

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

Гусейнов А.Г.

*ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», Махачкала, Россия (367025, Махачкала, ул.М.Гаджиева, 43а), e-mail:guseinov\_ag@mail.ru*

В статье исследованы особенности реализации региональной экономической политики в развитых странах. Региональная экономическая политика предполагает дифференцированную диагностику регионов страны с целью выработки направления развития, с учетом социальных, политических, природоохранных и иных факторов. Важным экономическим фактором формирования региональной политики выступают отношения, которые могут существовать между региональным неравенством и ростом инфляции. Еще один фактор- социальная составляющая региональной политики, которая заключается в стремлении к полной занятости, распределении регионального дохода, проблеме благосостояния. Региональная экономическая политика имеет четыре составляющие: цели, стратегии, инструменты и оценку. Цели региональной политики в значительной степени заданы наиболее важными проблемами, они зависят от социально-экономического уровня развития региона. Стратегия - это планы, программы и правила политики, которые предлагают своего рода директиву в реализации долгосрочных целей. Особенности конкретного региона определяют специфику выработанной стратегии. Несбалансированность в социально-экономическом развитии между развитыми и менее развитыми регионами привела к введению ограничительных лиц. Региональные инструменты: правительственные преференции, фискальная политика, трудовая рыночная политика, система льготного кредитования, транспортная финансовая субсидия и другие использовались многими европейскими государствами. В европейских государствах достижение экономического и социального единства стало главной целью региональной политики. Цели, задачи и масштабы региональной политики отличаются как по странам, так и в зависимости от исторических периодов в одних и тех же странах: уровня социально-экономического развития общества, стадий циклов развития общества, стадий циклов развития экономики, взглядов правящих политических партий и господствующей экономической школы, остроты этнических вопросов. Рассмотрены также вопросы целенаправленного государственного регулирования территориального развития.

Ключевые слова. Региональная политика, экономические факторы, цели, стратегии, инструменты, оценка, государственное регулирование развития, макрополитика, микрополитика, потенциал, проекты, реформы, типология, полюс роста.

## FEATURES OF THE REGIONAL ECONOMIC POLICY IN THE DEVELOPED COUNTRIES

Guseinov A.G.

*Federal State Educational Institution of Higher Professional Education "Dagestan State University", Makhachkala, Russia, (367025, Makhachkala, Str. M. Gadzhieva 43a)*

The article investigates the features of the implementation of regional economic policy in the developed countries. Regional economic policy implies a differentiated diagnosis regions of the country in order to develop the direction of development, taking into account social, political, environmental and other factors. An important economic factor in the formation of regional policy are the relationships that may exist between regional inequality and rising inflation. Another factor, the social component of regional policy that is in the pursuit of full employment, regional income distribution, welfare problem. Regional economic policy has four components: objectives, strategies, tools and evaluation. Objectives of regional policy largely defined the most important problems, they depend on the socio - economic level of the region. Strategy is a plan , program and policy rules that offer some sort of directive in the implementation of long-term goals. Features specific region determine the specificity of the strategy. Imbalance in socio-economic development between developed and less developed regions led to the introduction of restrictive persons. Regional instruments: government preferences, fiscal policy, labor market policy, the system of preferential credits, transport and other financial aid used by many European countries. In European countries, the achievement of economic and social cohesion was the main objective of the regional policy. Goals, objectives and scope of regional policy differ in their countries, and according to historical periods in the same countries: the level of socio -economic development, social development stages cycles , cycles, stages of economic development, the views of the ruling political parties and

## **the dominant economic schools, visual ethnic issues. Also considered purposeful state regulation of territorial development**

---

Keywords. Regional policy, economic factors, goals, strategies, tools, assessment, development of state regulation, macro-politics, micropolitics potential projects, reforms, typology, growth pole.

Региональная экономическая политика подразумевает дифференцированную диагностику экономических регионов страны с целью выработки направлений развития. Помимо чисто экономических задач, можно отметить такие факторы, как социальные, политические, а также охраны окружающей среды. Экономические мотивы обычно рассматриваются как наиболее важные, однако их относительная важность неодинакова в зависимости от страны.

Так, важным экономическим фактором формирования эффективной региональной политики выступают отношения, которые могут существовать между региональным неравенством и ростом инфляции. Британские ученые (Needleman (1965), McCrone (1966), Thomas и Storey (1971), Brown (1972), Sadler, Archer и Owen (1973)) были первыми, которые привлекли внимание к этой проблеме[15].

Другой фактор, обуславливающий важность региональной экономической политики, – это общая озабоченность состоянием окружающей среды. В конце 60-х годов минувшего века региональная экономическая политика во многих европейских странах стала все более связанной с фактическими целями планирования в экологической области.

