

УДК 332.142

О.В. Сидоренко, Т.Н. Бондаренко

СЕЛЕКТИВНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

Рассмотрен концептуальный подход к формированию селективной региональной политики как самостоятельного типа региональной политики государства, включающий определение «селективная региональная политика» и классификацию ее 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 тип регионального развития при разработке организационно-методического обеспечения региональной политики государства.

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

Разработкой теоретических основ избирательного селективного воздействия государства на развитие регионов занимались многие исследователи: А.Г. Гранберг, В.Н. Лексин, Н.Н. Ларина, Н.Н. Михеева, А.Н. Швецов и др. Однако общепринятого толкования термина «селективная региональная политика» до настоящего времени не сложилось. Можно выделить два основных подхода к пониманию ее роли и места в региональной экономической политике государства. Селективная региональная политика или отождествляется с региональной экономической политикой государства, или рассматривается как ее составная часть.

Представляется, что первый подход недостаточно корректен, так как круг вопросов, решаемых в рамках региональной экономической политики государства, значительно шире. Содержание региональной политики государства состоит в согласованной реализации двух ее самостоятельных типов: общерегиональной и селективной [1].

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 осуществляется определение сферы самостоятельных и совместных действий, полномочия и ответственность органов власти по всем аспектам развития регионов; установление общефедеральных правил, процедур и норм федерального разделения собственности, природных ресурсов, финансов.

Селективная региональная политика, являясь самостоятельным типом региональной экономической политики государства, формируется исходя из общественных целей и приоритетов, обозначенных в концепции территориального развития страны, которая задает стратегические ориентиры пространственного развития.

Селективная региональная политика избирательно воздействует на развитие регионов. В зависимости от объекта воздействия селективная политика может быть подразделена на поляризующую и выравнивающую.

Поляризующая селективная политика направлена на стимулирование регионов, имеющих наибольший экономический потенциал развития, с целью максимизации национального дохода. Воздействие государства на развитие регионов – «локомотивов роста» – направлено на стимулирование развития внутренних ареалов крупнейших агломераций и реализацию крупномасштабных программ на базе «полюсов роста». Поляризующая селективная региональная политика действительно может обеспечить опережающий рост экономики страны, но за счет усиления имущественного и социального расслоения населения. Такой подход обычно используют развивающиеся страны, а наиболее яркий пример его реализации – Китай.

Выравнивающая селективная региональная политика представляет собой политику выравнивания уровней экономического развития и инвестиционных потенциалов регионов страны. Объектами данного вида селективной региональной политики являются проблемные регионы. Выбор регионов, которые должны стать объектами выравнивающей селективной региональной политики, является сложной задачей, которая решается каждой страной самостоятельно. В зависимости от этого выбора определяется и набор инструментов селективной региональной политики, при помощи которого власти намереваются разрешить их проблемы.

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой в качестве объектов селективной политики, направленной на выравнивание уровней экономического развития регионов, выделяется как минимум три типа регионов, депрессивные промышленные регионы, депрессивные аграрные регионы? перенаселенные городские ареалы.

Соответственно можно говорить о *характере* выравнивающей региональной селективной политики. В случае если объектами выравнивающей селективной региональной политики выступают перенаселенные городские ареалы – мегаполисы, то речь идет о *сдерживающем* характере выравнивающей селективной региональной политики.

В случае, когда объектами выравнивающей селективной региональной политики выступают отстающие в развитии регионы, можно говорить о ее *стимулирующем* характере. Стимулирующий характер выравнивающей селективной региональной политики проявляется в стимулировании притока инвестиций в отсталые регионы и предоставлении последним финансовой помощи. Этот подход характерен преимущественно для экономически развитых стран.

Стимулирующая и сдерживающая селективные региональные политики базируются на общем принципе социальной справедливости, т.е. таком пространственном распределении экономической активности, при котором жители всех регионов имеют примерно равные возможности достижения желаемого благосостояния.

Целями стимулирующей селективной политики являются: выравнивание уровня экономического и социального развития разных частей страны,

сокращение числа проблемных регионов, решение проблем развития проблемных регионов.

В случае реализации сдерживающей селективной политики социальная справедливость обеспечивается сдерживанием (ограничением) роста экономического потенциала городских агломераций [1].

