УДК – 332.142

Сидоренко Ольга Владимировна – д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: ovsidorenko@rambler.ru*

Буланова Марина Алексеевна – канд. социол. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail:mbulanva@rambler.ru*

O.V. Sidorenko
M.A. Bulanova

Селективная региональная политика государства: понятие, виды и инструменты реализации

В статье предложен концептуальный подход к формированию селективной региональной политики как самостоятельного типа региональной политики государства, включающий определение «селективная региональная политика» и классификацию её видов в зависимости от объекта и характера избирательного воздействия государства на региональное развитие. Предложена классификация инструментов селективной региональной политики, позволяющая в отличие от известных классификаций определить ограничивающий и стимулирующий характер избирательного воздействия государства на эндогенный и экзогенный типы регионального развития при разработке организационно-методического обеспечения региональной политики государства.

Selective state's regional policy: concept, types and implementation instruments

The author proposes a conceptual approach to the formation of the selective regional policy as a separate type of regional policy, including the definition of «selective regional policy» and classification of its types concerning the object and the nature of the electoral impact of the state for regional development. The classification of selective regional policy` instruments allows determine the limiting and stimulating effects of selective state to endogenous and exogenous type of regional development in organizational methods of regional policy.

Ключевые слова: *селективная региональная политика и её виды, инструменты селективной региональной политики.*

Keywords: *selective regional policy and its types, instruments of the selective regional policy.*

Изучение и систематизация теоретических подходов к содержанию региональной селективной (избирательной) политики государства показали, что не существует общепринятого толкования термина «селективная региональная политика», однако, можно выделить два основных подхода к пониманию её роли и места в региональной экономической политике государства:

1) отождествляется с региональной экономической политикой государства;

2) рассматривается как составная часть региональной экономической политики государства.

Авторы статьи считают, что первый подход не совсем корректен, так как круг вопросов, решаемых в рамках региональной экономической политики государства, значительно шире.

По-нашему мнению, содержание региональной экономической политики государства заключается в согласованной реализации двух её самостоятельных типов: общерегионального и селективного (рис. 1).



Рис. 1. Типология региональной экономической политики государства

Общерегиональная политика направлена на создание общих предпосылок регионального развития. Меры этой политики не имеют избирательного назначения и равномерно влияют на все регионы страны, формируя правовую, организационную и экономическую среду их самостоятельной активности. В рамках общерегиональной политики осуществляются: определение сферы самостоятельных и совместных действий, полномочий и ответственности органов власти по всем аспектам

развития регионов; установление общефедеральных правил, процедур и норм федерально-регионального разделения собственности, природных ресурсов, финансов.

Селективная региональная политика избирательно воздействует на развитие регионов.

Селективная региональная политика, являясь самостоятельным типом региональной экономической политики государства, формируется исходя из общественных целей и приоритетов, обозначенных в концепции территориального развития страны, которая задаёт стратегические ориентиры пространственного развития. Соответственно, процесс формирования и реализации селективной региональной политики имеет следующую последовательность: концепция – стратегия – политика – методы, инструменты.

В зависимости от объекта воздействия разработана классификация видов селективной региональной политики (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительная характеристика видов селективной региональной политики государства

Признаки	**ПОЛЯРИЗИРУЮЩАЯ селективная политика**	**ВЫРАВНИВАЮЩАЯ селективная политика**	
		Стимулирующая	**Сдерживающая**
Объекты селективной политики	Регионы, имеющие наибольший потенциал экономического роста	Отсталые и депрессивные регионы	Перегруженные городские агломерации – мегаполисы
Цель селективной политики	Достижение максимального общенационального благосостояния за счёт эффективного использования экономического потенциала регионов – полюсов роста	Снижение межрегиональных различий путём стимулирования роста отсталых и депрессивных регионов	Снижение межрегиональных различий путём сдерживания роста мегаполисов
Общие принципы	Принципы нодальной системы	Принципы социальной справедливости	

Источник: составлена авторами

Поляризирующая селективная политика направлена на стимулирование регионов, имеющих наибольший экономический потенциал развития с целью максимизации национального дохода.

