

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии

Под редакцией
чл.-корр. РАН А.В. Кузнецова,
д.э.н., профессора О.В. Кузнецовой

Москва
ИМЭМО РАН
2015

УДК 332.142
ББК 65.5
Реги 326

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 году

Рецензенты:
доктор экономических наук, профессор А.Н. Швецов
доктор политических наук Р.Ф. Туровский

Реги 326

Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред.
А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.
ISBN 978-5-9535-0427-0

В монографии рассматриваются особенности региональной политики в разных по типу и уровню развития странах, опыт которых в силу тех или иных причин интересен для России. Анализируется ситуация в Германии, Италии, Испании, США, странах Латинской Америки, Китае, Марокко, а также новый этап наднациональной региональной политики ЕС. Особое внимание уделяется таким вопросам, как мотивы проведения региональной политики, ее законодательное и организационное обеспечение, инструменты. Рассматривается взаимосвязь региональной политики и других составляющих государственного регулирования экономики, в том числе межбюджетных отношений, регионального (территориального) планирования, различных направлений отраслевой политики. Показываются особенности и роль процессов децентрализации в разных странах. По анализируемым странам приводятся статистические данные, иллюстрирующие процессы конвергенции/дивергенции регионов, и рассматриваются проблемы интерпретации получаемых результатов.

Regional Policy: Foreign Experience and Russian Realities / Kuznetsov A.V., Kuznetsova O.V., eds. – Moscow, IMEMO, 2015. – 137 p.
ISBN 978-5-9535-0427-0

Regional policy in countries, different in type and level of development, is considered in the monograph. Those countries are chosen for analysis, which experience to some extent is interesting to Russia. Such countries are Germany, Italy, Spain, the USA, the countries of Latin America, China and Morocco. Also a new stage of the EU regional policy is studied. The special attention is paid to such questions as reasons of regional policy, its legislative and organizational framework and instruments. The relationships between regional policy and other directions of economy state regulation including inter-budgetary relations, regional (territorial) planning and various terms of structural policy are considered. Features and role of decentralization processes in different countries are shown. Statistical data illustrating processes of regions convergence/divergence are provided for the analyzed countries. Problems of received results interpretation are considered.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0427-0

© ИМЭМО РАН, 2015

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Есть ли новизна у нового этапа региональной политики ЕС?	9
1.1. Изменения в географии региональной политики ЕС с 2014 года	9
1.2. Тематические приоритеты региональной политики ЕС с 2014 года	16
1.3. Оценка региональной политики ЕС и задачи ее модернизации	19
Глава 2. Германия: пример стабильности региональной политики	25
2.1. Масштабы межземельных различий и их динамика	26
2.2. Межбюджетные отношения или выравнивание бюджетных доходов земель ..	28
2.3. Совместная задача «Совершенствование региональной экономической структуры» как основа региональной политики	33
2.4. Организация территории или региональное (территориальное) планирование	39
2.5. Децентрализованное размещение федеральных органов власти	41
Глава 3. Италия: от Кассы Юга к децентрализации и стандартам ЕС	45
3.1. Региональные диспропорции в Италии	47
3.2. Координация региональной политики Италии с региональной политикой ЕС..	49
3.3. Организационное обеспечение региональной политики на национальном уровне.....	51
3.4. Разграничение полномочий национальной, региональных и местных администраций	53
3.5. Финансирование региональной политики и мониторинг ее эффективности	54
Глава 4. Испания: модель «институционального конфликта».....	57
4.1. История формирования региональных различий и региональной политики....	57
4.2. Межбюджетные отношения и их трансформация.....	61
4.3. Региональные аспекты общеэкономической политики.....	65
4.4. Испанская модель взаимоотношений центр-регионы	66
Глава 5. США: региональная политика при децентрализованном федерализме.....	68
5.1. Различия между штатами в уровне социально-экономического развития	68
5.2. Институты управления региональным развитием на федеральном уровне	69
5.3. Централизации и децентрализация, полномочия и структура властей на местах	73
5.4. Бюджеты штатов и система федеральных грантов	77
5.5. Бюджеты муниципальных образований и государственно-частное партнерство	81
5.6. Инструменты поддержки экономического развития территорий	85
Глава 6. Латинская Америка: либеральные подходы к региональной политике	90
6.1. Масштабы межрегиональных различий, их причины и динамика	92
6.2. Эволюция региональной политики в странах Латинской Америки и ее идеология.....	96
6.3. Этапы региональной политики в Мексике	102

