

УДК 338.23

*Х. У. Баснукаев*ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет», Пятигорск,
e-mail: hasan_shatoy@mail.ru**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

Ключевые слова: пространственное развитие, государственная политика, государственная программа, опыт, пространственная трансформация.

В статье автор рассматривает опыт реализации государственной политики пространственного развития Швеции, Южной Кореи, Китая, США, Бангладеш и Италии. Приводятся примеры государственных программ, внедрены в развитие сельских групп и т. д. Автор статьи отмечает, что для развития сельских территорий России, особенно горных территорий, больше всего полезен опыт Бангладеш, кроме того интересный опыт Италии, отмеченный в статье, может быть эффективно применен на Северном Кавказе и послужить основой экономических кластеров на сельских территориях северокавказских регионов. Согласно позиции автора развитие сельского хозяйства, внедрение современных технологий закономерно привело к росту производительности труда и, как следствие, высвобождению рабочей силы.

Несмотря на многообразие подходов к реализации государственной политики пространственного развития в мировой практике, автору удалось обобщить зарубежный опыт. Проведенный автором анализ позволяет выделить ряд общих черт в рамках трех ключевых направлений: институциональные пространственные изменения, пространственная трансформация экономической системы, пространственные изменения. Социальные пространственные изменения направлены на формирование человеческого капитала, развитие социального капитала и преодоление бедности, создание новых рабочих мест.

Большой опыт по реализации государственной политики пространственного развития накоплен в Швеции. В середине 60-х годов в Швеции создана Делегация по развитию малонаселенных территорий, осуществляющая поддержку предприятий и развитие инфраструктуры малонаселенных территорий с целью приостановки массового оттока населения. Позднее на базе Делегации было создано Агентство по развитию периферийных территорий. В органах государственной власти были созданы специальные структуры, курирующие вопросы местного развития. Вопросы поддержки групп местного развития были переданы губернским администрациям. В разработанной в Швеции государственной политике развития периферийных территорий важное место отводится негосударственным объединениям и общественным организациям, а также сельскими группами развития. В 1980 году правительство выделило для сельских инициатив бюджетные средства. Стали разрабатываться государственные программы помощи сельским группам как на национальном уровне, так и на уровне губерний.

Большинство сельских групп развития в Швеции прошли государственную

регистрацию и являются юридически-ми лицами, имеющими право вступать в гражданско-правовые отношения, обладать собственностью. Сельские группы Швеции в какой-то мере выступают аналогом российских территориальных органов самоуправления (ТОСов). Группы создают условия для консолидации добровольных усилий жителей и вовлечения их в процесс принятия решений и планирования будущего территории, реализации проектов по развитию инфраструктуры. В последние годы сельские группы развития уделяют большое внимание созданию новых производств и новых рабочих мест. Такая работа проводится в двух формах. Во-первых, группы сами создают рабочие места, занимаясь хозяйственной деятельностью (проводят ярмарки, фестивали, праздники). В этом случае, как правило, создаются временные рабочие места. Во-вторых, группы, напрямую не занимаясь предпринимательской деятельностью, создают на территории благоприятные условия для развития малого бизнеса (например, обучение, консультирование, создание каталога, описывающего местные ресурсы, фондов поддержки мелкого предпринимательства, деревенских касс, объединяющих финансовые

ресурсы на различные проекты, предоставление новым небольшим предприятиям земельных участков и помещений).

В Швеции активно используется государственный (муниципальный) заказ, когда государство (муниципалитет) доверяет группе развития или некоммерческой организации выполнение функций, которые прежде считались прерогативой государства (создание и обслуживание детского сада, больницы-амбулатории, обслуживание жилья).

За период с 1990 по 1995 год было успешно реализовано более 26 тыс. проектов развития сельских территорий, которые финансируются как за счет бюджетных средств (примерно 170 млн шведских крон в год) и средств жителей сельских территорий (не менее 200 млн шведских крон ежегодно). Наряду с этим сельские группы развития вкладывают не менее 4,4 млн часов безвозмездной работы [1].