Еще один фактор – социальная составляющая региональной экономической политики. Первоначально региональная экономическая политика вообще в большей степени, если не всецело, мотивировалась в европейских странах именно социальной направленностью. Только в конце 50-х и начала 60-х годов экономические проблемы стали доминирующими. В настоящее время социальные факторы занимают важное место (Taylor и Wren, 1997) и заключаются в:

- *стремлении к полной занятости;*
- *распределении регионального дохода;*
- *проблеме благосостояния.*

Наконец, необходимо отметить такой фактор, как политические проблемы. Шнейдер (Schneider) (1968), Taylor и Wren (1997) – авторы, которые подчеркивают политическое значение региональной экономической политики на национальном уровне. Согласно Шнейдеру, неоправданно большие различия в среднем реальном доходе на душу населения по регионам имеют важные политические последствия [17]. Результаты национальных выборов во многих европейских странах в 60-е годы прошлого века и позже доказали, что население в менее развитых регионах скорее склонно к протестному голосованию, чем люди в более благополучных регионах.

Региональная экономическая политика, или региональное планирование, включает все формы общественного вмешательства, направленные на улучшение географического распределения экономической деятельности [19].

Общая цель любой национальной региональной политики – достижение более эффективного и равноправного межрегионального распределения экономического развития (активности) и благосостояния [18].

Региональная экономическая политика имеет четыре составляющих: цели, стратегии, инструменты и оценку.

В реальной действительности цели региональной политики в значительной степени заданы наиболее важными проблемами. Так, в слаборазвитых регионах главная цель состоит в том, чтобы создать индустриальную структуру или сферу услуг в преобладающей сельскохозяйственной среде. В депрессивных регионах, где главная проблема заключается в отсталой структуре отраслей промышленности, цель такой политики может быть определена как адаптация или конверсия экономики региона, чтобы снизить уровень безработицы и увеличить доход на душу населения.

В 60-е годы минувшего столетия проблемы слаборазвитых или депрессивных регионов во многих странах рассматривались в контексте проводимой правительственной политики, нацеленной на достижение максимальных темпов роста национального продукта в сочетании с ценовой стабильностью и равновесием платежного баланса.

*Стратегия* – это планы, программы и правила политики, которые предлагают своего рода директиву в реализации долгосрочных целей.

Стратегия для региона имеет очень большое количество измерений. Особенности конкретного региона определяют и специфику выбранной стратегии.

Явная несбалансированность в социально-экономическом развитии между массой развитых регионов и менее развитыми регионами заставила некоторые страны предпринять меры, дополняющие материальные стимулы развития. Речь идет, в частности, об ограничительных мерах. Так, целая система средств контроля направлена на ограничение инвестиций в регионы, которые уже достаточно развиты или даже «чрезмерно» развиты. Ее реализация знаменует дальнейшее соединение целей общенационального планирования и региональной экономической политики [16].

Меры ограничения применялись в четырех странах ЕС и были в числе главных инструментов региональной политики в Великобритании и Франции. Великобритания вообще стала первой страной, которая применяла меры ограничения регионального развития еще с 1948 года.

В 70-е годы XX столетия парламентами Италии и Нидерландов были приняты законы,

ограничивающие рост в некоторых областях, но и эти законы полностью не были реализованы. Примерно в те же годы потребность в специальных мерах была объектом общественного обсуждения в Германии и Дании.

Проблема, в частности, видится в том, что столичные регионы сосредоточили непропорционально высокую долю не только правительственных, но и в целом государственных учреждений. Для этих регионов административная функция начинает играть роль, подобную функционированию частного сектора.

Централизация государственных учреждений – главная причина скопления административных функций в отдельных областях, и их децентрализация способна помочь создать более равномерные экономические условия развития в других регионах.

Большинство инструментов макрополитики изначально не задумывались специально как региональные инструменты, однако они могут иметь важное значение в региональном развитии. Среди них: правительственные схемы предпочтения при передаче контракта на тендерах помогающим конкретному региону фирмам, дифференцированная по регионам схема налоговых льгот, дифференцированная кредитная политика, региональные трансферты. Armstrong и Taylor также упоминают региональный внешнеторговый тариф и другие торговые меры.

Главный инструмент макрополитики, который также не задуман как региональный инструмент, но имеет региональную направленность, – это фискальная политика, включающая расходы на социальные нужды. Инструменты фискальной политики включают две формы: автоматические стабилизаторы и контролируемые действия. Лучшие примеры в налогообложении – прогрессивные ставки подоходного налога и пособия по безработице. Доход от подоходного налога может быть изменен посредством регулирования налоговых ставок или базы налогообложения дохода работников.