Глава 7. Китай: от поддержки «локомотивов» к подъему отстающих территорий ...	107
7.1. Экономические макрорегионы и уровень их экономического развития	107
7.2. Программы развития отстающих регионов	111
7.3. Управление региональной политикой	113
7.4. Урбанизация	115
7.5. Свободные экономические зоны	117
Глава 8. Марокко: децентрализация как фактор политической стабильности и экономического развития	120
8.1. Конституционная реформа 2011 года, нацеленная на децентрализацию власти	121
8.2. Регулирование регионального развития в основной части Марокко	125
8.3. Фактор Западной Сахары	129
Заключение	132

Введение

К изучению зарубежного опыта региональной политики российские ученые, в том числе и авторы данной книги, обращались уже не раз¹. Казалось бы, на все вопросы про особенности этого опыта и его применимость в России уже должны быть исчерпывающие ответы; в нашей стране уже должна была сформироваться своя модель региональной политики, основанная не только на российских реалиях, но и лучших зарубежных практиках. Однако реальное развитие событий в России говорит об обратном. Осенью 2014 года, спустя 10 лет после своего создания, было упразднено Министерство регионального развития Российской Федерации, что по меньшей мере свидетельствует о продолжающемся поиске российской модели федеральной региональной политики (т.е. региональной политики, проводимой федеральными органами власти). К тому же в России нет сколько-нибудь целостной нормативно-правовой и программной базы региональной политики, т.е. нет ни закона, ни стратегии или концепции развития региональной политики. Следовательно, нет и четко определенных ее целей, задач, принципов, инструментов. Вместе с тем, вообще от федеральной поддержки отдельно взятых регионов власти не отказываются: достаточно вспомнить хотя бы о том, что создано три «региональных» министерства – Министерство по развитию Дальнего Востока РФ, Министерство по делам Северного Кавказа РФ и Министерство по делам Крыма РФ. Сохраняется межрегиональное перераспределение бюджетных доходов в рамках системы межбюджетных отношений, есть явно выраженные региональные аспекты в деятельности других федеральных министерств.

В сложившейся ситуации небесполезно вновь посмотреть на зарубежный опыт региональной политики, но только с точки зрения поиска ответа на те вопросы формирования и реализации такой политики, которые актуальны для современной России. К числу основных таких вопросов можно, как нам представляется, отнести следующие. Каковы должны быть цели региональной политики (в данном случае имеется в виду выбор между сокращением межрегиональных диспропорций в уровне социально-экономического развития и поддержкой территорий с наибольшим потенциалом экономического роста или поиск какого-то их оптимального сочетания)? Нужно ли законодательное закрепление основ региональной политики? Нужны ли специальные структуры в центральном аппарате власти, занимающиеся исключительно региональной политикой? Нужно ли вообще вычленять эту политику как самостоятельное направление социально-экономической политики центральных (в России – федеральных) властей? Какое место в региональной политике занимают межбюджетные отношения, и имеют ли они вообще отношение к региональной политике? Получают ли поддерживаемые в рамках региональной политики территории особый экономический статус? Актуальность для России последнего вопроса опре-

¹ Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В. Кузнецов – М.: ИМЭМО РАН, 2009; Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. Опыт региональной политики во многих странах мира рассматривается также в таких книгах, как: *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики. – СПб: Изд-во Михайлова В.А., 1998; *Ларина Н.И., Кисельников А.А.* Региональная политика в странах рыночной экономики. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998; Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000; *Хасбулатов О.Р.* Развитые страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. Кроме того, есть целый ряд публикаций по региональной политике в отдельных странах мира.

деляется тем, что в настоящее время в стране развивается институт особых экономических зон, вступает в силу закон о территориях опережающего социально-экономического развития.

На самом деле ни в России, ни в мире не существует однозначного толкования термина региональная политика или, иначе говоря, однозначных подходов к определению того, какие направления и механизмы экономической политики государства относить к региональной политике. При изучении зарубежного опыта можно руководствоваться несколькими подходами. Первый – считать региональной политикой то, что в самой стране изучения называется таковой. Второй – анализировать те инструменты экономической политики, основной целью которых является поддержка социально-экономического развития отдельных регионов (территорий) и в отношении которых можно применить более широкий термин – государственное регулирование территориального развития. Второй подход нам представляется более корректным, и использовать мы будем именно его, поскольку он лучше с точки зрения сопоставления стран. Ведь в одних странах (например, России) региональная политика понимается очень широко, это фактически синоним государственного регулирования территориального развития, включающего в себя и межбюджетные отношения, и территориальное планирование. В других странах (например, Германии) к региональной политике относится очень ограниченный набор инструментов, тогда как межбюджетные отношения и территориальное планирование считаются самостоятельными направлениями федеральной политики. В третьих странах вообще не принято говорить о региональной политике как таковой.