Одной из наиболее успешных практик реализации государственной политики, направленной на уменьшение пространственного сжатия, можно считать политику Saemaul Undong (движение за новую деревню), проводимую в Южной Корее с 1971 по 1979 годы. Политика движения за новую деревню осуществлялась в три этапа:

– 1971–1973 гг.: развитие инфраструктуры сельских районов. Отремонтировано 75 тыс. км сельских дорог, построено 22 тыс. общинных складов, электрифицировано 98% деревень [2]. Правительство Южной Кореи потратило на реализацию проектов первого этапа 28,9 млрд вон (около 72 млн долл. США), позволив привлечь 113 млрд вон средств местных сообществ;

– 1974–1976 гг.: повышение продуктивности крестьянского труда и общего уровня доходов сельского населения. Организованы в деревнях небольшие местные производства «Фабрики Saemaul», на которых в 1979 году работали 67 900 человек. С 1973 по 1979 гг. объем производства этих фабрик составил 426 млрд вон, экспорт – 494 млн долл. [3]. Активно осуществлялась механизация сельского хозяйства, что проявилось в почти четырехкратном увеличении за три года числа моторных транспортных средств в сельской местности. Сред-

ний доход крестьян в середине 70-х годов превышал средний доход рабочих;

– 1977–1979 гг.: распространение движения на города и все сферы жизни общества, реализация проектов по защите окружающей среды от промышленного загрязнения. В 1976 году организованы Центральный комитет движения за новую деревню и Штаб содействия движению за новую деревню на заводах при Торгово-промышленной палате страны. Активно строились объекты инфраструктуры для рабочих в городах (столовых, общежитий и др.), проводились лекции по повышению производительности труда и энергоэффективности и снижению материалоемкости производства для рабочих. Рост производительности труда позволил снизить негативное влияние нефтяного кризиса на экономику Южной Кореи и обеспечить рост заработной платы на 40%.

Особенностью движения за новую деревню являлась опора на принципы коллективизма и мобилизации народных сил. За период с 1971 по 1979 гг. движение за новую деревню выполнило свою задачу – оздоровление сельских территорий Южной Кореи. Однако и сегодня оно по-прежнему функционирует как негосударственное движение без финансовой поддержки правительства и направлено на развитие периферийных территорий других азиатских стран. В начале 2000-х годов Филиппины, Вьетнам, Непал запустили ряд проектов, направленных на развитие деревень, с использованием механизмов движения за новую деревню. Сейчас локальные версии движения за новую деревню реализуются в тринадцати странах мира (семь в Азии и еще шесть в Африке).

Среди лучших практик развития сельских территорий с полным основанием можно считать развитие системы кооперации и волостную и поселковую индустриализацию в Китае. В середине 80-х годов стала очевидной ограниченность системы семейного подряда, сформировавшейся в результате аграрной реформы в Китае. Это проявилось в снижении ежегодных темпов роста сельскохозяйственных доходов с 10% в первой половине 80-х гг. до 2% к середине 80-х с последующим прекращением роста

к концу десятилетия. Механизмом преодоления неконкурентоспособности раздробленных крестьянских хозяйств стало создание различных видов кооперативных объединений: производственные кооперативы по совместной обработке полей, переработке продукции, сбытовые, потребительские, кредитные и иные кооперативы. К началу 90-х годов количество кооперативов в Китае превысило 500 тыс., из них 59 тыс. – кредитные кооперативы. В рамках кооперативного движения важная роль отводилась центрам научно-технической информации, призванным обучать крестьян новым технологиям, проводить маркетинговые исследования, искать возможные рынки сбыта.

Развитие сельского хозяйства, внедрение современных технологий закономерно привело к росту производительности труда и, как следствие, высвобождению рабочей силы. Это обусловило понимание того, что сельские территории не могут развиваться исключительно за счет сельского хозяйства. Поэтому с конца 80-х годов ключевая ставка в реализации государственной политики развития сельских территорий делается на развитие местной мелкой промышленности. В этот период создаются так называемые волостные и поселковые предприятия, расположенные в деревнях или небольших городах, занимающиеся переработкой сельскохозяйственной продукции, изготовлением товаров массового потребления, стройматериалов, малогабаритной техники и электроники. Волостные и поселковые предприятия создавались местными жителями, которые становились коллективными собственниками нового предприятия. Динамика показателей, характеризующих развитие волостных и поселковых предприятий Китая, представлена в таблице.

Сельская индустриализация 90-х гг. заложила основу интеграции деревни и города. Появилось новое явление – сельская урбанизация. Процесс концентрации производства в сельских промышленных центрах привел к формированию на их основе малых городов.

