

Сергей ЛЕОНОВ, Ольга СИДОРЕНКО

ОБЩЕРЕГИОНАЛЬНАЯ И СЕЛЕКТИВНАЯ ПОЛИТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ*

В статье изложены теоретические положения формирования региональной политики государства. Показано, что региональная экономическая политика формируется как симбиоз двух ее типов: общерегионального и селективного. Выявлены закономерности и особенности реализации региональной политики зарубежных стран.

Ключевые слова: общерегиональная политика, региональная экономическая политика, региональное управление, селективная региональная политика

Актуальность конкретизации приоритетов региональной политики Российской Федерации обуславливает то, что одной из негативных тенденций, сдерживающих ее социально-экономическое развитие, является значительная межрегиональная дифференциация, неизбежным следствием которой выступает рост числа проблемных регионов. Несмотря на декларируемые меры по противодействию названной тенденции, преодолеть эту дифференциацию пока не удалось. Полагаем, что помочь в решении этой задачи позволит обобщение и систематизация зарубежного опыта государственного регулирования территориального развития.

Типология региональной политики государства

Авторы статьи, развивая подход А.Н. Швецова¹, считают, что содержание региональной экономической политики государства² заключается

*Статья подготовлена при поддержке проекта ДВО № 12-I-ООН-01.

¹Швецов А.Н. Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 2. С. 38.

²Хотя проблемам региональной экономической политики уделяется большое внимание, общепринятого толкования этого термина не существует. Это не случайно, т.к. само понятие региональной политики многогранно и многовариантно, предполагает множество методологических подходов.

в согласованной реализации двух ее самостоятельных типов: общерегиональной и селективной политики (см. рис. 1).

Мы полагаем, что различие двух типов региональной политики заключается в объекте воздействия и избирательности мер воздействия.

Общерегиональная политика направлена на создание общих предпосылок регионального развития. Реализуемые в ее рамках меры не имеют избирательного назначения и равномерно влияют на все регионы страны, формируя правовую, организационную и экономическую среду их самостоятельной активности. В рамках данной политики осуществляется определение сферы самостоятельных и совместных действий, полномочия и ответственность органов власти по всем аспектам развития регионов; установление общегосударственных правил, процедур и норм федерально-регионального разделения собственности, природных ресурсов, финансов.

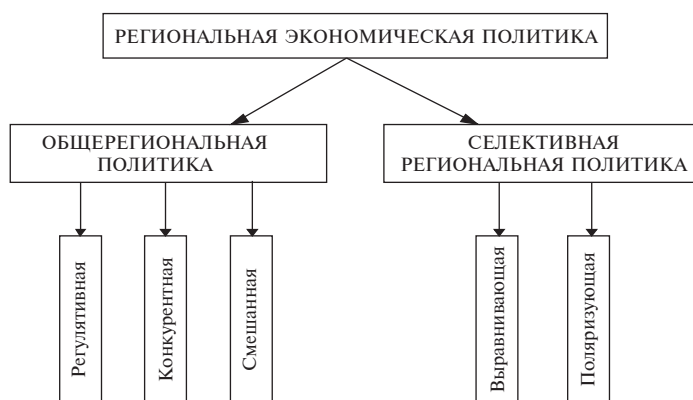


Рис. 1. Типология государственной региональной политики

Общерегиональная экономическая политика с определенной долей условности (в зависимости от содержания проводимых мероприятий) может быть подразделена на регулятивную, конкурентную и смешанную (см. табл. 1).

Для регулятивного вида общерегиональной политики характерна главенствующая роль государства с его централизованными ресурсами, а регионы подчиняются центральным властям как проводники их политики. Такой вид общерегиональной политики характерен преимущественно для унитарных государств (Франция, Швеция, Дания, Япония), где отсутствует территориальное разделение властей. Сферы полномочий территориальных единиц устанавливаются актами центральной государственной власти, а деятельность территориальных органов власти по существу сводится к исполнению решений центра.