На наш взгляд, при изучении зарубежного опыта целесообразно, насколько это возможно, в совокупности анализировать все направления регулирования территориального развития центральными органами власти. Ведь региональная политика неизбежно опирается на региональное планирование; от масштабов перераспределения бюджетных доходов между регионами (т.е. от особенностей межбюджетных отношений) зависят возможности региональных властей осуществлять бюджетные инвестиции, тем самым влиять на экономическое развитие своих территорий. Иначе говоря, чем больше масштабы межбюджетного перераспределения доходов, тем меньше могут быть масштабы собственно региональной политики и наоборот. Еще один важный сюжет, и мы к нему не раз обращаемся в книге, – степень децентрализации полномочий, от которой также зависят особенности осуществляемой региональной политики, точнее характер участия региональных властей (властей на местах) в разработке и реализации такой политики.

Помимо поиска ответа на актуальные для России вопросы по региональной политике, у этой книги еще две задачи. Это, во-первых, актуализация информации по странам, традиционно рассматриваемым в российской литературе, во-вторых, расширение круга рассматриваемых стран или анализируемой по ним проблематики. При этом мы не ставили перед собой задачу охватить широкий круг стран, а сосредоточились только на наиболее интересных, на наш взгляд, примерах. В качестве таковых нами были выбраны ЕС (ее наднациональная политика), Германия, Италия, Испания, США, Латинская Америка, Китай и Марокко.

В наднациональной региональной политике ЕС с 2014 г. начался формально новый ее этап, связанный с принятием очередного финансового плана 2014-2020 гг. Наряду с собственно новациями, в региональной политике ЕС интересны и поучительны ее результаты, которые показывают, насколько непросто добиться кардинального улучшения социально-экономической ситуации в самых проблемных регионах. Такие проблемные регионы есть, к примеру, на юге Италии, и в данном случае

явно напрашивается сравнение с российским Северным Кавказом. Что же касается опыта Испании, то к нему мы обращаемся прежде всего из-за наличия в этой стране фактически национальных автономий, отношения центра с которыми складываются не слишком просто (и в данном случае тоже напрашиваются параллели с Россией).

Германия и США – это страны с принципиально разными подходами к организации региональной политики, соответствующими сложившимся в этих странах противоположным моделям федерализма. Германия с ее моделью кооперативного федерализма являет собой пример государства, где региональная политика декларируется в качестве самостоятельного направления социально-экономической политики, имеет четко определенные цели и внятно очерченный инструментарий, отделена от межбюджетных отношений (хотя специального министерства по региональной проблематике нет). В этой книге мы, пожалуй, впервые рассматриваем в совокупности все составляющие федерального регулирования регионального развития в Германии – межбюджетные отношения, собственно региональную политику в узком ее понимании, региональное (территориальное) планирование и децентрализацию в размещении федеральных органов власти.

В США – стране децентрализованного или конкурентного федерализма, напротив, региональная политика оказывается «спрятанной» в сложной системе межбюджетных трансфертов (грантов нижестоящим бюджетам) и различных программ. Из-за продекларированной децентрализованной модели федерализма, которая формально не предполагает активного федерального регулирования регионального развития, опыт США – крупнейшей по размерам экономики страны мира – в части федерального регулирования социально-экономического развития регионов незаслуженно остается в тени европейского опыта. США обычно рассматривается лишь как классический пример использования программного метода решения территориальных проблем. Описания Программы развития долины реки Теннесси, реке Аппалачской программы «кочуют» из учебника в учебник. А вот по Канаде¹, ее модели федерализма, работ было немало, поэтому эту страну мы в нашей книге не рассматриваем.

Незаслуженно мало уделяется в России внимания и опыту региональной политики в странах Латинской Америки. Правда, в данном случае дело скорее в субъективном факторе: испанский и португальский языки в России гораздо меньше распространены, нежели английский или даже немецкий. К тому же в последние десятилетия латиноамериканские страны опирались на либеральные подходы к государственному регулированию экономики, их правительства уделяли мало внимания региональной проблематике. Но это делает опыт стран Латинской Америки тем более интересным, поскольку в России долгие годы также делалась ставка на либеральные идеи.