Еще один элемент макрополитики, применяемый в региональной политике, – трудовая рыночная политика. Имеются два различных подхода к сокращению безработицы в менее развитых регионах. Первый – это основанный на рыночных мерах подход, предполагающий сосредоточение на увеличении гибкости трудовых рынков. Второй направлен на увеличение производственного потенциала менее развитых регионов.

В некоторых странах развита система льготного кредита, которая имеет одно важное преимущество: проекты с финансовой точки зрения оценены частным или учреждением государственного кредита, которое дает общественному агентству большую степень гарантии эффективного использования правительственных денежных средств. Другое преимущество состоит в том, что эта система помогает мобилизовать значительные капиталы в начальной стадии осуществления проектов.

Существует специальная транспортная финансовая субсидия – инструмент типично регионального применения, предназначенный для компенсации транспортных затрат по достижению отдаленных мест. Транспортная финансовая субсидия наиболее характерна для Финляндии и Швеции.

Помимо макрооценки, существует также микрооценка региональной политики.

Экономический кризис середины 70-х годов усилил проблему некоторых традиционно недостаточно развитых регионов стран ЕЭС. Действительно, в период экономического кризиса национальные правительства обладают меньшими возможностями в области региональной политики и ограничивают свои приоритеты проблемами занятости, инфляции и платежного баланса. Второй негативный момент касался сбоев в самом функционировании системы «Общего рынка».

Поэтому начиная с 1986 с принятием Единого Европейского акта и после – с принятием Маастрихтского и Амстердамского договоров, проблему стали решать следующим способом: «экономическое и социальное единство» стало главной целью региональной политики ЕЭС/ЕС.

В целом региональная политика ЕЭС/ЕС нацелена на улучшение экономических возможностей регионов и поэтому является в полном смысле слова экономической политикой и не ограничивается лишь перераспределением доходов между регионами.

Doyle (1989) вообще рассматривает устранение межрегиональных различий как одну из главных целей европейской интеграции [14].

Рассматривая региональную политику развитых государств, необходимо иметь в виду, что в разных странах она по-разному сочетается с элементами отраслевой (структурной) политики. В целом ряде стран, например, в Финляндии, Швеции, Бельгии, Люксембурге, Великобритании, такой традиционный метод регулирования территориального развития, как создание инфраструктуры (развитие транспорта, связи, образования и здравоохранения), официально региональной политикой не считается, и относится скорее к общенациональной политике [11]. На наш взгляд, для корректного сопоставления опыта разных стран необходимо по возможности учитывать сопоставимый набор мероприятий.

Цели, задачи и масштабы региональной политики отличаются как по странам, так и в зависимости от исторических периодов в одних и тех же странах, причем это зависит от [8]:  
- уровня социально-экономического развития общества (необходимым условием успешного регулирования территориального развития служит наличие значительных финансовых ресурсов – чем благополучнее страна, тем больше средств она может выделить на проведение региональной политики);

- стадий циклов развития экономики (так, в годы благоприятной экономической конъюнктуры средства направляются главным образом на поддержку отсталых районов, в годы кризисов – на структурную перестройку в целях повышения конкурентоспособности экономики, при этом помощь отсталым районам сокращается в пользу старопромышленных и передовых территорий);
- взглядов правящих политических партий и господствующей экономической школы;
- в некоторых странах – от остроты этнических вопросов (когда на региональную политику возлагается решение национальных проблем).

Необходимо отметить отдельные мероприятия по государственному регулированию экономического развития территорий проводились в крупных странах еще в 19 – начале 20 вв. Однако эти мероприятия носили эпизодический характер и преследовали ограниченный круг целей, основной из которых являлось укрепление оборонного потенциала государства в период назревания крупных войн за передел мира. Эта цель достигалась в основном за счет правительственной поддержки строительства транспортной инфраструктуры (сети железных дорог, судоходных каналов) и заводов (главным образом, военного машиностроения).

Наибольший размах государственное стимулирование промышленности получило в Японии. Для преодоления разрыва с мировыми индустриальными лидерами в 1863-1880 гг. на полученные от сбора налогов средства правительство строило новые фабрики и заводы, которые впоследствии за небольшую компенсацию передавались в частные руки. На базе этих предприятий в конце 19 в. опять-таки при содействии государства развились крупные промышленные концерны («Мицуй», «Мицубиси» и др.). В основном все такие предприятия были сосредоточены в районе новой столицы Японии — Токио [6].

Усиление экономического потенциала отдельных территорий в ряде случаев было связано с достижением каких-либо внутривнутриполитических целей. Так, например, после объединения Германии в 1871г. под гегемонией Пруссии власти последней всячески стремились возвысить свою столицу – Берлин. Он должен был стать противовесом крупным городам Запада и Юга страны (Гамбургу, Франкфурту-на-Майне, Мюнхену). Не занимая особо выгодного экономико-географического положения, Берлин, тем не менее, стал одним из важнейших железнодорожных узлов Европы. Строительство каналов превратило город и в крупный порт. Стимулировалось также развитие берлинской промышленности [4].