Т а б л и ц а 1

**Сравнительная характеристика применяемых развитыми странами видов
общерегиональной политики**

Признаки	Регулятивный вид	Конкурентный вид	Смешанный вид
Общие принципы	Государственная власть едина, единая система законодательства, исполнительной и судебной власти	Государственная власть двухуровневая (федеральная и субъектов), двухуровневая система законодательной, исполнительной, а иногда и судебной власти	Государственная власть формально едина, но существует два уровня законодательной, иногда и исполнительной власти
Объекты общерегиональной политики	Административно-территориальные единицы — механизм их формирования определяется законодательно центром	Субъекты федерации — механизм их формирования определяется самостоятельно (с учетом федеральных конституционных ограничений)	Автономии или субъекты федерации — механизм их формирования разрабатывается самостоятельно, но должен быть утвержден центральными органами власти
Сферы законодательных полномочий объектов общерегиональной политики	Сферы полномочий территориальных единиц устанавливаются актами центральной власти	Сферы полномочий определяются по Конституции и включают: список исключительных полномочий федерации; список запретов для субъектов, презумпция компетенции субъектов и сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение)	Сферы полномочий определены в уставах территориальных единиц и утверждаются (ратифицируются) актами центрального правительства. Для федераций — конкурирующие компетенции
Декларируемые цели и задачи	Создание общих принципов и правил политико-территориального устройства государства; создание институциональной среды регионального развития; создание нормативно-правовых основ, определяющих общие направления региональной политики и устанавливающих правила взаимодействия различных институтов; определение порядка образования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для социального и экономического развития регионов		
Страны	Франция, Швеция, Дания, Япония	США, Мексика, ФРГ, Швейцария, Австралия, Бельгия	Италия, Испания, Великобритания

Источник: составлено по Эйсмонд А.Г. Европейская региональная политика: анализ основных направлений исследования // Социология и политология. 2008. № 3. С. 95–99; Осборн Р. Национальное самоопределение и целостность государства // Общественные науки и современность. 1993. № 5. С. 122–126; Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социология. 1999 (спецвыпуск); Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 2002; Саликов М.С. Разграничение компетенции в американской федеративной системе // Российский юридический журнал. 1996. № 4. С. 75–83.

В отличие от регулятивной политики при *конкурентном виде общерегиональной политики* главной действующей силой регионального развития становятся регионы, которые «борются» на общих и равных условиях конкуренции за ресурсы регионального развития (трудовые, финансовые и иные). Этот вид применяется преимущественно в странах с федеративным типом государственного устройства. Территориальными единицами в данном случае выступают регионы — субъекты федераций³.

Для этого вида общерегиональной политики характерно конституционно установленное разграничение компетенции между федерацией в целом и ее субъектами. Выделяются несколько способов размежевания предметов ведения федерации и ее субъектов: исключительные полномочия федерации; исключительные полномочия субъектов; совместная компетенция федерации и субъектов. Конституции обычно устанавливают исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы отнесены к ведению ее субъектов. К предметам ведения федерации обычно относятся оборона, внешняя политика, авиатранспорт, железные дороги, почта, телеграф. Только федерация может регулировать эти вопросы актами, принимаемыми ее органами.

Существует вариант, когда размежевание предметов ведения состоит в том, что указываются три их сферы: компетенция федерации, ее субъектов и совместная компетенция федерации и субъектов. Сфера совместной компетенции часто называется совпадающей (конкурирующей) компетенцией. Типичным примером государства, использующего институт конкурирующей компетенции, является Германия⁴. Конкурирующая компетенция для ряда сфер сельского хозяйства и вопросов иммиграции предусмотрена и в канадском законодательстве.

Для *смешанного вида общерегиональной политики* характерно сочетание признаков, присущих двум диаметрально противоположным типам региональной политики — конкурентному и регулятивному. Примером использования смешанного вида общерегиональной политики являются унитарные государства Испания и Италия, где высшие территориальные единицы обладают государственной автономией (характерно для конкурентного типа), однако уставы (статусы) автономных сообществ Испании и областей Италии утверждаются актами центрального парламента (характерно для регулятивного типа). Государственная власть формально едина, но существует два уровня законодательства, что характерно для конкурентного вида общерегиональной политики.

³ Число субъектов федераций сильно разнится от федерации к федерации. На Коморских островах их 2, в Бельгии — 3, в Австралии — 6, в Объединенных Арабских Эмиратах — 7, в Австрии — 9, в Канаде — 10, в Германии — 16, в Швейцарии — 23, в США — 50.

⁴ См., напр.: *Миролюк М.Г.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: Московский государственный институт международных отношений МИД России; Российская политическая энциклопедия. 2008. С. 134; *Васильев В.И.* История германского федерализма // Новая и новейшая история. 1998. № 3. С. 27–49.

Селективная государственная региональная политика⁵ в отличие от общерегиональной избирательно воздействует на развитие регионов (см. табл. 2) и может быть подразделена на поляризующую⁶ и выравнивающую.

Т а б л и ц а 2

Сравнительная характеристика видов селективной региональной политики

Признаки	Поляризующая селективная политика	Выравнивающая селективная политика	
		стимулирующая	сдерживающая
Общие принципы	Принципы ноудальной системы	Принципы социальной справедливости	
Объекты селективной политики	Регионы, имеющие наибольший потенциал экономического роста	Отсталые и депрессивные регионы	Перегруженные городские агломерации — мегаполисы
Цель	Достижение максимального общенационального благосостояния за счет эффективного использования экономического потенциала регионов — полюсов роста	Снижение межрегиональных различий путем стимулирования роста проблемных регионов	Снижение межрегиональных различий путем сдерживания роста мегаполисов
Страны, применяющие конкретный вид селективной политики	Китай (1970—1990-е гг.), Греция (1960—1980-е гг.), Южная Корея (1960—1980 гг.), Япония (1960—1970-е гг.)	США, Европейский Союз, Канада, Нидерланды (вторая половина 1960-х гг.), Южная Корея (1990-е гг.)	Нидерланды (1990-е гг.), Франция (1950—1970-е гг.), Великобритания (1950—1970-е гг.), Япония (1970—2000 гг.)