Среди азиатских стран внимания, безусловно, заслуживает опыт Японии, но региональной политике этой страны была посвящена отдельная монография, вышедшая сравнительно недавно². В этой книге отдельная глава посвящена Китаю, который интересен как пример страны, где за сравнительно небольшой период времени – около 30 лет – произошла смена приоритетов региональной политики с поддержки самых благополучных и перспективных регионов на поддержку проблемных территорий. Подобная дилемма – где должно концентрироваться больше средств

¹ Например, Федерализм в России и Канаде / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. – М.: Формула права, 2009.

² Тимонина И.Л. Япония: региональная экономика и политика. – М.: Институт востоковедения РАН, 2002.

федерального бюджета – в благополучных или проблемных регионах – до сих пор стоит и в России.

В качестве иллюстрации того, что региональной проблематике внимание уделяется не только в привычном для российского читателя круге стран, в этой книге рассматривается опыт Марокко. Это королевство в Северной Африке, в котором проживает около 35 млн. человек. По уровню экономического развития Марокко находится в конце второй трети всех стран мира (в 2013 г. по ВВП на душу населения Марокко занимало 101-е место в мире среди 154 по среднегодовому курсу национальной валюты к доллару США и 98-е место по паритету покупательной способности¹). Марокко можно, условно, назвать страной, переходящей из группы слаборазвитых в среднеразвитые страны, и в ходе этого перехода как раз начинается развитие в том числе и региональной политики.

Данная монография была подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН на 2012-2014 годы № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал», проект 6.6. «Зарубежный опыт региональной политики и возможности его использования в России».

Авторский коллектив монографии: введение, заключение, главы 2 и 6 – д.э.н., проф. *Кузнецова О.В.*, глава 1 – член-корр. РАН, д.э.н. *Кузнецов А.В.*, глава 3 – *Слесарева К.В.*, глава 4 – к.п.н. *Прохоренко И.Л.*, глава 5 – к.и.н. *Шлихтер А.А.*, глава 7 – к.э.н. *Луконин С.А.*, глава 8 – к.и.н. *Володина М.А.*

¹ *Мачавариани Г.* Мир в 2013 году (Таблицы мирового развития) // Год планеты: ежегодник / ИМЭМО РАН. – М.: Идея-Пресс, 2014. С. 411-449.

Глава 1. Есть ли новизна у нового этапа региональной политики ЕС?

По наднациональной региональной политике Европейского союза в нашей стране написано немало работ, включая фундаментальные труды¹, в том числе относительно недавно². Вместе с тем принятие с 2014 г. нового 7-летнего финансового плана ЕС сопровождалось ревизией содержания самых разных направлений наднациональной политики интеграционной группировки, не исключая регулирование социально-экономического развития территорий. Однако новации в данной сфере, на наш взгляд, не сильно меняют базовые принципы региональной политики ЕС – в этой связи ниже мы покажем, в чем все-таки заключается новизна ее очередного этапа. Кроме того, в настоящее время уже можно оценить влияние глобального экономического кризиса и долгового кризиса в зоне евро на наднациональную региональную политику ЕС. Обнажившиеся после 2007 г. проблемы в экономике и социальной сфере ЕС показали пределы эффективности региональной политики интеграционной группировки, однако даже в самом Евросоюзе еще не найдено исчерпывающих ответов о путях возможной трансформации этого направления наднационального регулирования. При этом формально региональная политика в ЕС все больше пропитывается идеологией «сплочения» стран-членов ЕС³. Анализ этого феномена может помочь точнее предсказать будущие преобразования региональной политики ЕС.

1.1. Изменения в географии региональной политики ЕС с 2014 года

Поскольку принятие многолетних финансовых планов ЕС оказывает непосредственное влияние на размеры ассигнований из общего бюджета интеграционной группировки на различные направления наднациональной политики, ближе к концу очередного, обычно 7-летнего периода подготавливается реформа того или иного направления, призванная повысить эффективность расходов ЕС. Подготовка нового финансового плана ЕС – на 2014-2020 гг. не стала исключением. При этом система региональной политики ЕС, называемой также политикой сплочения, формально претерпела большие изменения, что не удивительно – ведь это направление наряду с аграрной политикой по размерам финансирования в ЕС относится к ключевым. Так, в 2014-2020 гг. на наднациональную региональную политику ЕС предусмотрены ассигнования в размере 351,8 млрд. евро (порядка 32,5% расходов обще-

¹ Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.