В США и России поддерживалась колонизация малоосвоенных территорий. В США, например, колонисты получали землю к западу от Миссисипи бесплатно: им было роздано свыше 90 млн. га земли, на которых было устроено свыше 1 млн. новых ферм. Это стимулировало и приток европейских переселенцев в страну — за 1871-1910 гг. в США въехало 20,5 млн. человек, что в свою очередь способствовало промышленному подъему не

только на Западе страны, но и на Северо-Востоке [5].

В России столыпинская аграрная реформа 1906-1911 гг. также включала в себя поддерживаемое правительством переселение сельских жителей из густонаселенных центральных районов Российской империи в малонаселенные окраинные местности — Сибирь и Дальний Восток. При этом преследовались такие цели, как ликвидация крестьянского малоземелья, интенсификация сельского хозяйства на основе частной собственности, увеличение товарности крестьянского хозяйства [3].

Однако целенаправленное регулирование территориального развития все же началось лишь в период между двумя мировыми войнами, что в немалой степени было связано с необходимостью проведения специальных мероприятий в регионах, в наибольшей степени пострадавших в результате мирового экономического кризиса 1929-1932 гг.[7]. К числу наиболее известных проектов 20-30-х гг. относятся программа развития региона долины реки Теннесси в США, образование единого органа для упорядочения индустриального развития всей Рурской области в Германии, создание польдеров на месте осушаемого залива Зейдерзе в Нидерландах. Первый специальный закон (SpecialAreasDevelopmentAct), регулирующий развитие территорий, был принят в 1934г. в Великобритании (что неудивительно, поскольку, будучи родиной первой промышленной революции, эта страна раньше других столкнулась с проблемой структурно кризисных территорий, и уже в 20-е гг. городам и ареалам с высоким уровнем безработицы выделялись единовременные дотации [2]).

В послевоенный период подлинный размах получило регулирование территориального развития. Причем вполне правомерно говорить о том, что первоначальные мероприятия государственного регулирования территориального развития стали ответом на острые социально-политические проблемы, и лишь через какой-то период времени в различных странах стали пересматривать стратегии региональной политики в целях достижения большей ее экономической эффективности.

В 60-70-е годы начинается следующий этап развития региональной политики, ознаменовавшийся, во-первых, сменой приоритетов государственного регулирования территориального развития в ключевых европейских странах: противоречивость результатов государственного регулирования территориального развития в 50-60-е годы породила развитие теоретических исследований и корректировку действий государства.

Во-вторых, в 60-70-е годы произошло увеличение числа стран, где стало проводиться значимое по своим масштабам государственное регулирование территориального развития.

В США и Канаде, Японии, развивающихся странах в 50-е гг. интенсивное государственное регулирование территориального развития не проводилось. Появление интереса к нему в 60-70-е гг., как и в западноевропейских странах в 40-50-е гг., также было

порождено обострением социально-политических и экономических проблем.

В 80-90-е годы минувшего столетия во многих странах происходили изменения в масштабах и инструментарии региональной политики, причем общей тенденцией является поиск оптимальной ее роли в тех странах, где регулирование до 80-х годов было чрезмерным, оно подверглось сокращению, против, где изначально регулирования практически не было, оно появилось. Одним из наиболее важных событий в мировом опыте государственного регулирования экономического развития регионов стал переход бывших социалистических стран Европы к соответствующей рыночным отношениям региональной политике.

Автор считает необходимым отметить, что 80-90-е годы минувшего столетия одновременно шел и поиск оптимальной степени децентрализации в принятии экономических решений.

Особенностью государственного регулирования экономического развития регионов во многих развитых странах мира стало согласование региональной экономической политики с другими направлениями государственного вмешательства в экономику. Прежнее регулирование регионального развития, имевшее своего рода автономный характер по отношению к общей экономической политике, порождало множество противоречий. В частности, преобладание социальных целей и компенсация регионального неравенства путем создания равноценных условий жизни населения в любой точке страны мешали эффективной пространственной организации экономики, приводили к выделению огромного числа якобы «проблемных» районов. Другим мотивом согласования различных направлений экономической политики стала низкая результативность региональной политики, средства, на проведение которой во всех странах ограничены [9].