Целью выравнивающей селективной политики является сглаживание межрегиональных различий путём избирательного воздействия на проблемные регионы. Под проблемными регионами автор понимает такие регионы, которые не в состоянии самостоятельно, то есть без помощи со

стороны государства, решить свои обостряющиеся социально-экономические проблемы.

Процесс разработки селективной региональной политики государства требует решения задачи обоснованного выбора системных механизмов. Под механизмом авторы понимают совокупность методов, принципов и средств воздействия на экономический объект, обеспечивающих эффективную реализацию целей.

В этой связи, возникает необходимость обоснования методологических принципов избирательного воздействия государства на региональное развитие, представляющих методологическую основу формирования селективной региональной политики государства.

Система механизмов селективной региональной политики может быть результативной только при опоре на совокупность следующих методологических принципов:

- *целенаправленности* – означает, что избирательное воздействие государства на региональное развитие направлено на достижение чётко поставленной цели;
- *избирательности* – означает, что селективная региональная политика воздействует не на все регионы страны, а только на определённые территории, например, проблемные регионы;
- *адресности* – предполагает адресное воздействие на развитие экономики конкретного региона;
- *альтернативности* – при формировании селективной региональной политики государства возникает необходимость построения альтернатив, то есть определения возможных качественно различных сценариев преобразования внутренней структуры региональной системы страны;
- *рациональности* – предполагает, что при формировании селективной региональной политики должно быть достигнуто разумное сочетание (компромисс) целей реализации поляризованной и выравнивающей селективных региональных политик, которое обусловлено общественными приоритетами государства;
- *сохранения территориальной целостности* – связан с пониманием территориального пространства страны как экономической системы: содержание этого принципа заключается в том, что селективная региональная политика направлена на развитие межрегиональной интеграции, т. е. на сближение и сращивание региональных хозяйств в единую целостную систему;
- *обеспечения экономической безопасности* – означает, что селективная региональная политика направлена на создание условий для достижения устойчивого экономического роста в регионах и стране в целом, а также защиту экономических интересов на национальном и международном уровнях.

Опираясь на методологические принципы избирательного воздействия государства на региональное развитие, авторы статьи сформулировали определение селективной региональной политики как избирательного

воздействия органов государственного управления на определённые территории посредством рационального размещения экономической деятельности по территории страны с целью повышения уровня её социально-экономического развития и сохранения территориальной целостности.

С целью систематизации и обобщения применяемых на практике инструментов селективной региональной политики изучены существующие классификации инструментов региональной экономической политики: деление на макро- и микроинструменты [1]; административные и экономические [2]; прямые и косвенные [2, 3]. В каждой классификации имеются определённые условности, а порой противоречия, например, «государственный заказ» относят к прямым инструментам региональной политики, однако, стимулирование развития отраслей оказывает косвенное воздействие на развитие региона. Анализ классификаций инструментов региональной политики показал, что в литературе не существует общепринятых подходов к классификации инструментов избирательного воздействия государства на региональное развитие и, как правило, предложен только их перечень.

В статье авторами предложена классификация инструментов селективной региональной политики, отражающая стимулирующий или ограничивающий характер воздействия на экзогенный и эндогенный типы экономического развития регионов (табл. 2).

Таблица 2

Классификация инструментов селективной региональной политики государства

	Стимулирующие инструменты	**Ограничивающие инструменты**
Экзогенное развитие региона	государственное инвестирование в строительство объектов промышленной и социальной инфраструктур; государственное субсидирование; государственный заказ (государственные закупки)	запреты на строительство новых промышленных предприятий и расширение существующих; введение «сертификатов промышленного развития»; вынос государственных предприятий за пределы крупных городов; ужесточение правовых норм в области землепользования, охраны окружающей среды, градостроительства; субсидии за децентрализацию промышленности

Эндогенное развитие региона	создание специальных экономических зон, индустриальных парков (площадок); предоставление предпринимателям региона различного рода преференций (таможенных, налоговых, административных), льготных кредитов, прав ускоренной амортизации	повышение налоговых ставок за аренду земельных участков в перенаселенных агломерациях; введение налогов на строительство предприятий; повышение налогов за природопользование

Источник: составлена авторами

Экзогенное развитие объектов селективной региональной политики осуществляется при сильном внешнем вмешательстве со стороны государственных органов власти. Ориентация на эндогенное экономическое развитие, т. е. преимущественно на внутренние источники развития, происходит при косвенном государственном вмешательстве.