Системная работа по преодолению пространственного сжатия осуществляется в США. В 1935 году в рамках «Нового курса» Рузвельта стартовал проект строительства новых поселений в сельской местности «Зеленый пояс» (Greenbelt), целью которого первоначально выступало строительство жилья для бедных и переселение населения из трущоб в мегаполисах. Однако результатом этого проекта в конечном итоге стало появление новых комфортабельных пригородов (поселков и малых городов). Этот проект запустил тенденцию субурбанизации

Особый интерес представляет государственная политика США 60-х годов. В этот период были запущены три государственные программы:

– Программа общинных действий (Community Action Program – CAP), направленная на помощь бедным на местах с привлечением потенциала местного сообщества;

– Программа специального воздействия (Special Impact Program – SIP), в рамках которой осуществлялось финансирование разработки комплексных стратегий развития городов;

– Программа моделирования городов (Model Cities), предоставлявшая гранты на строительство жилья и создание новых услуг в неблагоприятных районах.

При этом все три программы максимально использовали потенциал местных сообществ и заложили фундамент для распространения объединений развития местного сообщества (CDC).

Развитие волостных и поселковых предприятий с 1978 по 2003 гг. [4]

Годы	Количество предприятий, млн ед.	Численность занятых, млн чел.	Объем производства, млрд юаней
1978	1,5	–	1,5
1985	12,2	38,5	275,5
1993	23	113	2900
2003	21,3	136	3500

В 1974 году в рамках политики «нового федерализма» была принята самая масштабная в истории США программа грантов на развитие территорий (Community Development Block Grant – CDBG), в соответствии с которой федеральным центром штатам выделяется финансирование на развитие депрессивных территорий (строительство доступного жилья, развитие инфраструктуры, создание рабочих мест). При этом широко используется потенциал местных сообществ. Так, около трети новых рабочих мест были созданы местными жителями.

Позднее в 1997 году была запущена программа Зоны роста/Предпринимательские сообщества («Empowerment zone/ Enterprise Community») (EZ/EC), направленная на создание внутри депрессивных территорий районов с особыми преференциальными режимами ведения бизнеса (специальные кредиты, налоговые послабления, упрощение бюрократических процедур и т. д.). В конце 90-х годов такие зоны созданы практически во всех штатах. Для удовлетворения потребностей локальных территорий в рабочей силе в 1998 году был принят акт об инвестировании в рабочую силу (Workforce Investment Act), стимулировавший установление партнерских связей между предприятиями и местными учебными заведениями. В 2010 году с этой же целью была запущена государственная программа «Навыки для будущего Америки» (Skills for America's Future), а в 2015 году началась компания по обеспечению доступа к бесплатному неполному высшему образованию в комьюнити-колледжах.

В 2011 году в США началась реализация пилотной программы «Сильные города, сильные сообщества» (Strong Cities, Strong Communities) для развития экономического и социального потенциала городов. В 6 пилотных городов – Честер (штат Пенсильвания), Кливленд (Огайо), Детройт (Мичиган), Мемфис (Теннесси), Новый Орлеан (Луизиана) – были направлены профессиональные тренеры для оказания поддержки местным властям и сообществам. В 2014 году была принята национальная программа «Локальная

еда, локальные места» (Local food, local places), направленная на поддержку проектов по развитию локальных пищевых производств как основы развития сельских территорий.

Для развития сельских территорий России, особенно горных территорий, может быть полезен опыт Бангладеш. С конца 80-х годов в Бангладеш осуществлялась политика, основанная на подходе, при котором люди рассматривались не как получателя благ, а как субъекты развития. Были реализованы крупные государственные программы территориального развития, основанные на работе с местным сообществом. В сельской местности группа из нескольких домов для реализации совместных инициатив формирует пара (para). Пара объединяются в мауза (mauza), образуя верхний уровень сельского самоуправления. Такая система сельского самоуправления дает возможности правительству Бангладеш рассматривать сельские сообщества как мощный ресурс территориального развития. В 1999 году правительство Бангладеш реализовало Проект развития местных сообществ и сельской инфраструктуры (Rural Infrastructure and Community Development Project, RICDP), в рамках которого силами местных сообществ развивалась сельская инфраструктура (строились дороги, загоны, пруды для разведения рыбы и другие объекты местного значения). Расходы на такие программы ежегодно составляют около 12% бюджета Бангладеш.