В настоящее время государственное регулирование экономического развития регионов в разных странах имеет много общего; например, в странах-членах ЕС это в немалой степени связано с унифицирующим влиянием общеевропейской региональной политики, некоторые небольшие страны все чаще полностью подстраивают свою региональную политику под стандарты ЕС. При этом, однако, остается и национальная специфика, обусловленная различиями в уровне экономического развития стран, наличием особых проблем регионального развития, а также некоторой инерционностью региональной политики (во многих странах инструменты региональной политики отличаются довольно высокой стабильностью).

В *Швейцарии* с 1978г. главной целью региональной политики становится создание и сохранение рабочих мест, следовательно, осуществляется содействие относительно отсталым регионам (горным аграрно-индустриальным, а также старопромышленным), в том

числе за счет снижения налогового бремени.

Правда, уже в 1980г. в условиях развития государственной политики содействия нововведениям (внедрению новых технологий и продуктов для повышения конкурентоспособности на мировых рынках) при достигнутом высоком уровне развития инфраструктуры по всей территории страны для центрального правительства основной задачей становится создание крупных объектов в любом районе Швейцарии [13].

В *США* федеральное регулирование экономического развития регионов обретает «второе дыхание» с принятием закона о развитии территорий в 1961г. Правительство расширило свою финансовую и техническую помощь отстающим районам, притом, что в 60-е гг. происходило перенесение многих решений в области регулирования территориального развития с уровня штатов и местных органов власти на федеральный уровень [10].

Резкое сокращение финансирования мероприятий региональной политики произошло при президентстве Рейгана. Из всех региональных программ сохранились лишь программы для Аппалачей и долины реки Теннесси. В то же время в 80 гг. получили развитие и новые методы регулирования территориального развития. Так, например, для улучшения ситуации с отрицательным платежным балансом были активизированы мероприятия по стимулированию экспортной деятельности штатов.

В *Канаде* ограниченность результатов мероприятий бюджетного федерализма показал кризис конца 50-х гг. Власти пришли к выводу, что экономически эффективнее создать условия для роста в отсталых районах, чем постоянно их поддерживать. Угроза целостности страны (власти других провинций были недовольны общеэкономической политикой, ведущей к развитию провинции Онтарио) вынудила активизировать регулирование территориального развития.

Одной из важнейших составляющих процесса разработки и реализации региональной политики является правильный выбор регионов, в которых будет стимулироваться или, наоборот, ограничиваться экономический рост. Процесс выбора регионов – объектов региональной политики состоит из нескольких этапов:

- выбора сетки регионов, которые могут стать объектами региональной политики (такими регионами могут быть единицы одного из уровней административно-территориального деления или специально выделенные районы);
- выбора показателей социально-экономического развития регионов, на основе анализа которых принимается решение об отнесении тех или иных территорий к объектам региональной политики;
- типологии регионов, которая необходима для правильного выбора инструментов региональной политики;

- выделения полюсов роста (в тех случаях, когда региональная политика основывается на концепции полюсов роста);
- определения числа поддерживаемых регионов, точнее – оптимальной доли населения, проживающего в районах финансового стимулирования.

Перераспределение средств между регионами всегда вызывает недовольство: получающие финансовую поддержку территории считают ее размеры недостаточными, не получающие поддержку обычно полагают масштабы перераспределения чрезмерными. Поэтому процесс выбора районов финансового стимулирования стремятся сделать максимально объективным, что достигается в первую очередь за счет использования различных социально-экономических показателей. И хотя некоторые специалисты полагают, что по-настоящему открытый механизм выбора районов существует лишь в Великобритании, Дании, Португалии и частично в Германии [11], та или иная степень формализации этого процесса существует практически во всех странах.

**Таблица 1.**

**Показатели, используемые для выделения регионов - объектов региональной политики**

Страны	Уровень безработицы	Прогноз рынка труда	Демографические показатели	Низкая плотность населения	ВВП на душу населения	Структурные показатели	Доходы населения	Инфраструктурные показатели	Прочие показатели
ЕС	+				+				
Великобритания с 1984 г.	+					+			+
Ирландия с 1952 г.	+		+			+	+		
Германия в 60-е гг.									
Германия с 1969 г.*	+	+			+		+		
Франция в 50-е гг.	+								
Франция с 1964 г.	+		+		+				
США с 1961 г.	+	+	+				+		+
США с 1965 г.**	+		+			+	+	+	+
Чехия с 1993 г.	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Источник: Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС, 2002.

\* Показатели для «Совместной задачи совершенствования территориальной хозяйственной структуры» - основного инструмента региональной политики в Германии.

\*\* Показатели для программ развития многоштатных регионов.