Стимулирующие инструменты регионального развития применяются в мировой практике как в случае проведения поляризирующей, так и выравнивающей селективной региональной политики. Разница состоит лишь в объектах избирательного воздействия государства: поляризирующая политика направлена на стимулирование развития регионов «локомотивов роста»; при применении выравнивающей политики объектом стимулирования выступают проблемные регионы.

Стимулирование экзогенного развития территорий осуществляется следующими инструментами: государственное финансирование строительства промышленных и инфраструктурных объектов; государственные субсидии; государственный заказ.

Государственные инвестиции направляются на развитие производственной, социальной и экологической инфраструктур в регионах, являющихся объектами селективной региональной политики. Формально затраты на инфраструктуру часто не относятся к региональной политике, однако, через отраслевые органы управления, региональные и местные власти государство передаёт регионам (проблемным или «локомотивам роста») значительные суммы. Существуют примеры прямого учёта затрат на развитие инфраструктуры в затратах на региональную политику [3]. Более того, в региональной политике Европейского Союза (далее – ЕС) в последние десятилетия наметился явный крен в сторону стимулирования создания инфраструктурных объектов в проблемных регионах. Например, для строительства и оснащения промышленных парков или технопарков, энергетических объектов, дорог, аэропортов, портов, сооружения объектов в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, туризма [4]. Государственные инвестиции в инфраструктуру формируют стимулы для привлечения частных инвестиций.

Применение государственного субсидирования в качестве стимулирующего инструмента в рамках селективной региональной политики

сводится к выплате предпринимателям, создающим или расширяющим производство в соответствии с региональными предложениями, части стоимости промышленных зданий, оборудования, а в некоторых случаях и земли. Обычно субсидии выдаются компаниям в виде части суммы, необходимой для реализации проекта, или фиксированной суммы за одно вновь созданное (сохраненное) рабочее место. Решение о предоставлении субсидий принимается обычно центральными органами для крупных проектов и региональными – для меньших. В одних странах решения реализуются «отраслевыми» министерствами и их региональными отделениями, в других – специально созданными центральными органами.

Следующим инструментом стимулирования регионального развития является система государственных закупок (или госзаказа). Активность государства в формировании госзакупок различается от страны к стране, но экспериментально установлено, что на каждую единицу прироста государственных закупок приходится приблизительно 2,5 – 3 единицы прироста совокупного конечного продукта, причём, одна единица придётся на рост поставок государству, по 0,5 – на рост инвестиций в основной капитал и товарные запасы, до 1,5 – на рост личного потребления. Увеличение промежуточной продукции (сырья, топлива и т. п.) составит ещё около 2,5 – 3 единиц. Таким образом, полный мультипликатор влияния госзакупок на валовую продукцию может составить 5 – 6 единиц [3]. Существующий опыт показывает, что в странах с высоко приватизированной экономикой (например, США и Канаде) удельный вес государственного потребления, осуществляемого через систему государственных закупок, давно и стабильно достаточно велик. Применяя контрактную систему организации госзакупок, государство способно оценить масштабы и целесообразность проведения работ, отбирая на основе конкурса наиболее перспективные и наименее дорогостоящие проекты, способные снять социально-экономическую напряженность в депрессивном районе.

Инструменты, стимулирующие внутренний потенциал развития региона, направлены на использование естественных преимуществ тех или иных территорий. Это могут быть уникальные природные ресурсы, выгодное экономико-географическое положение, накопленный экономический потенциал (производственные фонды, инфраструктура), состояние «человеческого капитала» (образование, квалификация, творческий потенциал населения). Выбор инструментов стимулирования внутрирегиональных источников развития зависит от особенностей предшествующего социально-экономического развития проблемного региона. Поскольку как при экзогенном, так и при эндогенном развитии регионов необходимо воздействие в виде прямого и косвенного государственного регулирования, то довольно сложно провести жёсткую грань между этими двумя типами развития регионов. Ясно только одно, что при выборе эндогенного пути развития регионов государственные затраты значительно меньше, чем при экзогенном развитии. Государство участвует при эндогенном развитии регионов через: небольшую финансовую

поддержку предпринимателей; совершенствование структур управления, различного рода льготы (таможенные, налоговые, административные); создание на территории зон с особым налоговым режимом ведения хозяйственной деятельности; предоставление льготных кредитов и прав ускоренной амортизации предпринимателям; смягчение административного контроля над бизнесом.