Процесс формирования селективной региональной политики государства предполагает нахождение компромисса (разумного сочетания) между целями поляризующего и выравнивающего видов селективной региональной политики, который обусловлен общественными приоритетами государства на данном этапе развития, т.е. либо снижение межрегиональных различий, либо максимизация роста национальной экономики.

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 :

1) *целенаправленности* – означает, что избирательное воздействие государства на региональное развитие направлено на достижение четко поставленной цели;

2) *избирательности* – означает, что селективная региональная политика воздействует не на все регионы страны, а только на определенные территории, например проблемные регионы;

3) *адресности* – предполагает адресное воздействие на развитие экономики конкретного региона;

4) *альтернативности* – при формировании селективной региональной политики государства возникает необходимость построения альтернатив, т.е. определения возможных качественно различных сценариев преобразования внутренней структуры региональной системы страны;

5) *рациональности* – предполагает, что при формировании селективной региональной политики должно быть достигнуто разумное сочетание (компромисс) целей реализации поляризующей и выравнивающей селективных региональных политик, которое обусловлено общественными приоритетами государства;

6) *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;

7) *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 определенные территории посредством рационального размещения экономической деятельности по территории страны с целью повышения уровня ее 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 [2], административные и экономические [3], прямые и косвенные [3, 4]. В каждой классификации имеются определенные 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, рассматривается только их перечень.

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

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 такими инструментами, как 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

передает регионам (проблемным или «локомотивам роста») значительные суммы.

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, причем одна единица придется 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 еще около 2,5–3 единиц. Таким образом, полный мультипликатор влияния госзакупок на валовую продукцию может составить 5–6 единиц. 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 внутри-региональных 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 жесткую грань между этими двумя типами развития регионов. Ясно только одно, что при выборе эндогенного пути развития регионов государственные затраты значительно

меньше, чем при использовании экзогенного развития. 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 (СЭЗ) является стимулирующим инструментом селективной выравнивающей и поляризирующей 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 [5].

Ограничивающие инструменты селективной региональной политики применяются в мировой практике только при проведении выравнивающей политики, объектами которой в данном случае выступают перенаселенные городские агломерации: Париж, Лион (Франция), Лондон и Бирмингем (Великобритания), Токио (Япония), Хельсинки (Финляндия) и др. Эти методы носят преимущественно административный характер. Также к этим инструментам можно отнести введение субсидий на децентрализацию – компенсации (до 60% во Франции) расходов 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, удаленных из Парижа, было создано 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 требовалось для размещения новых предприятий [7].

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 введен особый налог на инвестиции в строительство [8].

Резюмируя, отметим, что:

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

б) методологическую основу формирования селективной региональной политики государства составляют следующие принципы: целенаправленности, адресности, избирательности, альтернативности, рациональности, сохранения территориальной целостности, обеспечения экономической безопасности;

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

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

Литература

1. Сидоренко О.В., Леонов С.Н. Селективная и общерегиональная политика зарубежных стран: закономерности и особенности реализации // *Федерализм*. 2013. №2. С. 63–78.
2. Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление. Хабаровск : РИОТИП, 2000. 400 с.
3. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. 368 с.
4. Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток : Дальнаука, 1998. 188 с.
5. Сидоренко О.В. Зарубежный опыт селективной региональной политики // *Инициативы XXI века*. 2010. №2. С. 40–43.
6. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН; отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
7. Сидоренко О.В., Леонов С.Н. Зарубежный опыт регионального управления / отв. ред. П.А. Минакир ; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований, Хабаровская гос. акад. эконом. и права. Хабаровск : Хабаровская краевая типография, 2011. 144 с.
8. Сидоренко О.В., Леонов С.Н. Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран // *Пространственная экономика*. 2011. № 1. С. 67–80.

Sidorenko¹ O.V., Bondarenko² T.N. ¹ Department of State and Municipal Management, Khabarovsk State Academy of Economics and Law, Khabarovsk, Russia. E-mail: ovsidorenko@rambler.ru. ² Department of Business Economics and Management, Khabarovsk State Academy of Economics and Law, Khabarovsk, Russia. E-mail: bt1234@mail.ru

THE STATE'S SELECTIVE REGIONAL POLICY.