Основным используемым для определения проблемных регионов является уровень безработицы. Помимо перечисленных в таблице 2.1.1 стран, существенное внимание этому фактору уделяется в Нидерландах, Бельгии, Дании, Франции, а также Венгрии. Если сравнить друг с другом страны ЕС, то окажется, что на показателе безработицы делается акцент в более развитых странах, на показателе ВВП на душу населения - в менее развитых (что объясняется, по крайней мере, отчасти недостаточной достоверностью данных по безработице, связанной с неполной занятостью, и высоким уровнем миграции). В США с 1961 г. при выделении проблемных регионов учитывался не только общий уровень безработицы, но и доля долговременной безработицы.

Наряду с уровнем безработицы во многих странах Европы (в соответствии со стандартами ЕС) используется ВВП на душу населения. В целом ряде стран показатели ВВП заменяются или дополняются показателями доходов населения (в Германии с 1969г. это заработная плата, в Чехии – наличный доход на душу населения).

Несмотря на простоту и прозрачность, определение регионов – объектов региональной политики на основе статистических показателей имеет свои недостатки: объективность формализованных подходов относительна, а сами показатели не всегда достоверны и зачастую не отражают реальных проблем.

Субъективным в формализованных методиках отбора регионов является, во-первых, выбор используемых социально-экономических показателей (в зависимости от того, каким показателям отдается предпочтение, выигрывают те или иные территории), во-вторых, расчет комплексных (интегральных) показателей — ни использование способа трансформации единичных индикаторов для их сравнимости друг с другом, ни придание весов единичным индикатором обычно никак не мотивируются. В Германии при составлении сетки районов финансового стимулирования интегральный показатель рассчитывается примерно по 20 вариантам (с включением/исключением частных индикаторов, их стандартизацией или нормированием, приданием им разных весов). И решение вопроса о том, какой вариант расчетов использовать, во многом носит политический характер.

Названные выше существенные недостатки формализованных методов выделения проблемных регионов означают необходимость использования не только количественных, но и качественных подходов.

В настоящее время выделяют две основные категории проблемных регионов – отсталые (слаборазвитые) относительно других регионов и депрессивные [1]. Депрессивные районы некогда процветали и укрепляли экономику своих стран, входили в число лидирующих по уровню своего развития территорий, но потом стали кризисными. Как правило, депрессивные регионы характеризуются достаточно высоким уровнем накопленного производственно-технического потенциала, значительной долей промышленного производства в структуре экономики, квалифицированной рабочей силой. Слаборазвитые районы никогда не влияли на экономику страны. Они отличаются сырьевой специализацией, слабым развитием инфраструктуры, низким образовательным и профессиональным уровнем рабочей силы, социально-экономической, политической и культурной отсталостью. Часто такие районы расположены на периферии национальной территории.

С точки зрения стимулирования экономического развития регионов разделение их на просто отсталые и депрессивные имеет принципиальное значение, поскольку по сравнению с аграрными и аграрно-индустриальными районами депрессивные представляют собой более благодатный объект региональной политики: так как в них возможно использование агломерационного эффекта от уже существующей инфраструктуры и основных фондов. Как правило, необходимо не создавать производственные мощности, а лишь модернизировать их, не готовить новые кадры, а переподготавливать имеющиеся. В отсталых районах нет необходимых центров развития, которые способны благодаря небольшим краткосрочным вливаниям генерировать новое развитие. Еще одним отличием современных депрессивных регионов от слаборазвитых являются относительно небольшие размеры – если прежде можно было говорить о таких крупных депрессивных районах, как Рурская область, Валлония или Шотландия, то теперь почти во всех из них есть ареалы быстрого подъема и депрессии. Слаборазвитые ареалы гораздо обширнее депрессивных [1].

Одной из основных задач, решаемых при разработке региональной политики, является определение *оптимального числа поддерживаемых территорий*, точнее – оптимальной доли населения, проживающего в районах финансового стимулирования. Определяя эту долю, исходят прежде всего из объема средств, которые государство может выделить на реализацию региональной политики. В странах-членах ЕС максимальная доля населения, проживающего в районах финансового стимулирования, ограничивается Европейской комиссией, так как по Договору о создании Европейского союза помощь со стороны государства не может подрывать принцип свободной конкуренции или идти во вред производству определенных товаров (т.е. запрещается искусственное повышение конкурентоспособности товаров с использованием государственных средств) [11].

Существуют различные *классификации инструментов* региональной политики. В отечественной литературе часто приводится классификация Х. Армстронга и Д. Тейлора [12], в соответствии с которой в региональной политике выделяется макро- и микрополитика, а последняя, в свою очередь, делится на политику воздействия на труд и политику воздействия на капитал. На наш взгляд, эта классификация не очень удобна, поскольку, во-первых, не всегда позволяет однозначно отнести те или иные меры к тому или иному их типу (например, налоговые льготы, льготные кредиты считаются и частью политики воздействия на капитал, и инструментом макрополитики), помощь мигрантам – и политикой воздействия на труд, и политикой воздействия на капитал.

