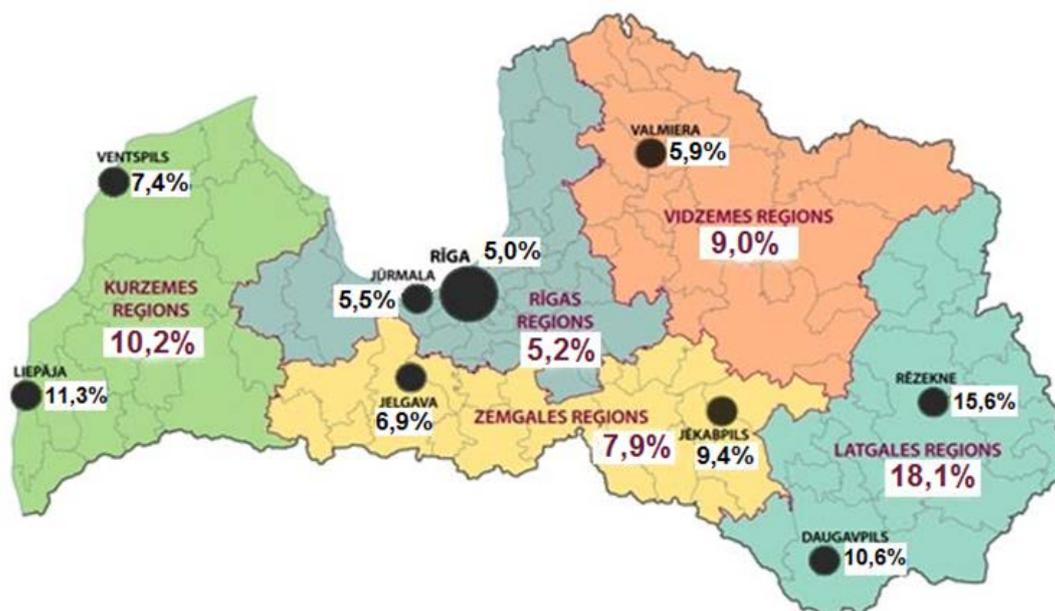


Рисунок 1. Уровень безработицы, зарегистрированной в Латвии на 31.10.2015
 Источник: Уровень безработицы, зарегистрированный в Латвии на 31.10.2015.NVA LR, <http://www.nva.gov.lv/index.php?cid=2&mid=95&txt=3412>.

В 2011 году в Рижском регионе объем нефинансовых инвестиций составил примерно 2232 евро, а в Латгальском регионе планирования – более чем в два раза меньше – 1077 евро на одного жителя⁵. Еще один немаловажный фактор – бюджетные доходы самоуправлений на одного жителя. Например, доходы в Гаркалнской волости Рижского региона из расчёта на одного жителя составляют порядка 1200 евро, а в Риебиньской волости Латгальского региона – 200 евро, что составляет шестикратную разницу. Все эти данные показывают, что Латгальский регион относится к наиболее отсталым регионам Латвии.

⁴ Par Rīcībasplānu Latgales reģiona izaugsmei 2015.-2017.gadam, Ministru kabineta rīkojums Nr.230, Rīgā 2015.gada 29.aprīlī (prot. Nr.20 44.§).

⁵ Уровень безработицы, зарегистрированный в Латвии на 31.10.2015.NVA LR, <http://www.nva.gov.lv/index.php?cid=2&mid=95&txt=3412>.

Безусловно, правительство Латвии старалось исправить эту межрегиональную диспропорцию в развитии. Был создан ряд программ: программы развития Латгалии 2012-2013 гг., 2015-2017 гг., программа Латгалии 2010 – 2017 гг., стратегия Латгалии 2030, и ряд других мер с привлечением Европейских фондов развития. В основе всех этих программ заложен перечень декларативных мер, таких как подготовка предложений для потенциальных инвесторов, создание рабочих мест, расширение возможностей рынка труда для безработных, разработка нормативных актов для облегчения кредитования студентов и молодых рабочих и т.д. В рамках этих программ выделены десятки миллионов евро. В городе Резекне создана специальная экономическая зона.

Однако все эти меры не приносят ощутимого эффекта, так как все вышеупомянутые социально-экономические факторы продолжают ухудшаться.

Изучив программы развития Латгальского региона и исходя из сложившейся практики использования инструментов региональной политики, по мнению автора, жилищное хозяйство недооценено как один из секторов экономики, который может дать необходимый толчок для развития любого региона, особенно отсталого. Почему именно жилищное хозяйство?