Создание специальных экономических зон (далее – СЭЗ) является стимулирующим инструментом селективной выравнивающей и поляризованной политики. В качестве стимулирующего инструмента выравнивающей селективной региональной политики СЭЗ использовались в США и Великобритании. Зоны в этих странах создавались в экономически депрессивных районах с высоким уровнем безработицы на срок от 10 до 20 лет.

Программирование регионального развития является одним из наиболее активных стимулирующих методов селективной региональной политики и представляет собой совокупность инструментов, направленных на стимулирование эндогенного и экзогенного типа регионального развития. Яркими примерами успешной реализации программного метода регионального развития являются: программы «Теннесси» и «Аппалачи» в США; программа «Южный Лимбург» в Нидерландах; программа «Пилбара – 21» в Австралии [6].

Ограничивающие инструменты селективной региональной политики применяются в мировой практике только при проведении выравнивающей политики, объектами которой в данном случае выступают перенаселённые городские агломерации Париж, Лион (Франция), Лондон и Бирмингем (Великобритания), Токио (Япония), Хельсинки (Финляндия) и др. Эти методы носят преимущественно административный характер. Так же к этим инструментам можно отнести введение субсидий на децентрализацию – компенсации расходов (до 60% во Франции) на перемещение промышленных мощностей из крупных городов в другие территории.

С 1955 г. в Парижском регионе вступил в силу декрет, запретивший новое строительство промышленных объектов, что позволило к середине 70-х гг. вывести из региона более 3 тыс. предприятий. При этом, большинство рабочих мест, удалённых из Парижа, были созданы на расстоянии всего до 175 км от столицы [6]. В качестве ограничивающего инструмента в Великобритании и Финляндии была введена практика «сертификатов промышленного развития», получение которых было необходимо для размещения новых предприятий [5].

Эндогенные ограничивающие инструменты направлены на косвенное сдерживание размещения предприятий в агломерациях, как правило, это инструменты налоговой политики. Например, повышение налоговых ставок на землю, включая «штрафную», – чем ближе к центру Парижа, тем выше ставка; в Южной Финляндии был введён особый налог на инвестиции в строительство [4].

Резюмируя, отметим, что:

– селективная региональная политика – это избирательное воздействие органов государственного управления на определённые территории посредством рационального размещения экономической деятельности по территории страны с целью повышения уровня её социально-экономического развития и сохранения территориальной целостности;

– разработаны методологические принципы формирования селективной региональной политики государства, а именно: целенаправленности, адресности, избирательности, альтернативности, рациональности, сохранения территориальной целостности, обеспечения экономической безопасности;

– по объекту воздействия селективная региональная политика подразделяется на выравнивающую и поляризирующую, а по характеру воздействия на стимулирующую и сдерживающую;

– предложена классификация инструментов селективной региональной политики, которая позволяет (в отличие от известных классификаций) определить характер избирательного воздействия государства на эндогенный и экзогенный типы регионального развития.

Литература и источники:

1. Михеева, Н. Н. Региональная экономика и управление : учебное пособие для вузов / Н. Н. Михеева. – Хабаровск : РИОТИП, 2000. – 400 с.

2. Лексин, В. Н. Государство и регионы / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 368 с.

3. Леонов, С. Н Региональная экономическая политика в переходной экономике / С. Н. Леонов. – Владивосток : Дальнаука, 1998. – 188 с.

4. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. отв. ред. А. В. Кузнецов. – М. : ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.

5. Сидоренко, О. В. Зарубежный опыт регионального управления: монография / О. В. Сидоренко, С. Н. Леонов ; отв. ред. П. А. Минакир ; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ление, Ин-т экон. исследований, Хабаровская гос. акад. эконом. и права – Хабаровск : Хабаровская краевая типография, 2011. – 144 с.

6. Сидоренко, О. В. Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран / О. В. Сидоренко, С. Н. Леонов // Пространственная экономика. – 2011. – №1. – С. 67 – 80.