Во-вторых, не всегда корректно разделение инструментов на группы. Так, например, единую группу образуют все административные меры, которые могут носить как ограничительный, так и стимулирующий характер. Как равнозначные рассматриваются налоговые льготы и субсидии, хотя с точки зрения государства последние означают необходимость выделения бюджетных средств на региональную политику, а налоговые льготы дополнительных расходов не требуют, с точки зрения предпринимателя субсидии означают получение от государства средств на создание предприятия, а налоги – сокращение текущих расходов после строительства предприятия.

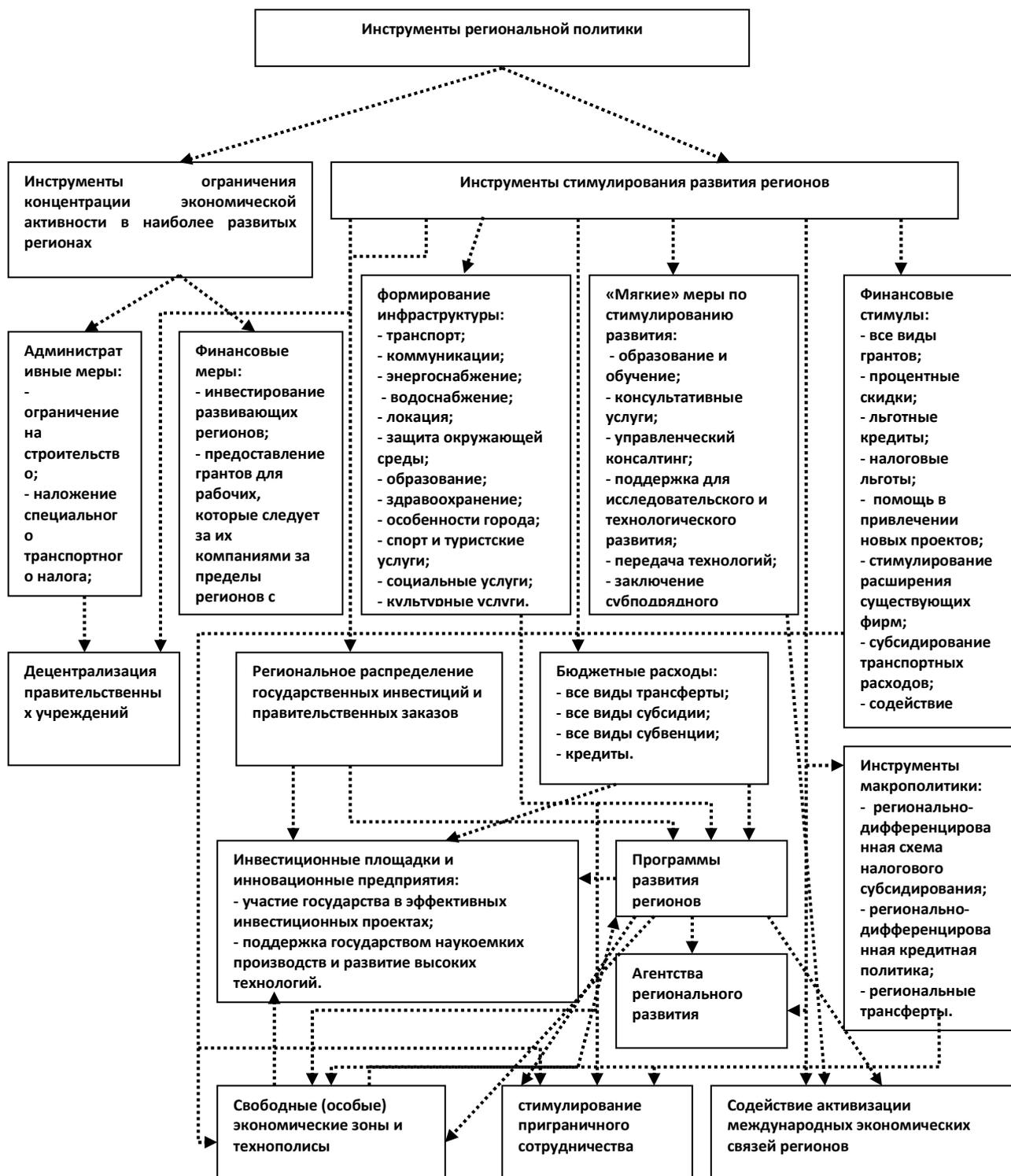
В-третьих, при составлении классификации нарушен принцип единства основания деления: например, группами мер одного иерархического уровня являются «налоги и субсидии» и «улучшение эффективности управления фирмами», хотя последнее является скорее задачей региональной политики, реализуемой за счет тех же субсидий. Другие приводимые в литературе классификации мер государственного регулирования экономического развития регионов не охватывают всего разнообразия существующих механизмов.