Источник: составлено по Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А. В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; *Леонов С. Н., Корсунский Б. Л.* Управление развитием проблемного региона / отв. ред. П. А. Минакир. ДВО РАН. Ин-т экон. исследований. Хабаровск: РИОТИП, 2006. С. 60—75; *Гранберг А. Г.* Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М.: Экономика.: 2000; *Каракчиев П.* Становление европейской политики регионов Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 6. С. 21—28.

Поляризующая селективная региональная политика предусматривает приоритетную поддержку одного или нескольких регионов, имеющих наиболее высокий экономический и инвестиционный потенциал, в ущерб другим регионам. Этот вид селективной политики базируется

⁵ В настоящей статье термин «селективность» понимается как свойство региональной экономической политики государства, имманентность которого обусловлена несостоятельностью рынка в тех или иных сегментах рыночной системы.

⁶ Авторы благодарны д.э.н. А. Н. Швецову за уточнение термина «поляризующая» селективная региональная политика, возникшего в ходе научной дискуссии.

на принципах нодальной системы и на предпосылке о наличии в регионах «полюсов», генерирующих их поступательное движение с целью максимизации национального дохода. Основной целью поляризующей селективной региональной политики является максимизация темпов роста национальной экономики за счет эффективного использования экономического потенциала регионов — «полюсов роста» («локомотивов роста»).

Выравнивающая селективная региональная политика направлена на выравнивание уровней экономического развития и инвестиционных потенциалов регионов страны. Ее объектами являются проблемные регионы, выбор перечня которых осуществляется каждой страной самостоятельно.

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.

Например, если объектами выравнивающей селективной региональной политики выступают перенаселенные городские ареалы — мегаполисы, то речь идет о *сдерживающем* характере выравнивающей селективной региональной политики⁷. 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 стран⁸. Целями *стимулирующей селективной региональной политики* являются выравнивание уровня экономического и социального развития разных частей страны, сокращение числа проблемных регионов и стимулирование развития проблемных регионов.

В случае реализации сдерживающей селективной политики социальная справедливость обеспечивается сдерживанием (огра-

⁷ Примером может служить практика «сертификатов промышленного развития», применяемая в Великобритании, получение которых было необходимо для размещения новых предприятий в районах сверхконцентрации. В Аргентине рост концентрации производства в прибрежном районе вынудил правительство в законодательном порядке запретить создание новых промышленных предприятий в столице (см.: *Леонов С.Н., Корсунский Б.Л.* Управление развитием проблемного региона. Хабаровск: РИОТИП, 2006; *Кузнецова О.* Мировой и российский опыт региональной экономической политики // *Мировая экономика и международные отношения.* 2003. № 10. С. 60).

⁸ Наиболее ярким примером является региональная политика Канады и Европейского союза (см.: *Леонов С.Н., Сидоренко О.В.* Зарубежный опыт регионального управления. Хабаровск: Хабаровская краевая типография, 2011; *Эйсмонт А.Г.* Европейская региональная политика: анализ основных направлений исследования // *Социология и политология.* 2008. № 3. С. 95–99).

ничением) роста экономического потенциала городских агломераций⁹.

Итак, селективная политика социально-экономического развития проблемных территорий направлена на реализацию только целей, которые не могут быть достигнуты автоматически в результате действия рыночных механизмов, и отличается от других мер государственного регулирования территориального развития (например, от обезличенных трансфертов) обязательной адресной и целевой направленностью. Механизмы стимулирующей селективной политики столь же разнообразны, сколь различна глубина и степень депрессии. К ним можно отнести: региональные программы развития отсталых и депрессивных регионов¹⁰; создание стимулов для максимального использования внутреннего потенциала проблемных регионов¹¹.

Этапы и особенности реализации общерегиональной и селективной политики в зарубежных странах

История реализации осознанной региональной политики как самостоятельной деятельности государства начинается с 20-х – 30-х гг. прошлого века. Однако за этот не столь длительный временной период и общерегиональная, и селективная политики прошли ряд этапов, каждый из которых характеризовался своими особенностями.

Общерегиональная политика зарубежных стран оказалась более инерционной и на протяжении XX в. преодолела два этапа.

Первый, достаточно длительный период, был связан с формированием системы основных институтов реализации региональной политики (нормативно-правовых, финансово-бюджетных и административных).