Важная роль в реализации программ пространственного развития Бангладеш отводится неправительственным организациям. Неправительственные организации Бангладеш разработали систему микрокредитования как формы социальных инвестиций. Наиболее крупными являются две неправительственные организации – Grameen Bank (8 млн заемщиков) и Bangladesh Rural Advancement Committee (более 5 млн заемщиков).

Grameen Bank (GB) предоставляет микрокредит на:

– открытие собственного небольшого бизнеса;

– получение образования. GB также оказывает поддержку самым талантливым обучающимся, ежегодно предоставляя 30 тысяч стипендий для отличников учебы;

– приобретение недвижимости. За 20 лет благодаря займам было построено 650 тысяч домов).

При этом банк формирует из заемщиков группы людей (по 5 человек в каждой) для обмена информацией и идеями, что в ряде случаев приводит к созданию совместных предприятий. GB разработал и реализует несколько бизнес-программ по увеличению экономического потенциала малообеспеченных людей. Благодаря тренингам многие микропредприятия смогли увеличить производительность труда и сбыт.

Развитие GB позволило диверсифицировать его деятельность и образовать компанию Grameen с множеством дочерних предприятий, ключевыми направлениями деятельности которых стали:

– развитие мобильной связи (в том числе в малодоступных районах). В 1996 году совместно с тремя зарубежными компаниями – Telenor (Норвегия), Marubeni (Япония), Gonofone Development Company (США) – основана компания Grameen Phone. Ее создание заложило основу нового направления мелкого бизнеса для женщин в деревнях – «хозяйка телефона». К 2005 году численность «хозяек телефонов» выросла до 300 тысяч человек. Развитие сотовой и интернет связи, способствовало коммуникативному сжатию пространства страны и развитию эффективного местного производства в деревнях;

– производство электроэнергии (обеспечение отдаленных деревень гелиоэнергией). В 1996 году создана компания Grameen Shakti, которая монтирует ежемесячно монтирует несколько тысяч солнечных батарей в жилых домах. Солнечные батареи способствовали появлению общественных телевизионных киосков, пунктов зарядки телефонов;

– торговля. Основанная в 1993 году компания Grameen Uddog занимается сбытом изготовленных вручную бангладешских тканей, а компания Grameen Shamogree (1996) – сшитой из таких тканей одежды. Такая деятельность компа-

нии Grameen способствовала развитию кустарной промышленности;

– производство дешевых и качественных продуктов питания и воды для сельских жителей. В 2006 году компании Grameen и Danone создали совместный транснациональный социальный бизнес Grameen Danone Foods. Grameen Veolia Water снабжает жителей чистой питьевой водой;

– производство дешевых промышленных товаров (обуви (Grameen Adidas), москитных сеток (BASF Grameen, 2009) и программного обеспечения для телефонов (Grameen Intel, 2008).

В 2007 году Grameen совместно с Citibank (Индия) и ICICI Bank (Индия) для облегчения доступа индийским микрофинансовым организациям на рынок Бангладеш создали компанию Grameen Capital India, акционеры которой не получают дивидендов, а вся прибыль идет на социальные цели. В этом же году в партнерстве с группой Abdul Latif Jameel (Саудовская Аравия) учреждена финансовая компания Grameen-Jameel, которая занимается развитием микрофинансирования для снижения уровня бедности в арабском мире. Сегодня компания Grameen представляет собой первую в мире гигантскую социальную корпорацию.

Очень успешную схему противодействия пространственному сжатию на основе микрокредитования и реализации социальных проектов осуществила неправительственная организация BRAC. Она реализует масштабные программы в области микрокредитования, создания кооперативов, развития земледелия, рыбных промыслов, кустарной промышленности, образования и здравоохранения. Содействуя развитию человеческого капитала, в 1999 году BRAC открыла институт Информационных технологий, а в 2001 году – университет, основала 964 общественные библиотеки, оборудованные компьютерами. Особое внимание BRAC уделяет развитию малых производств, не только предоставляя кредиты, но и способствуя сбыту продукции. Так, в 1979 году BRAC открыла ремесленную розничную сеть Aarong, которая сегодня является самой крупной

розничной сетью Бангладеш: в нее входит 15 магазинов в разных частях страны и сотрудничает с 65 тыс. ремесленников. С 1986 года компания вышла на международный рынок, экспортируя часть товаров (ткани, глиняную посуду, ювелирные изделия, обувь). В 1998 году стартовал BRAC Dairy and Food Project, в рамках которого закупается для последующего сбыта молоко у сельского населения, оказываются ветеринарные услуги и проводятся тренинги по уходу за скотом. В 2001 году в округе Кокс-Базар, где большое число мелких предпринимателей занимается добычей соли, образовано предприятие BRAC Salt, обеспечивающее сбыт соли.