По мнению автора, наиболее удобной в современных условиях России является классификация инструментов региональной политики, представленная на схеме 1.

### **Схема 1. Классификация инструментов региональной политики<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Классификация разработана автором



Все меры региональной политики следует, по мнению автора, разделить на ограничительные и поощрительные. Первые направлены в основном на ограничение роста крупнейших городских агломераций. В мягком виде *ограничительные меры* представляют

собой разного рода запреты на строительство, в жестком виде – взимание с предпринимателей дополнительных платежей (штрафов, налогов) при строительстве.

Все *поощрительные меры*, направленные на стимулирование экономического роста в отстающих по уровню своего экономического развития регионах, можно разделить на 4 неравнозначные группы:

- финансирование выезда населения из проблемных районов, что способствует решению проблем безработицы, сокращению расходов региональных или местных бюджетов на социальные цели;
- размещение государственных предприятий и учреждений;
- улучшение свойств территории мерами региональной политики, направленными на повышение инвестиционной привлекательности территорий, но не подразумевающими поддержку конкретных предприятий;
- оказание помощи отдельным предприятиям.

Сочетание частных мер региональной политики дает возможность применения комплексных ее инструментов, таких, как:

- программы развития регионов (как правило, сочетание прежде всего мер по улучшению свойств территории и размещению государственных предприятий);
- свободные (особые, специальные) экономические зоны (сочетание поощрительных административных мер, мер по улучшению свойств территории и оказание помощи конкретным предприятиям);
- поддержка Севера (в основном за счет финансирования выезда населения из проблемных районов, дополняемого улучшением свойств территории и/или поддержкой отдельных предприятий);
- поддержка приграничных районов (прежде всего за счет развития инфраструктуры и поощрительных административных мер – льготных визового и таможенного режимов).

### **Список литературы**

1. Артоболевский С.С. Государственное регулирование развития депрессивных районов в развитых странах (на примере Западной Европы) // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Сборник научных трудов.— Новосибирск, ЭКОР, 1996, выпуск 3; Гранберг А.Г. Основы региональной экономики.— М.: ГУ ВШЭ, 2000
2. Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании (Послевоенный этап). – М.: Ин-т географии РАН, 1992.

3. Большой энциклопедический словарь. 2-е изд, перераб. и доп. — М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 1997.
4. Витвер И. А. Районы Германии // Витвер И.А. Избранные сочинения. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1998.
5. Витвер И. А. Историко-географическое введение в экономическую и социальную географию зарубежного мира // Витвер И.А. Избранные сочинения. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1998.
6. Всемирная история. В десяти томах. Том VII — М.: Изд-во социально-экономической литературы, 1960.
7. Корсунский Б.П., Леонов С.Н. Депрессивный район в переходной экономике. — Владивосток: Дальнаука, 1999.
8. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. — М.: Эдиториал УРСС, 2002. — С. 42.
9. Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. — Владивосток: Дальнаука, 1993.
10. Управление региональными программами в США и Канаде. — М.: Наука, 1983.
11. Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социология. — 1999, специальный выпуск.
12. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. - New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
13. Brugger E.A., Frey R.L. Regionalpolitik Schweiz. Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen/ Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen/ Band 34. — Bern, Stuttgart, 1935., Valarche J. The Backward Region of Fribourg in Switzerland. // Backward Areas in Advanced Countries Proceedings of a Conference held by the International Economic Association/ Ed. by E.A.G. Robinson. — London, Melbourne, Toronto, New York, 1969.
14. Doyle, F. (1989), Regional policy and European integration, op. cit. — p. 70.
15. Needleman, L., op. cit., p. 47.
16. Publications on discouragement measures are: Jarrett, R.J. (1975), 'Disincentives, the other side of regional development policy', Journal of Common Market Studies, June. OCDE (1997), Les mesures restrictives de politique régionale, Paris. Hansen, N. (ed.) (1978), Public Policy and Regional Economic Development, op. cit.
17. Schneider, H.K. (1968), 'Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik', in H.K. Schneider (ed.), Beiträge zur Regionalpolitik, p. 5. See also Taylor, J. and Wren, C., op. cit. p. 838.
18. Temple, M. (1994), Regional Economics, MacMillan Press, Basingstoke.

19. Vanhove N. Regional policy: A European approach. – Aldershote etc.: Ashgate, 1999. – p. 57.

**Рецензенты:**

Гамидуллаев Б.Н., д.э.н., профессор ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный технический университет» Министерства образования и науки РФ, г. Махачкала.

Османов М.М., д.э.н., профессор ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет» Министерства образования и науки РФ, г. Махачкала.