Keywords: Selective regional policy; Types and instruments of the selective regional policy.

The analysis and systematization of theoretical approaches to the content of regional selective state policy have shown that there is no commonly accepted meaning of the term 'selective regional policy', but there are two main approaches to the understanding of its role and place in regional economic policy. The first is identified with the regional economic policy of the state and the second is considered an integral part of the state's regional economic policy.

The authors consider the first approach to be not entirely correct because of the range of issues solved by regional economic policy is much wider.

The content of regional economic policy consists of the coherent implementation of its two separate types: common regional and selective.

Common regional policy is directed at creating common prerequisites for regional development. The measures of this policy don't have an elective designation and therefore they uniformly affect all regions of the country, forming the legal, organizational and economic environment of their independent activity. In the framework of the common regional policy exist definitions for the scope of individual and joint actions, the power and responsibility of the authorities in all aspects of regional development, the establishment of general federal guidelines, procedures and regulations for the federal and regional division of property, natural resources, and finances.

Selective regional policy as an independent type of state regional economic policy is formed on the basis of the social goals and priorities identified in the concept of the country's territorial development, which sets the strategic guidelines for spatial development.

An analysis of regional policy tool classifications showed that there is no common approach in literature to classifying tools of elective impact by the state on the regional development, and as a rule, only their inventory is offered.

In this article, the authors propose a classification of selective regional policy tools, reflecting the stimulating or limiting impact on the exogenous and endogenous type of regional economic development.

Summarizing, we note that:

- Selective regional policy is the elective impact by the state on certain territories through the rational allocation of economic activity across the country in order to improve its socio-economic development and territorial integrity;
- Methodological principles have been developed for selective regional policy and include purposefulness, selectivity, addressness, alternativeness, rationality, conservation of territorial integrity, and protection of economic security;
- The selective impact of a project's regional policy is divided into polarizing and equalizing, and the nature of the impact into stimulating and restraining;
- A classification of selective regional policy tools has been proposed and allows, in contrast to the existing classifications, for the determination of the nature of the elective impact of the state on the endogenous and exogenous type of regional development.

References

1. Sidorenko O.V., Leonov S.N. *Selektivnaya i obshcheregional'naya politika zarubezhnykh stran: zakonmernosti i osobennosti realizatsii* [The selective and general regional policy of foreign countries: consistent patterns and specifics of the implementation]. *Federalizm*, 2013, no. 2, pp. 63–78.
2. Mikheyeva N.N. *Regional'naya ekonomika i upravleniye* [Regional Economy and Management]. Khabarovsk, RIOTIP Publ., 2000. 400 p.
3. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Gosudarstvo i region* [The State and a Region]. Moscow, Knizhnyy dom 'LIBROKOM', 2009. 368 p.
4. Leonov S.N. *Regional'naya ekonomicheskaya politika v perekhodnoy ekonomike* [The Regional Economic Policy in a Transition Economy]. Vladivostok, Dal'nauka Publ., 1998. 188 p.
5. Sidorenko O.V. *Zarubezhnyy opyt selektivnoy regional'noy politiki* [Foreign experience of the selective regional policy]. *Initiativy XXI veka*, 2010, no. 2, pp. 40 – 43.
6. Kuznetsov A. V. (Ed.) *Regional'naya politika stran ES* [The Regional Policy of EU Countries]. Moscow, IM·EMO RAN, 2009. 230 p.
7. Sidorenko O.V., Leonov S.N. *Zarubezhnyy opyt regional'nogo upravleniya* [Foreign Experience of Regional Management]. Khabarovsk, Khabarovskaya krayevaya tipografiya, 2011. 144 p.
8. Sidorenko O.V., Leonov S.N. *Zakonmernosti i osobennosti realizatsii selektivnoy regional'noy politiki zarubezhnykh stran* [The consistent patterns and specifics of the implementation of the selective regional policy in foreign countries]. *Prostranstvennaya ekonomika*, 2011, no. 1, pp. 67–80.

Поступила в редакцию DD.MM.2014

Received September DD, 2014

For referencing:

Sidorenko O.V., Bondarenko T.N. *Selektivnaya regional'naya politika gosudarstva* [The State's selective regional policy]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2014, no. 3 (27), pp. 110-117.