Второй (с начала 1990-х гг.) связан с поиском рационального распределения полномочий между центром и регионами. Общей закономерностью второго этапа является усиление функций региональных властей, при котором:

- в странах с конкурентным видом общерегиональной политики, со значительным объемом предметов ведения и полномочий субъектов федерации возникают модели партнерства с местными властями;
- в государствах с регулятивным видом в качестве партнера выступает государство¹².

⁹ Примеры сдерживающей политики наблюдаются при реализации региональной политики во Франции, Великобритании, Японии, Нидерландах (см.: *Сидоренко О.В.* Зарубежный опыт селективной региональной политики // Инициативы XXI века. 2010. № 2).

¹⁰ Наиболее ярким примером является реализация программы по развитию региона в долине реки Теннесси в США (см.: *Tennessee Valley Authority Act. 1933*); *Горкина Т.И.* Комплексное преобразование долины реки Теннесси / URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/PAPERS/HISTORY/TENNESSI.HTM>.

¹¹ Примером является региональная политика в отношении «специальных районов» в Великобритании (см.: *Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009*).

¹² Например, в США и Канаде наблюдается, с одной стороны, предоставление территориям самостоятельности, а с другой — обеспечение их участия в управлении государствен-

Итак, на втором этапе формирования общерегиональной политики зарубежных стран для всех ее видов характерно «уменьшение расстояния между властью и гражданами»¹³, передача все большей части государственных функций от центра к регионам.

Например, в Великобритании, долгое время ориентировавшейся на нарастание централизованного контроля над регионами, произошел поворот к большей автономизации Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса (в частности, в форме создания региональных парламентов)¹⁴. Исторические и административные регионы Италии и Испании, Франции получают все более широкие полномочия. Они начинают играть самостоятельную роль в определении (в рамках общенационального целого) собственных подходов к решению экономических, социальных и гуманитарных задач жизнеобеспечения населения¹⁵. Это приводит в настоящее время к стиранию граней между двумя противоположными видами общерегиональной политики и увеличению числа стран, в общерегиональной политике которых преобладают черты смешанного вида.

Селективная политика как самостоятельный тип региональной политики в странах Запада начала формироваться в 1920-х – 1930-х гг., т.е. одновременно с началом формирования общерегиональной политики. Причиной этого была необходимость устранения последствий экономического кризиса 1929–1932 гг., который наиболее сильно отразился на периферийных и наименее развитых регионах. Селективная политика оказалась более динамичной и разнообразной в сравнении с общерегиональной по видам, объектам, инструментам, целям и решаемым задачам.

Можно выделить четыре периода реализации селективной региональной политики в зарубежных странах (см. табл. 3).

В рамках *первого периода* она формировалась как выравнивающая стимулирующая. Ее объектами были менее развитые, отсталые регионы, а основной целью – снижение межрегиональных различий.

К числу наиболее известных проектов данного периода относятся: программа развития региона долины реки Теннесси¹⁶, образование единого органа для упорядочения индустриального развития Рурской

ными делами. Примером может служить факт создания в системе органов государственной власти США новой структуры – Совета губернаторов. Главная цель деятельности нового органа – укрепление партнерства между федеральным правительством и властями штатов по вопросам национальной жизнеспособности, внутренней безопасности и поддержки гражданского населения (см.: Вашингтон, 12 января 2010 г. ПРАЙМ-ТАСС / URL: www.prime-tass.ru / дата обращения 11.02.13/).

¹³ Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 245.

¹⁴ Гранберг А.Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М.: Экономика, 2000.

¹⁵ Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социология. 1999. Специальный выпуск; Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

¹⁶ Tennessee Valley Authority Act. 1933.