В настоящее время BRAC крупнейшая в мире неправительственная организация: ее представительства имеются в Афганистане, Пакистане, Шри-Ланке, Непале, Танзании, Либерии, Уганде и ряде других стран, штат работников составляет почти 120 тыс. человек [5].

В Бангладеш реализуется проект «Умные деревни» («Smart Villages»), смысл которого заключается в создании абсолютно устойчивых автономных деревень с использованием местных источников электроэнергии для обеспечения работы местных производств и учреждений социальной сферы.

Интересный опыт пространственного развития в неких социокультурных обусловленных формах, в которых экономика использует некоторые социокультурные модели, сложившиеся в том или ином сообществе, и в результате получает очень серьезные конкурентные преимущества накоплен в Италии. В период кризиса крупного производства в стране стали развиваться, так называемые «industrial districts» за счет очень активного роста среднего и мелко-го производства, локализованного в определенных сообществах. Причем попытки крупных предприятий перекупить эти производства не увенчались успехом, так как они переставали эффективно работать, потому что конкурентные преимущества базировались на своеобразном сочетании конкуренции и кооперации, кото-

рое было социальными нормами этих сообществ. В результате того, что таким своеобразным субъектом выступала не просто отдельная фирма, а совокупность фирм, базирующихся на сообществах, им удается сочетать преимущества крупного и мелкого производства. Этот уникальный опыт может быть эффективно применен на Северном Кавказе и послужить основой экономических кластеров на сельских территориях северокавказских регионов.

Выводы

Несмотря на все многообразие подходов к реализации государственной политики пространственного развития в мировой практике, обобщение зарубежного опыта позволяет выделить ряд общих черт в рамках трех ключевых направлений: институциональные пространственные изменения, пространственная трансформация экономической системы, пространственные изменения. Институциональные пространственные изменения были направлены на укрепление и модернизацию потенциала местных органов власти за счет увеличения экономических возможностей (фискальная децентрализация); укрепление потенциала местных организаций (социального капитала); создание институтов для планирования и разработки проектов для регионального и местного развития (агентства регионального развития, создание региональных и местных советов по вопросам развития, привлечение для формирования стратегического видения территории гражданского общества и бизнеса секторов, использование возможностей местных университетов для инноваций, обучения и технической помощи), координация с национальными программами в области развития инфраструктуры и повышения конкурентоспособности [6].

Пространственная трансформация экономической системы осуществлялась посредством:

1) реализации проектов в области развития инфраструктуры, позволяющей связать регион с динамичными национальными и международными рынками;

2) развития местных и региональных финансовых институтов;

3) внедрение новых форм организации производства (кооперативов, кластеров, новых промышленных районов);

4) содействия конкурентоспособности региона и местных предпринимателей (развития конкурентных преимуществ).

Развитию сравнительных конкурентных преимуществ территорий способствовало развитие «нового сельского хозяйства» (местные системы производства высокоценных культур и продук-

тов животного происхождения (молоко, сыр), качество, маркировка, добавленная стоимость через переработку, контракты с супермаркетами и агроиндустриями, безопасность пищевых продуктов для экспорта), гибкой индустриализации, новых услуг, капитализация местных финансовых учреждений.

Социальные пространственные изменения направлены на формирование человеческого капитала, развитие социального капитала и преодоление бедности, создание новых рабочих мест.

Библиографический список

1. Тюрин Г.В., Тюрин В.Г. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. – СПб.: Фонд развития местных сообществ «Инициатива», 2016. – С. 231.
2. The Saemaul Undong movement in the Republic of Korea: Sharing knowledge on community driven development. – Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012. – P. 18.
3. The Saemaul Undong movement in the Republic of Korea: Sharing knowledge on community driven development. – Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012. – P. 24.
4. Составлена по: Тюрин Г.В., Тюрин В.Г. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. – СПб.: Фонд развития местных сообществ «Инициатива», 2016. – С. 258–260.
5. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ngoadvisor.net/top100ngos>.
6. Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet. Toward a territorial approach to rural development // Journal of Agricultural and Development Economics. – 2007. – Vol. 4, № 1. – P. 66–98.