Во-первых, жилищное хозяйство (или жилищно-коммунальное хозяйство) это достаточно сложный хозяйственно-экономический механизм, включающий в себя непосредственно жилой фонд и обслуживающие его предприятия. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой отрасль сферы услуг и важнейшую часть территориальной инфраструктуры, определяющей условия жизнедеятельности человека, прежде всего уровня комфорта жилья, его инженерное благоустройство, качество и надежность услуг транспорта, связи, бытовых и иных услуг, от которых зависит состояние здоровья, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах. В структуре ЖКХ выделяются следующие подотрасли:

- непосредственно само жилищное хозяйство;
- водоснабжение и водоотведение (канализация);
- коммунальная энергетика (электро-, тепло-, газоснабжение);
- городской транспорт (автобус, трамвай, троллейбус);
- информационное хозяйство (кабельные сети, спутниковое телевидение, оптоволоконные системы и электронные каналы связи, системы компьютерной связи и обеспечения);
- внешнее городское благоустройство, включающее дорожное хозяйство и дорожно-транспортное строительство;
- санитарная очистка территорий (уличная уборка, санитарная обработка домов с утилизацией бытовых и пищевых отходов);
- зеленое хозяйство (озеленение городов, цветоводство);
- уличное освещение.

Функционирование этого хозяйства регламентировано рядом специальных законов. Поскольку все жилищно-коммунальное хозяйство Латвии в основном закладывалось в советские годы и после 1991 года развивалось по инерции, то ключевая проблема всего жилищного фонда здесь – энергоэффективность.

Во-вторых, в проектах энергоэффективности нуждаются и коммунальные предприятия, обеспечивающие жилые дома коммунальными услугами. А это и государственные строения, и здания, принадлежащие самоуправлениям.

В своих предыдущих работах автор уже указывал, что вторичный рынок жилья в Латвии находится в предкризисной ситуации, 93,8% жилищного фонда нуждается в реновации. Порядка 68% жителей Латвии, или 1,4 млн. человек, проживающих в традиционном жилье, живут в домах полувековой давности, построенных начиная с 1946 года и позже. Удельный вес таких зданий составляет около 67% от всех единиц жилья на латвийском рынке. Теперь посмотрим на жилой фонд Латгалии.

	2009			
	Жилые дома, всего	..1 квартир-ные	..2 квартир-ные	..3 и более квартир
Латгальский регион	79 145	71 290	2 983	4 765

Таблица 1. Жилые дома в статистических регионах Латвии, конец 2009 года
Источник: составлено автором по данным Dzīvojamās mājas statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados gada beigās 2009g⁶.

	2009			
	Общая площадь жилых домов, всего, тыс. м ²	..1 квартир-ные	..2 квартир-ные	..3 и более квартир
Латгальский регион	12 213.6	6 054.9	338.6	5 696.8

Таблица 2. Общая площадь жилых домов в статистических регионах Латвии, конец 2009 года, тыс. м².

Источник: составлено автором по данным Dzīvojamās mājas statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados gada beigās 2009g⁷.

По данным статистической службы Европейского Союза Евростат, доля людей, живущих в квартирах, была самой высокой среди стран-членов ЕС в Испании (66,5%),

⁶ http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/rupnbuvn/rupnbuvn__ikgad__majokli/?tablelist=true&rxid=cdecb978c-22b0-416a-aacc-aa650d3e2ce0.

⁷ Там же.

Латвии (65,1%) и Эстонии (63,8%) в соответствии с данными 2013 г. Ситуация в Литве немногим отличается от Латвии и Эстонии.

Итак, наибольший интерес составляют многоквартирные жилые дома, поскольку именно в них проживает большее количество жителей, эти дома как правило подключены к предприятиям коммунальных услуг, обеспечивающие дома теплом, водой, газом и электричеством, а также предоставляющие услуги по вывозу мусора, то есть образуют целый комплекс жилищно-коммунального хозяйства как сектора экономики. Соответственно в Латгальском регионе находятся 4765 многоквартирных жилых домов, общей площадью более 5,5 млн. квадратных метров. Примерно 90% этого жилого фонда нуждается в реновации по программе энергоэффективности. По оценке иностранных экспертов, работающих в энергосервисных компаниях (ЕСКО), состояние жилого фонда в Латвии одно из самых худших в Европе. Именно поэтому решать эти проблемы необходимо в срочном порядке и на государственном уровне. Исходя из приоритетов региональной экономической политики, Латгалия могла бы стать полигоном для разработки и внедрения механизмов организации наиболее быстрого темпа реализации проектов энергоэффективности жилых домов региона. Даже исходя из минимальной стоимости энергоэффективной реновации в 100 евро за квадратный метр, емкость рынка здесь достигает порядка 600 миллионов евро, с учетом того, что есть уже дома после реновации. Для Латгалии это достаточно большой объем инвестиций, чтобы послужить платформой для реального стартапа (нового развития) традиционных секторов экономики, таких как строительство, производство стройматериалов, развитие предприятий коммунальной сферы, включая инфраструктурные проекты. Реализация такой программы приведет к следующим эффектам:

- Реальное создание новых рабочих мест;
- Уменьшение оттока и возвращение рабочей силы;
- Глобальное уменьшение потребления энергоносителей (газа) на уровне региона;
- Снижение тарифов на отопление;
- Жители получают обновленные современного вида жилые дома;
- Затраты на отопление данных домов снизятся, тогда как средний уровень температуры в них повысится;
- Срок службы таких домов продлевается вдвое;
- Улучшается комфортность среды проживания и психологический климат.