Т а б л и ц а 3

Этапы реализации селективной региональной политики в зарубежных странах

Период	Цели и задачи	Объекты	Инструменты	Виды
I период конец 1920-х — середина 1950-х гг.	Восстановление экономики регионов, наиболее пострадавших от мирового экономического кризиса	Отсталые и депрессивные регионы	Инструменты, стимулирующие экзогенное развитие проблемных регионов	1. выравнивающая политика: <i>стимулирующая</i> — США, Германия, Нидерланды, Швеция, Норвегия
II период вторая половина 1950-х гг. — се- редина 1970-х гг.	Выравнивание уровня социально-экономического развития регионов страны. Эффективное размещение производства в пространстве с целью максимизации национального дохода	Отсталые, депрессивные регионы. Регионы — полюса роста. Перегруженные городские агломерации	Стимулирующие инструменты, направленные на экзогенное и эндогенное развитие регионов. Ограничивающие инструменты	1. выравнивающая политика: <i>стимулирующая</i> — США, Канада, Швеция; <i>сдерживающая</i> — Франция, Великобритания 2. поляризующая политика: Япония
III период середина 1970-х гг. — нача- ло 1990-х гг.	Снижение межрегиональных различий. Снятие ограничений в городских агломерациях. Стимулирование эффективной пространственной организации производства	Сокращение числа проблемных регионов, выделение в них приоритетных ареалов помощи. Регионы — полюса роста	Инструменты, стимулирующие эндогенное развитие территорий. Разработка локальных программ развития регионов	1. выравнивающая политика: <i>стимулирующая</i> — США, Швейцария; <i>сдерживающая</i> — Нидерланды 2. поляризующая политика: Китай, Южная Корея, Япония, Греция
IV период начало 1990-х гг. — настоящее время	Развитие интеграционных процессов с целью устранения диспропорций в пространственном развитии. Снижение межрегиональных различий	Внутренние ареалы крупнейших агломераций. Отсталые и депрессивные регионы (части регионов). Регионы — полюса роста	Инструменты, стимулирующие эндогенное развитие регионов	1. выравнивающая политика: <i>стимулирующая</i> — страны ЕС, Южная Корея, Канада

Источник: составлено по Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования М.: КомКнига, 2005; Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998; Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах / отв. ред. В.В. Вольский, Ю.А. Колосова. М.: Мысль, 1975; Зимаков А.В. Греция: особенности региональной политики // Современная Европа. 2009. № 2. С. 34–41; Былов В.Г. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. М.: ИНИОН, 1996; Леонов С.Н., Корсунский Б.Л. Управление развитием проблемного региона / отв. ред. П.А. Минакир. ДВО РАН. Ин-т экон. исследований. Хабаровск: РИОТИП, 2006.

области в Германии¹⁷, создание польдеров на месте осушаемого залива Зейдерзе в Нидерландах¹⁸. На севере Швеции в 1920–1930-е гг. стимулировалось создание «территорий на болотах» — специальных сельскохозяйственных колоний — для преодоления последствий мирового экономического кризиса путем увеличения занятости и выпуска сельскохозяйственной продукции¹⁹. В Великобритании в 1933 г. для проведения антикризисной политики были выделены «специальные районы», а в 1934 г. был принят первый специальный закон, регулирующий развитие территорий. В предвоенный период (конец 1930-х гг.) получила развитие стимулирующая селективная политика в отношении неосвоенных территорий²⁰.

Второй период реализации селективной региональной политики начинается во второй половине 1950-х гг. Он характеризуется разнообразием выбора объектов и инструментария избирательного воздействия государства. Если в предыдущем этапе выравнивающая селективная политика носила лишь стимулирующий характер, то для данного периода характерно применение также сдерживающей селективной политики. Примером может служить Франция, основными целями селективной политики которой были: индустриализация аграрных территорий; реструктуризация в старопромышленных районах; ограничение экономического потенциала Парижа. Данные цели обуславливали существование огромных диспропорций в экономическом развитии регионов, которые усиливались внутренними миграциями; возникновением угрозы консервации некоторых отсталых регионов из-за усиливающегося старения населения и оттока профессиональных кадров; чрезмерной людской и промышленной концентрации в столичных районах.

Еще одним примером сдерживающей селективной политики является «английская»²¹ форма контроля над размещением производственных мощностей Лондона и Бирмингема в виде так называемых «сертификатов промышленного развития», представляющих собой своего рода разрешение на новое строительство в наиболее благополучных регионах с высокой плотностью производства и с показателями хозяйственной динамики выше средненациональных.

¹⁷ Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: КомКнига, 2005. С. 44.

¹⁸ Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998.

¹⁹ Bylund E. Industrial Location Policy and the Problems of Sparsely Populated Areas in Sweden // 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.

²⁰ Например, в Швеции различные субсидии получали колонисты, основывавшие поселки, специализировавшиеся на выпуске продукции легкой промышленности (см.: Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Кузнецова О.В. Указ. соч. С. 44.

²¹ Каракчиев П. Становление европейской политики регионов Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 6. С. 21–28.

В азиатских странах до середины 1950-х гг. селективной региональной политики не проводилось. Появление интереса к ней в 1960–1970-е гг. было обусловлено обострением социальных и экономических проблем, так же как и в западноевропейских странах в 1930–1940-е гг. Стимулом использования селективной региональной политики стал экологический кризис в Токио и других гигантских городах в начале 1970-х гг., совпавший с неблагоприятной экономической конъюнктурой. Промышленность, приносящая «общественный вред», стала выноситься на периферию крупных городских агломераций в сельские районы, стимулировалось превращение центров окраинных и малоосвоенных районов в важные экономические ядра. Следует подчеркнуть, что в начале 1960-х гг. не только Япония, но и многие другие страны, стали проводить поляризованную селективную политику, которая базировалась на принципах нодальной системы и на предпосылке о наличии в регионах своеобразных «полюсов», генерирующих их поступательное движение²².