² См., например: *Кондратьева Н.Б.* Образ Европы в региональной политике ЕС // Современная Европа. 2007. №2. С. 116-128; *Артоболевский С.С.* Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. №3. С. 3-16; *Лавровский Б.Л., Мурзов И.А., Тягнибеда А.В., Уварова Е.В.* Региональная политика выравнивания в ЕС: новейшие тенденции // Пространственная экономика. 2011. №1. С. 30-48; *Бедерак Д.А.* Эволюция региональной политики выравнивания уровней экономического развития в Европейском Союзе // Управление. 2014. №2. С. 33-38.

³ Пока анализ именно политики сплочения в его территориальном аспекте представлен лишь в одной по меньшей мере спорной работе – *Стрежнева М.В.* Политика территориального сплочения в Европейском Союзе // Год планеты: экономика, политика, безопасность. Выпуск 2013 года. С. 234-245. В частности, автор не увидела связи между региональной политикой ЕС, курируемой Департаментом региональной и городской политики Еврокомиссии, и политикой сплочения, являющейся официальным наименованием региональной политики.

го бюджета)¹. Однако далеко не все новации этой политики действительно существенные.

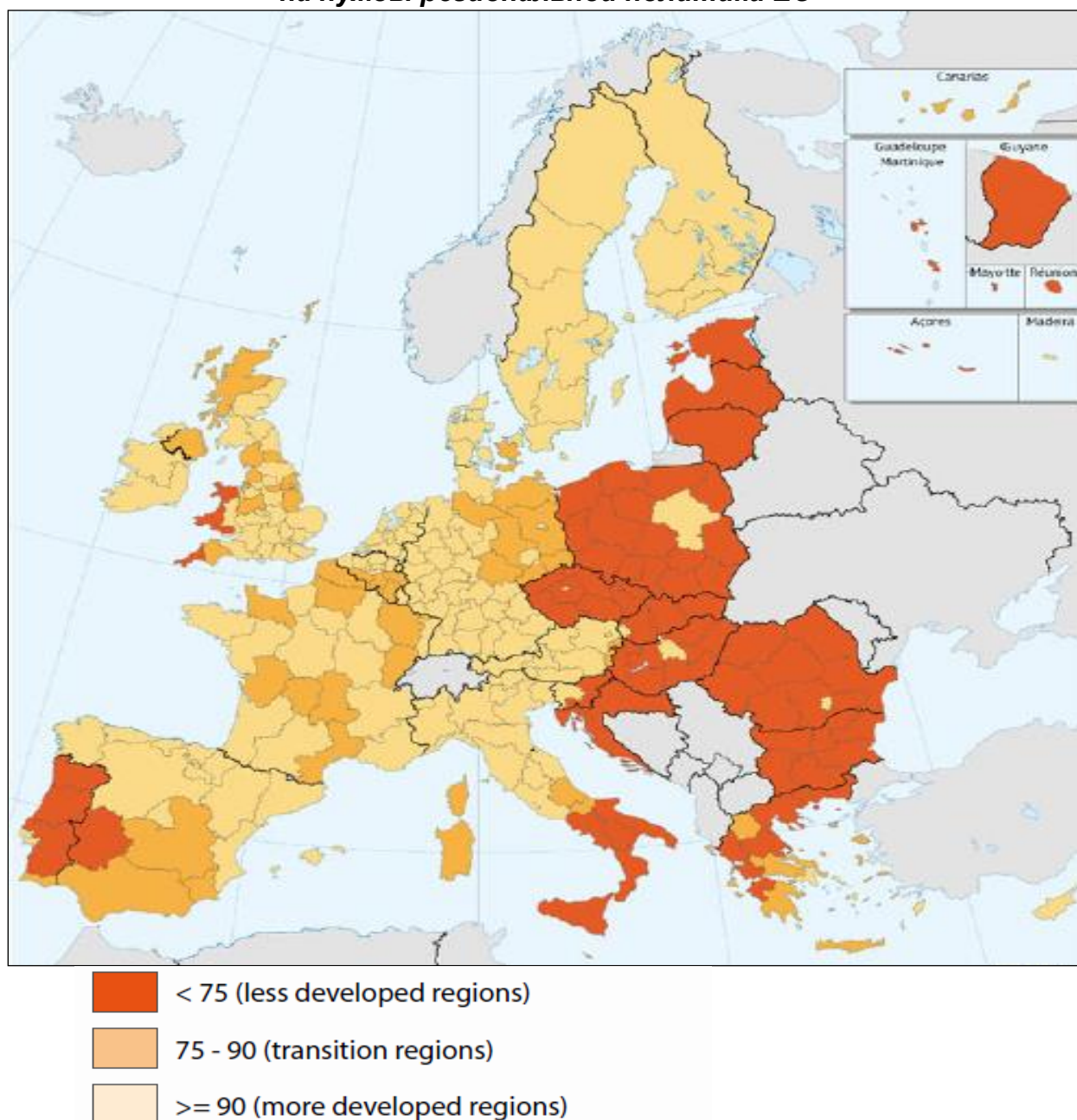
Самым заметным новшеством наднациональной региональной политики стало выделение с 2014 г. по уровню развития не двух, а трех групп регионов для распределения ассигнований из структурных фондов ЕС, отвечающих за политику сплочения – Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) и Европейского социального фонда (ЕСФ). Наибольший объем финансирования по направлению региональной политики ЕС, названному «Инвестиции для роста и занятости», предназначен для менее развитых регионов (*less developed regions*) – с ВВП на душу населения с учетом паритетов покупательной способности валют (ППС) ниже 75% от среднего по ЕС уровня. Такие регионы расположены в основном в странах Центрально-Восточной и Южной Европы (рисунок 1.1). В то же время некоторый объем ассигнований получают регионы переходного типа (*transition regions* – с ВВП на душу населения от 75 до 90% от среднего по ЕС) и более развитые (*more developed regions*, где ВВП на душу населения превосходит 90% от среднего по ЕС).