Необходимо учесть, что все это и будет основой того, чтобы регион по настоящему стал привлекательным для инвесторов. Автор согласен, что для полного решения проблемы выравнивания социально-экономического развития Латгальского региона необходимо развивать и создавать индустриальные зоны и территории специальных экономических зон. Однако сегодня полностью полагаться на частного инвестора нельзя. Государство должно само выступать в качестве основного движителя для со-

циально значимых глобальных проектов, таких как энергоэффективная реновация жилого фонда, способных уже дальше привлечь частные инвестиции в регион. Для этого есть все предпосылки, так как программы энергоэффективности являются одним из приоритетных в Европейских фондах регионального развития направлений. В частности, Фонд Кохезии специально создан для того, чтобы финансировать проекты, связанные с энергоэффективностью и использованием возобновляемой энергии в публичном секторе экономики. В соответствии с данными Еврокомиссии, для Латвии выделено 4,511830000 млрд. евро на семилетний период планирования 2014-2020 гг.⁸. Соответственно 600 миллионов евро на проект энергоэффективной реновации жилого фонда Латгалии выглядят совершенно реалистично. Здесь необходимо отметить, что правительство Латвии утвердило выделенное структурными фондами Евросоюза финансирование на поддержку проектов энергоэффективности зданий в общей сумме 323 млн. евро на 2014-2020 гг. Из которых непосредственно на многоквартирные дома выделено 150 млн.⁹. (в последней коррекции программы энергоэффективности многоквартирных жилых домов на 2016-2023 гг. Европой будет выделено 166 470 568 евро)¹⁰, остальные на промышленные, государственные здания и здания самоуправлений. По мнению автора, это выделенное еврофондами финансирование будет иметь в перспективе положительный результат в масштабах всей страны, однако, видимого скачкообразного эффекта не даст. Для получения эффекта экономического рывка для развития отсталого региона необходимо сконцентрировать финансово-экономические и административные усилия со стороны государства. Для эффективного освоения проектов энергоэффективности мешает и несовершенная правовая база, тормозящая продвижение любых проектов реновации многоквартирных домов. При условии принятия поправок к действующему законодательству, позволяющих быстро привести проекты реновации в жизнь, и в совокупности с соответствующими инвестициями можно рассчитывать на экономический рывок в развитии региона.

Проведенный автором анализ экономической политики Латвии в сфере жилищного хозяйства, позволил провести оценку эффективности деятельности государства в данной сфере с использованием метода SWOT-анализа.

Сильные стороны:

- Достаточно стабильная политическая и экономическая ситуация,
- Созданы важнейшие рыночные институты и созданы предпосылки для экономического развития,
- Стабильный рост рейтинга государственных инвестиций,
- Достаточно развитая база жилищного строительства

⁸ European Commission, Regional policy <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Total-EU-Allocations-Per-MS-Transposed-2014-2020-/ncu7-hucf/alt>.

⁹ LV Ekonomikas ministrija, ziņojums "EM plānotās ES fondu aktivitātes 2014-2020.gadā", Rīga, 2013.

¹⁰ Газета «Суббота», № 13, 30 марта-5 апреля 2016 года.

Слабые стороны:

- Латвия отстает от стран ЕС в экономическом развитии,
- Низкий уровень доходов населения,
- Ограниченные возможности выбора жилища,
- Неразвитость сектора аренды жилья,
- Низкая энергоэффективность жилья,
- Высокие цены на жилье и низкий объем строительства,
- Нет единой информационной системы жилищного сектора,
- Недостаточная нормативно-правовая база.

Возможности:

- Использование структурных фондов ЕС для развития социального жилья,
- Появление новых продуктов кредитования жилищной сферы в банковском секторе,
- Потенциал строительного сектора,
- Внедрение государственно-частного партнерства в развитие жилищного сектора,
- Неиспользованные организаторские и интеллектуальные возможности субъектов ЖКХ.

Угрозы:

- Необоснованные политические решения,
- Отсутствие финансовой поддержки государства и местного самоуправления в жилищном секторе,
- Демографические потери из-за миграции и отрицательного прироста населения,
- Возрастающее социальное неравенство.