Проведение *выравнивающей стимулирующей* селективной политики во второй половине 1950-х – 1970-х гг. было характерно для США, Канады, Нидерландов, Швеции и др.

Например, в Нидерландах во второй половине 1960-х гг. проблемные районы были переименованы в «районы стимулирования», были выделены также «районы реструктуризации» – южная часть провинции Лимбург и окрестности Тилбурга, где было введено льготное инвестиционное регулирование²³.

В этот же период правительство Канады приступило к планомерному выравниванию уровней экономического развития регионов (остается высокоприоритетной и в настоящее время). Оно осуществлялось путем прямых финансовых трансфертов в рамках оказания помощи депрессивным регионам (прежде всего Атлантическим регионам), а также путем реализации целевых государственных программ, предусматривающих развитие всех видов инфраструктуры, поощрение частных инвестиций в слаборазвитые регионы путем предоставления налоговых и иных льгот²⁴.

В Швеции наряду с такими традиционными региональными проблемами европейских стран этого периода, как чрезмерная концентрация производства в городских агломерациях и университетских центрах (в центральной и южной Швеции), кризис старопромышленных районов (центральная Швеция) и отсталость аграрных (юго-восток), существовала еще и проблема постоянного оттока насе-

²² В этой связи интересен также опыт Греции (до конца 1970-х гг.), селективная региональная политика которой была направлена на стимулирование наиболее развитых регионов: Афин и Салоников (см.: *Зимаков А.В.* Указ. соч. С. 34–41).

²³ *Ларина Н.И.* Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998.

²⁴ *Ирхин Ю.В.* Канадский опыт государственной региональной политики: сравнительный анализ // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 6. С. 229; *Adams C.* 1994 Spatial Variation in Canadas Socio-Economic Well-Being: Analyzing 1991 Census Data to Determine Trends in Regionalism and Provincialism in Canada. Geography Department thesis, Wilfred Laurier University.

ления из сельских и лесных районов севера в густонаселенные южные районы. Поэтому длительный период времени (вторая половина 1950-х — 1970-е гг.) выравнивающая селективная региональная политика Швеции была направлена в основном на поддержку и развитие северных территорий²⁵.

Третий период реализации селективной региональной политики относится к середине 1970-х — началу 1990-х гг. Он характеризуется сменой акцентов выравнивающей селективной политики с прямого государственного регулирования на стимулирование эндогенного потенциала проблемных регионов, изыскание внутренних резервов преодоления их трудностей и всемерное поощрение с этой целью развития частного предпринимательства.

Данная стратегия реализуется и сегодня. Происходит не только уточнение критериев выделения проблемных регионов, но и более точная дифференциация предоставляемых им мер помощи.

Так, при ориентации на рост конкурентоспособности национальной экономики на мировом рынке государственные инвестиции в проблемные регионы в прежних объемах становятся недопустимой роскошью²⁶. Поэтому концентрация инвестиций наблюдается в тех регионах, где они наиболее выгодны. Делается попытка перенесения акцента с социальных аспектов региональной политики на основе стимулирования эндогенных факторов развития территорий (т.е. происходит смена выравнивающей селективной политики на поляризующую)²⁷.

Регионализация управления и ограничение числа районов помощи способствовали постепенному смещению центра тяжести региональной политики на низовые административные уровни, что привело к пересмотру подходов к селективной региональной политике. Правительства большинства стран приняли решение *отказаться от крупномасштабных национальных и региональных программ*, сосредоточив внимание на локальных программах обустройства территории. Основной акцент был сделан на всемерное развитие инновационных функций проблемных регионов и сферы НИОКР, которые в свою очередь могли привлечь предприятия наукоемких отраслей промышленности.

Во всех развитых странах в этот период получила развитие практика создания научных парков, или технополисов²⁸. Главная их цель — стимулировать развитие отраслей «высоких технологий» с помощью субсидий государства и местных властей путем предоставления оборудованных разной инфраструктурой площадок, близких к государственным или частным университетам или исследовательским центрам²⁹.

²⁵ Пчелинцев О. С. Региональная политика Швеции // Известия Сибирского отделения Академии наук СССР. 1991. Вып. 1.

²⁶ Леонов С. Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука, 1998. С. 41.

²⁷ Зимин Б. Н. Эволюция старопромышленных районов развитых капиталистических стран и использование результатов ее изучения для условий СССР // География и проблемы регионального развития. М.: ИГ АН СССР, 1989. С. 220–235.

²⁸ Аевулов А. Н. Научные и технологические парки, технополисы и регионы науки. М.: Феникс, 2003. С. 63–69.

²⁹ Во Франции, являющейся лучшим примером создания таких парков, свой научный парк стремился образовать центр каждого из 22 регионов, хотя далеко не все они обладали для этого достаточным потенциалом.

