

КЛАССИФИКАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ СЕЛЕКТИВНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Предложена классификация инструментов селективной региональной политики, позволяющая определить характер избирательного воздействия государства на эндогенный и экзогенный типы регионального развития при разработке организационно-методического обеспечения региональной политики государства.

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

O.V. Sidorenko

CLASSIFICATION OF TOOLS OF SELECTIVE REGIONAL POLICY OF THE STATE

The author suggests a classification of selective regional policy tools that helps to determine the nature of the state's selective impact on endogenous and exogenous types of regional development when working out organizational and methodical support for the state regional policy.

Keywords: selective regional policy, selective regional policy tools.

Под селективной региональной политикой автор понимает сознательную деятельность органов государственного управления, состоящую в избирательном воздействии на определенные территории с целью достижения эффективного и (или) равномерного распределения экономической активности по территории страны.

Исходя из содержания моделей региональной политики (эффективность, равенство), селективную региональную политику автор подразделяет на поляризованную и выравнивающую [3]. Поляризованная селективная региональная политика базируется на принципах ноадальной системы и на предпосылке о наличии в регионах «полюсов», генерирующих их поступательное движение с целью максимизации национального дохода. Выравнивающая селективная политика направлена на сглаживание межрегиональных различий путем избирательного воздействия на проблемные регионы. Выбор регионов, которые должны стать объектами выравнивающей селективной региональной политики, представляет собой сложную задачу, которая решается каждой страной самостоятельно. В случае если объектами выравнивающей политики выступают отстающие в развитии регионы, можно говорить об ее стимулирующем характере. Объектами сдерживающей селективной политики являются перенаселенные городские ареалы — мегаполисы.

С целью систематизации и обобщения применяемых на практике инструментов селективной региональной политики автор изучил существующие классификации инструментов региональной экономической политики: деление на макро- и микроинструменты [6]; административные и экономические [4]; прямые и косвенные [4; 6]. В каждой классификации имеются определенные условности, а порой противоречия, например государственный заказ относят к прямым инструментам ре-

гиональной 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 [4; 6].

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

Классификация инструментов селективной региональной политики

Инструмент	Стимулирующие	Сдерживающие
Экзогенное региональное развитие	Государственное инвестирование в строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры Государственное субсидирование Государственный заказ (государственные закупки)	Штрафы за инвестиции в новые предприятия или в расширение действующих 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 Субсидии за децентрализацию промышленности
Эндогенное региональное развитие	Предоставление предпринимателям региона различного рода льгот (таможенных, налоговых, административных), льготных кредитов, прав ускоренной амортизации Региональные премии предпринимателям Создание специальных экономических зон	Повышение налоговых ставок за аренду земельных участков в перенаселенных агломерациях Введение налогов на строительство предприятий Повышение налогов за природопользование

Экзогенное (внешнее) 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 в случае проведения как поляризованной, так и выравнивающей селективной региональной политики. Разница состоит лишь в объектах избирательного воздействия государства: поляризованная политика направлена на стимулирование развития регионов — «локомотивов роста»; при применении выравнивающей политики объектом стимулирования выступают проблемные регионы.

Стимулирование экзогенного развития территорий осуществляется с использованием следующих инструментов: государственное финансирование строительства промышленных и инфраструктурных объектов; государственные субсидии; государственный заказ.

Государственные инвестиции направляются на развитие производственной, социальной и экологической инфраструктуры 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 органы власти государство передает регионам (проблемным или «локомотивам роста») значительные суммы. Существуют примеры прямого учета затрат на развитие инфраструктуры в затратах на региональную политику [4]. Более того, в региональной политике Европейского союза в последние десятилетия наметился явный крен в сторону стимулирования создания инфраструктурных объектов в проблемных регионах, например строительство и оснащение промышленных парков или технопарков, энергетических объектов, дорог, аэропортов, портов, сооружение объектов в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, туризма [8]. 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 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 [2].

Следующим инструментом стимулирования регионального развития является система государственных закупок (или госзаказа). Активность государства в формировании госзакупок различается в разных странах, 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 [9, с. 290]. 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 жесткую грань между этими двумя типами развития регионов. Ясно только одно: при выборе эндогенного пути развития регионов государственные затраты значительно меньше, чем при выборе экзогенного пути развития. Государство участвует в эндогенном развитии регионов через оказание небольшой финансовой поддержки предпринимателям, совершенствование структур управления, предоставление различного рода льгот (таможенных, налоговых, административных), 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 выравнивающей и поляризованной селективной 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. Критериями создания зоны являлись уровень среднедушевого дохода (в США 70% жителей района должны иметь доходы ниже 80% средне-национального уровня) и уровень безработицы, значительно превышающий национальный.

СЭЗ как стимулирующий инструмент поляризованной селективной региональной политики использовались в Китае в начале 80-х гг. XX в. Они были созданы в восточных провинциях, которые имели более благоприятные условия для ускоренного развития (наличие развитой промышленной базы и инфраструктуры, наиболее квалифицированных трудовых ресурсов) и могли дать наибольшую отдачу от использования государственных капиталовложений [7].

Программирование регионального развития является одним из наиболее активных стимулирующих методов селективной региональной политики и представляет собой совокупность инструментов, направленных на стимулирование эндогенного и экзогенного типов регионального развития. Оно охватывает такие формы, как национальное планирование регионального развития, а также отдельные программы развития регионов. 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 [2].