Первая группа регионов выделялась на основе 75%-ного порога в уровне душевого ВВП в рамках региональной политики ЕС с конца 1980-х годов, хотя в разные периоды эта группа отсталых территорий носила разные наименования – регионы «цели 1» (до 2006 г.) и цели «конвергенция» (в 2007-2013 гг.). Примечательно, что другие группы регионов, выделенные в ходе реформ, приведших к оформлению в 1989 г. современной наднациональной региональной политики ЕС, постепенно исчезли. В частности, «цель 2» (конверсия регионов или частей регионов, а до 1993 г. также пограничных районов, серьезно пострадавших от промышленного спада) и «цель 5b» (содействие сельскому развитию, а с 1994 г. также корректировка структуры аграрных районов) были объединены с 2000 г. в новую «цель 2» (кроме части мероприятий, отнесенных к сфере ответственности общей сельскохозяйственной политики ЕС). Однако с 2007 г. эта цель исчезла, став частью цели «региональная конкурентоспособность и занятость». Отчасти это связано с переводом группировки не только отсталых, но и развитых территорий для нужд региональной политики ЕС на уровень административно-территориальных единиц NUTS-2 (сейчас это свыше 270 регионов в ЕС) с оставлением более мелкого уровня NUTS-3 (чуть более 1300 регионов) лишь для программ приграничного сотрудничества².

¹ The European Union explained: Regional policy. – Luxembourg: European Commission, 2014. P. 3.

² Подробнее см.: Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН. С. 11-13.

**Группы регионов для ассигнований ЕФРР и ЕСФ
на нужды региональной политики ЕС**



Источник: The European Union explained: Regional policy. – Luxembourg: European Commission, 2014. Р. 3.

Выделение в 2014 г. на основе четких статистических порогов регионов переходного типа стало следствием решения дифференцировать относительно благополучные регионы (которые в 2007-2013 гг. относились к цели «региональная конкурентоспособность и занятость») при общем повышении прозрачности региональной политики ЕС. Дело в том, что в 2000-е годы особый, неформализованный подход применялся к ряду регионов с ВВП на душу населения, лишь немного превосходившим 75%-ный порог. Сначала исключения были в основном связаны со «статистическим эффектом», когда превышение порога по отдельным регионам было обуслов-

лено не опережающим ростом их экономики, а лишь падением среднего показателя по ЕС после вступления в 2004 г. в интеграционную группировку восточноевропейских стран с невысоким ВВП на душу населения (регионы *Phasing-out*). Однако с 2007 г. в документах региональной политики ЕС появилась также группа относительно благополучных регионов, которой выделялось дополнительное финансирование для сохранения мотивации содействовать экономическому развитию у местных властей, добившихся в предшествующий период опережающих темпов роста ВВП (регионы *Phasing-in*). Правда, подобного рода переходный период применялся эпизодически и ранее (например, для южноитальянской области Абруццо в 1994-1996 гг.). При этом верхний порог выделения регионов переходного типа, по-видимому, заимствован у созданного в 1994 г. Фонда сплочения. Из этого фонда выделялись деньги всем регионам стран с ВНД (валовым национальным доходом), а не ВВП на душу населения ниже 90% от среднего по ЕС, однако в 2007-2013 гг. для Испании, где показатель превысил порог, сохранялось финансирование, пусть и в урезанном режиме.