Еще одной особенностью третьего этапа реализации селективной региональной политики является ее наиболее активное формирование и реализация в странах Азии. В Японии основной задачей селективной региональной политики является территориальная деконцентрация производства и науки. В 1980 г. была сформулирована программа технополисов (всего их было предложено 25). Ее основной идеей стало рациональное сочетание науки и производства в пределах одного города, а за образец была принята американская Силиконовая долина в Калифорнии³⁰. Первый национальный план территориального развития Южной Кореи (1971–1981 гг.) установил прямую связь между экономическим ростом и региональными проблемами. Акцент делался на поляризующую селективную региональную политику, концепцию «полюсов роста», на развитие Сеула и Пусана. В Китае в 1979 г. концепция «равномерного размещения производительных сил» официально была заменена концепцией «использования сравнительных преимуществ», предпочтение было отдано регионам, имеющим наибольший потенциал экономического роста (приморским регионам)³¹.

Четвертый период реализации селективной региональной политики ознаменовался подписанием Маастрихтских соглашений в 1993 г., послужившим основой осуществления новой «наднациональной» региональной политики в рамках Европейского Союза (далее — ЕС) и развития интеграционных процессов (превращение «Европы национальных государств» в «Европу регионов»).

Проводимая длительное время в странах Европы сдерживающая селективная политика в отношении городских агломераций имела для них и негативные последствия. В агломерациях возникли кризисные ареалы, получившие названия «внутренних» — «*inner areas*» (хотя это и не всегда соответствовало реальной географии — например, в Амстердаме). Эти ареалы стали местом сосредоточения маргинальных групп населения, не имевших средств для переселения в более дорогое жилье. Рядом с преуспевающими кварталами возникли взрывоопасные «острова» бедности. Волнения в них были отмечены во многих странах — Великобритании, Франции, Бельгии³².

В результате в региональной политике возникло и организационно оформилось *новое течение*, направленное на развитие преимущественно «внутренних» ареалов крупнейших агломераций. Территориальные объекты селективной региональной политики «миниатюризировались». Произошел переход от политики развития значительных по площади территорий к *поддержке отдельных центров и даже их частей*.

В настоящее время в ЕС в отношении крупнейших центров одновременно проводится в жизнь *два вида селективной политики*, которые

³⁰ Тацуно Ш. Стратегия-технополисы. Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989.

³¹ См., напр.: Мозиас П.М. Региональная политика в КНР: эволюция, движущие силы, современные тенденции // Общество и государство в Китае. 2008. № 1. С. 90; Jeffrey D. Sachs. Foreign Direct Investment in China: Issues and Problems. Institute for International Development publication. 2000.

³² The Brixton disorders 10–12 April 1981. London: HMSO. 1982.

не всегда можно четко разграничить — ликвидация ареалов бедности и на развитие самих центров (укрепление их позиций в глобальной конкуренции).

При этом крупнейшие центры рассматриваются не изолированно, а как ключевые точки, дающие стимулы развития всей системе городов, всей территории страны, ареалы вне крупных городов приобретают функции их обслуживания и производства более рутинных товаров и услуг. Именно эти две цели старается сочетать общая региональная политика ЕС³³.

Инструментарий селективной региональной политики зарубежных стран значительно диверсифицировался³⁴. Первоначально упор делался на предоставление прямой финансовой помощи (иногда государством оплачивалось более 50% стоимости проекта), т.е. избирательное воздействие преимущественно заключалось в стимулировании экзогенного типа развития. С начала 1990-х гг. значительно шире используются инструменты региональной политики, направленные на увеличение инвестиционной привлекательности избранных территорий, особенно в рамках единой региональной политики ЕС. Естественно, это касается и политики поощрения крупнейших центров.

После вступления в ЕС многие страны изменили вид селективной региональной политики.

Так, Греция, традиционно проводившая поляризованную селективную политику, в 1990-е гг. особое внимание стала уделять выравниванию регионального развития и направляла значительные средства на развитие многочисленных периферийных (приграничных, горных и островных) территорий страны путем интенсификации традиционных отраслей (сельское хозяйство, лесное, рыбное хозяйство, туризм) и модернизации местной экономики на основе внедрения новых технологий³⁵. Подобные тенденции можно отметить и в странах Азии.

Целью третьего национального плана территориального развития Республики Кореи (1990-е гг.) являлось сбалансированное развитие со ставкой на небольшие и средние города периферийных районов³⁶.

В Японии была изменена основная идея создания технополисов: они стали носить социальную направленность, не разрушая, а под-

³³ С 1994 г. в ЕС действует программа URBAN, направленная на развитие кризисных ареалов в городах Европы. Среди этих ареалов много кварталов крупнейших центров Западной Европы (Брюсселя, Вены, Берлина, Гренобля, Дублина, Амстердама, Роттердама, Турина). / URL: http://european.int/comm/regional_policy/urban2 (дата обращения 12.12.2012).