Проведенный анализ наглядно показывает, что несмотря на наличие предпосылок для активного развития жилищного хозяйства Латвии, мы имеем большое количество проблем в этом секторе. Инерционный подход к жилищной политике со стороны государства не дает раскрыть экономический потенциал роста всей экономики через развитие комплекса ЖКХ.

Здесь необходимо отметить, что по данным того же Евростата многие государства-члены ЕС сталкиваются с аналогичными проблемами: например, как восстановить жилищный фонд, как планировать и бороться с разрастанием городов и как повысить энергоэффективность домовладений.

Поэтому для того чтобы государство могло эффективно решать эти проблемы, необходимо значительно повысить роль государственного управления в развитии как отдельных регионов, так и всей страны в целом. Прежде всего роль государства здесь должна быть выражена в желании и способности преодолеть основную преграду, ко-

торая лежит в правовом поле. Суть конфликта выражается в том, что законодательная база Латвийской Республики основана на праве на частную собственность, где существуют различные ее формы. Многоквартирные жилые дома соединяют в себе частную форму собственности на отдельные квартиры и коллективную собственность в виде самого многоквартирного дома. В соответствии с действующим законодательством, все ремонтно-строительные работы в многоквартирном доме можно производить только с согласия минимум 51% собственников квартир. Здесь и заключается потенциальный конфликт интересов между индивидуальным, коллективным и государственным интересами. Практика показывает, что собрать необходимый кворум в 51% крайне тяжело. Соответственно реализация проектов реновации жилых домов проходит крайне тяжело, медленно и не оказывает эффекта в государственном масштабе. Поэтому разрешение этого правового конфликта и должно взять на себя государство. Необходимо принять такие поправки в законодательстве, которые позволяли бы осуществлять реновацию многоквартирных жилых домов по проектам энергоэффективности напрямую через органы государственной власти или местное самоуправление. Безусловно, такое правовое решение возможно только в том случае, если государство обеспечит финансовое решение по реализации проектов энергоэффективности таким образом, чтобы финансовое бремя легло в основном на государство, а не на собственников квартир. Только применив такой комплексный подход в осуществлении реновации жилого фонда и модернизации всего жилищно-коммунального хозяйства государство сможет получить социально-экономический эффект в развитии региона.

Выводы

В условиях длительного спада социально-экономических показателей региона необходимо применять такие методы региональной политики, которые способны произвести достаточно стремительный рост экономики региона. А именно, целесообразно выбрать определенный кластер экономики и «подогреть» его, используя экономический и административно-правовой методы. Эффективность государственного управления по преодолению отсталости отдельных регионов должна выражаться в непосредственном регулировании экономических процессов и участии в них посредством применения инструментов региональной политики. В результате исследования автор показал, что целенаправленные инвестиции в жилищное хозяйство Латгальского региона может служить эффективным инструментом реализации региональной экономической политики Латвии. Подогрев одного кластера экономики тянет за собой рост всех связанных отраслей экономики, улучшает социально-психологический климат региона, что в последствии создает предпосылки для частных инвестиций. В современных экономических условиях региональная политика приобретает все большую роль в планах общего социально-экономического развития страны. На протяжении последних лет сектор жилищного хозяйства Латвии оставался недооцененным экономическими ведомствами

государства. Общее состояние жилого фонда и удорожание энергоресурсов делают проблему энергоэффективности требующей наиболее быстрого решения. Предложенный автором вариант преодоления отсталости Латгальского региона путем комплексной энергоэффективной реновации многоквартирного жилого фонда мог бы послужить эффективным инструментом государственного управления. Однако без активного использования государством такого рода инструментов невозможно обеспечить реализацию подобных проектов. Государство должно взять на себя ответственность за обеспечения всего комплекса необходимых мер в правовой и финансовой областях для осуществления на деле эффективного государственного управления.

Библиография

European Commission, Regional policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lv.cfm
ParRīcībasplānuLatgalesreģionaizausmei 2015.-2017.gadam, Ministrukabinetarīkojums
Nr.230,Rīgā 2015.gada 29.aprīlī (prot. Nr.20 44.§)

Uroven' bezrobotnicy, zarejestrirovannyj w Latvii na 31.10.2015 NVA LR,
<http://www.nva.gov.lv/index.php?cid=2&mid=95&txt=3412>

Dzīvojamās mājas statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados gada beigās 2009g.
http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/rupnbuvm/rupnbuvm__ikgad__majokli/?tablelist=true&rxid=cddb978c-22b0-416a-aacc-aa650d3e2ce0.

European Commission, Regional policy <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Total-EU-Allocations-Per-MS-Transposed-2014-2020-/ncu7-hucf/alt>.

LV Ekonomikas ministrija, ziņojums. 2013. EM plānotās ES fondu aktivitātes 2014-2020.gadā, Rīga.

Gazeta Subbota, № 13, 30 marta - 5 aprēlia 2016 goda.