Разделение регионов на три группы позволило несколько ограничить число проблемных территорий, вернувшись к параметрам конца 1980-х – начала 1990-х годов, когда в регионах «цели 1» проживало лишь около четверти населения ЕС. Тем самым сделан шаг к прекращению распыления значительных средств на более благополучные регионы (таблица 1.1). В рамках сетки NUTS-2 к менее развитым регионам отнесен 71 регион (с населением около 128 млн. чел., причем ассигнования в расчете на одного жителя в среднем превысят 200 евро в год). Регионами переходного типа названа 51 территория (с населением 68 млн. чел. и ежегодными расходами по направлению «Инвестиции для роста и занятости» около 75 евро на чел.), более развитыми регионами – 151 территория (с населением 307 млн. чел. и расходами в 25 евро на одного жителя). Правда, в постоянных ценах подушевые размеры финансирования территорий по линии региональной политики ЕС по сравнению с началом 2000-х годов сокращаются, прежде всего для отсталых территорий; по сравнению с 2007-2013 гг. сильное сокращение произошло и по регионам переходного типа. Так, в ценах 2011 г. для регионов с ВВП на душу населения менее 75% от среднего по ЕС показатель снизился с 259 евро в 2000-2004 гг. до 188 евро в 2007-2013 гг. и 180 евро в 2014-2020 гг. Аналогичные изменения с начала текущего столетия для более развитых регионов – с 29 до 22 евро, в целом по ЕС – с 89 до 84. Правда, сокращение произошло лишь к уровню 2004-2006 гг., который более чем на 60% превосходит показатель 1989-1993 гг.¹

Для наименее развитых территорий доля структурных фондов ЕС в софинансировании мероприятий политики сплочения должна составлять максимум 85%, а для самых благополучных регионов – 50%. В результате ожидается, что наднациональные ассигнования за счет национального, регионального и частного софинансирования будут в новом 7-летнем периоде дополнены почти на 100 млрд. евро.

¹ Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 187, 237.

Таблица 1.1

**Доля населения, проживающего в регионах разных групп
по классификации наднациональной политики ЕС, %**

Категория регионов, поддерживаемых из структурных фондов ЕС и Фонда сплочения	Многолетний финансовый план ЕС				
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
«цель 1» (1989-2006 гг.) + регионы с крайне низкой плотностью населения (выделялись в самостоятельную «цель 6» в 1994-1999 гг.), цель «конвергенция» (2007-2013 гг.), менее развитые регионы (2014-2020 гг.)	25,4	25,0	34,1	31,7	25,4
регионы переходного типа	–	0,3 с 1997 – 0,0	2,9	7,3	13,5
остальные регионы (разные «цели», в 2014-2020 гг. – более развитые)	74,6	74,7 с 1997 – 75,0	63,0	61,0	61,0
из них «цель 2» и «цель 5b»	21,7	25,0	15,2	–	–
справочно: территории, поддерживаемые Фондом сплочения	–	16,9	30,9	34,3	25,8
состав ЕС для расчета населения	EC-12	EC-15	EC-25	EC-27	EC-28

Источник: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 182.

Подчеркнем, однако, что все три группы рассмотренных регионов в рамках направления «Инвестиции для роста и занятости» получают из структурных фондов ЕС в 2014-2020 гг. лишь около 272 млрд. евро или 77,3% общего бюджета политики сплочения ЕС. Чуть более 10 млрд. евро пойдет на второе направление, финансируемое через ЕФРР – «Европейская территориальная кооперация» (иногда по традиции называемая «Интеррег»)¹. По сути, представленный уже в 5-ти многолетних финансовых планах ЕС подряд «Интеррег» (в последнем плане – «Интеррег-5») – это все, что осталось от когда-то многочисленных специальных инициатив в рамках наднациональной региональной политики. Хотя бюджет «Интеррег» за 25 лет увеличился в реальном выражении более чем втрое, в том числе по сравнению с началом XXI в. вырос в 1,6 раза, состав направления с 2000 г. не меняется. «Интеррег» включает в себя программу А – трансграничное сотрудничество (причем количество проектов приграничной кооперации удвоилось до почти нынешнего состояния также в конце 1990-х годов), программу В – транснациональное сотрудничество и программу С – межрегиональное сотрудничество².