³⁴ *Леонов С.Н., Сидоренко О.В.* Селективная региональная политика как самостоятельный тип региональной политики государства // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 28, 2011. Изд-во: факультет госуправления МГУ.

³⁵ См., напр.: *Зимаков А.В.* Указ. соч. С. 34–41; *Авдулов А.Н.* Указ. соч. С. 63–69; *Ларина Н.И.* Региональные проблемы и опыт региональной политики Греции // Регион: экономика и социология. 1999. № 2.

³⁶ *Ким Х.С.* Региональная политика и благосостояние: южнокорейский опыт // Экономика и математические методы. 1991. № 4.

черкивая местные особенности и своеобразие³⁷. Таким образом, была выработана новая концепция регионального развития на базе высокотехнологичных комплексов — технополисов, соединившая в себе два теоретических начала — «поляризованное развитие» и «местные сообщества».

С учетом сложившихся к концу 1990-х гг. условий правительство КНР откорректировало селективную региональную политику, сконцентрировавшись на выравнивании региональных диспропорций. В рамках новой селективной региональной политики в 1999 г. властями Китая была заявлена программа «Освоение Запада». В упомянутой программе был реализован ряд крупных проектов³⁸: строительство газопровода Тарим — Шанхай, железной дороги Цинхай — Тибет, ЛЭП «Восток — Запад». С 2006 г. новым приоритетным региональным проектом стал проект «Подъем Центра», в рамках которого предусматривается модернизация энергетики, сельского хозяйства, развитие местной инфраструктуры в 6 провинциях³⁹. Реализация названных региональных программ в сочетании с намерениями властей и дальше активно использовать сравнительные преимущества восточных провинций позволяет сделать вывод, что в сферу внимания селективной региональной политики правительства Китая включены практически все регионы. Однако, как мы полагаем, подобный подход может девальвировать саму идею селективности региональной политики и при прочих равных условиях привести к распылению федеральных средств. Но за последние 30 лет Китай не раз удивлял мировое сообщество нетривиальными решениями.

Подведем некоторые итоги.

Как мы попытались показать, хотя каждая страна имеет свои особенности регулирования территориального развития, можно выделить ряд общих черт и закономерностей решения этой задачи.

Первое. Содержание региональной экономической политики любого современного государства требует согласованной реализации двух ее самостоятельных типов: общерегиональной и селективной.

Второе. Общерегиональная политика в значительной мере зависит от политико-территориального устройства государства.

Третье. Переход зарубежных стран к селективной региональной политике, как особого типа государственной региональной политики, был вызван необходимостью устранения недостатков системных экономических кризисов: в европейских странах кризиса 1930—1940-х гг.; в азиатских странах — кризиса 1960—1970-х гг.

Четвертое. Селективная региональная политика на первых этапах реализации в конце 1920-х — середине 1950-х гг. в европейских странах сформировалась как выравнивающая селективная политика. Поэтому основное избирательное воздействие государства на проблемные регионы осуществлялось преимущественно за счет стимулирования экзогенного типа регионального развития.

³⁷ Лилуева О.В. Зарубежный опыт проектирования технопарков // Приволжский научный журнал. 2009. № 1. С. 121—127.

³⁸ Ли Инин. Новые подходы к региональному развитию. Пекин. 2000. С. 232.

³⁹ Речь идет о шести провинциях Центрального Китая: Шаньси, Хубэй, Хэнань, Аньхой, Хунань, Цзянси.

Пятое. В середине 1970-х гг. в мировой практике произошла смена акцентов выравнивающей селективной политики в сторону стимулирования эндогенного типа развития проблемных регионов (данная тенденция сохраняется).

Шестое. Ответом на кризис 1960–1970-х гг. в азиатских странах стал переход к поляризующей селективной региональной политике. Воздействие осуществлялось с помощью стимулирования эндогенного потенциала регионов — локомотивов роста.

Седьмое. С конца XX в. в зарубежных странах наблюдаются закономерности смены видов и инструментария реализации селективной региональной политики. Под воздействием глобализации мирового хозяйства сдерживающая политика в отношении городских агломераций сменяется стимулирующей. При этом один из парадоксов современного мира заключается в том, что большие различия между странами в целом сочетаются со значительным сходством между определенными типами регионов разных стран.

Итак, ведущийся сегодня в Российской Федерации поиск оптимальной модели взаимодействия центра не является уникальным для мирового сообщества. В течение ряда десятилетий его ведут все страны. И вызвано это не только их пространственными особенностями, а вызовами, на которые национальные экономики вынуждены отвечать с конца XX в.