Ограничивающие инструменты селективной региональной политики применяются в мировой практике только при проведении выравнивающей политики, объектами которой в данном случае выступают перенаселенные городские агломерации: Париж и 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 — компенсацию (до 60% во Франции) расходов на перемещение промышленных мощностей из крупных горо-

дов в другие районы. В Париже для получения такой субсидии необходимо было освободить площадь не менее 500 м². Субсидии выделялись с целью компенсации части расходов на переподготовку персонала, на оплату потребления электроэнергии и монтажа оборудования на новом месте. С 1955 г. в Парижском регионе вступил в силу декрет, запретивший новое строительство промышленных объектов, что позволило к середине 1970-х гг. вывести из региона более 3 тыс. предприятий [8]. При этом большинство рабочих мест, удаленных из Парижа, были созданы на расстоянии всего до 175 км от столицы [1, с. 39, 55, 85]. В качестве ограничивающего инструмента в Великобритании и Финляндии была введена практика «сертификатов промышленного развития», получение которых было необходимо для размещения новых предприятий в районах сверхконцентрации [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; введение особого налога на инвестиции в строительство (в Южной Финляндии) [8].

Резюмируя, отметим:

– селективная региональная политика — это сознательная деятельность органов государственного управления, состоящая в избирательном воздействии на определенные территории с целью достижения эффективного или равномерного распределения экономической активности по территории страны. Это определение отражает, что содержание селективной политики зависит от выбранной государством на данном историческом этапе модели региональной политики (эффективность, равенство);

– по объекту воздействия селективная региональная политика подразделяется на выравнивающую и поляризованную, а по характеру воздействия — на стимулирующую и сдерживающую, что позволяет системно формировать дифференцированную селективную политику в отношении проблемных регионов;

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

Список использованной литературы

1. Былов В.Г. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России / В.Г. Былов. — М.: ИНИОН РАН, 1996. — 132 с.
2. Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н.И. Ларина, А.А. Кисельников. — М.: Экономика, 1998. — 172 с.
3. Леонов С.Н. Зарубежный опыт регионального управления / С.Н. Леонов, О.В. Сидоренко. — Хабаровск: Хабаров. краевая тип., 2011. — 144 с.
4. Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике / С.Н. Леонов. — Владивосток: Дальнаука, 1998. — 188 с.
5. Леонов С.Н. Управление развитием проблемного региона / С.Н. Леонов, Б.Л. Корсунский. — Хабаровск: РИОТИП, 2006. — 276 с.
6. Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление: учеб. пособие для вузов / Н.Н. Михеева. — Хабаровск: РИОТИП, 2000. — 400 с.
7. Мозиас П.М. Региональная политика в КНР: эволюция, движущие силы, современные тенденции / П.М. Мозиас // Общество и государство в Китае. — 2008. — № 1. — С. 91.

8. Региональная политика стран ЕС / Центр европ. исслед. ИМЭМО РАН; отв. ред. А.В. Кузнецов. — М.: ИМЭМО РАН, 2009. — 230 с.

9. Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье / М.К. Бандман, В.Д. ИONOва, В.Ю. Малов и др. — Новосибирск: СО Наука, 1992. — 344 с.

References

1. Bylov V.G. Ekonomicheskie aspekty regional'noi politiki v stranakh Evropy: opyt dlya Rossii / V.G. Bylov. — M.: INION RAN, 1996. — 132 s.

2. Larina N.I. Regional'naya politika v stranakh rynochnoi ekonomiki / N.I. Larina, A.A. Kisel'nikov. — M.: Ekonomika, 1998. — 172 s.

3. Leonov S.N. Zarubezhnyi opyt regional'nogo upravleniya / S.N. Leonov, O.V. Sidorenko. — Khabarovsk: Khabarov. kraevaya tip., 2011. — 144 s.

4. Leonov S.N. Regional'naya ekonomicheskaya politika v perekhodnoi ekonomike / S.N. Leonov. — Vladivostok: Dal'nauka, 1998. — 188 s.

5. Leonov S.N. Upravlenie razvitiem problemnogo regiona / S.N. Leonov, B.L. Korsunskii. — Khabarovsk: RIOTIP, 2006. — 276 s.

6. Mikheeva N.N. Regional'naya ekonomika i upravlenie: ucheb. posobie dlya vuzov / N.N. Mikheeva. — Khabarovsk: RIOTIP, 2000. — 400 s.

7. Mozias P.M. Regional'naya politika v KNR: evolyutsiya, dvizhushchie sily, sovremennye tendentsii / P.M. Mozias // Obshchestvo i gosudarstvo v Kitae. — 2008. — № 1. — S. 91.

8. Regional'naya politika stran ES / Tsentr evrop. issled. IMEMO RAN; отв. ред. А.В. Кузнецов. — М.: IMEMO RAN, 2009. — 230 с.

9. Territorial'no-proizvodstvennye komplekсы: Nizhnee Priangar'e / M.K. Bandman, V.D. Ionova, V.Yu. Malov i dr. — Novosibirsk: SO Nauka, 1992. — 344 s.

Информация об авторе

Сидоренко Ольга Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра государственного и муниципального управления, Хабаровская государственная академия экономики и права, г. Хабаровск, e-mail: ovsidorenko@rambler.ru.

Author

Sidorenko Olga Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of State and Municipal Management, Khabarovsk State Academy of Economics and Law, Khabarovsk, e-mail: ovsidorenko@rambler.ru.