Не меняются принципиальным образом и правила выделения границ поддерживаемых территорий в рамках «Интеррег», которые единственные в современной региональной политике ЕС не опираются на сетку административно-территориальных единиц NUTS-2. В случае трансграничного сотрудничества используются сложившиеся границы еврорегионов и других проектов малой интеграции, в том числе с участием территорий стран за пределами ЕС³. Так, на проекты

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial/.

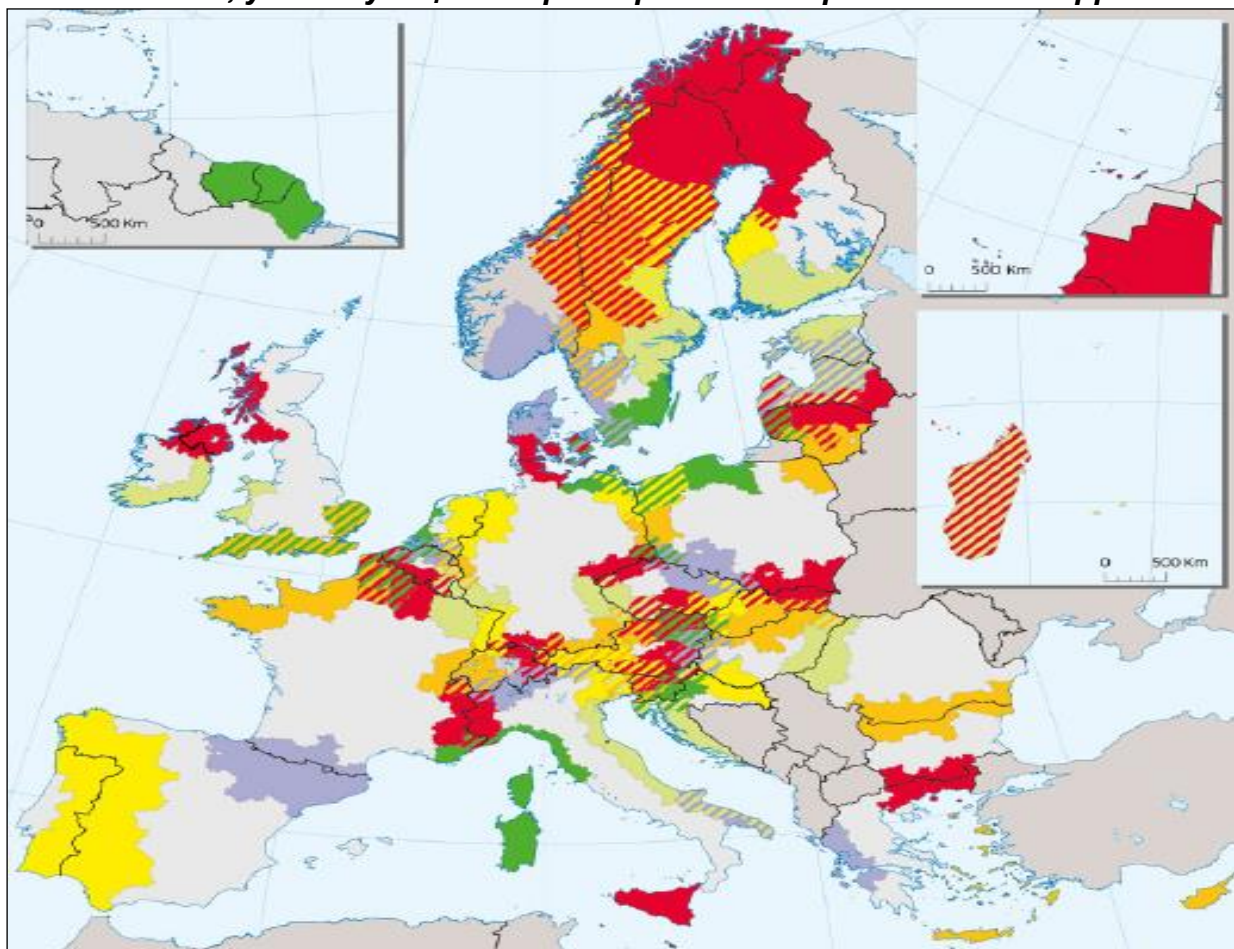
² Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. P. 186.

³ Подробнее см.: Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. №2. С. 48-59.

программы «Интеррег-5А» пойдет в 2014-2020 гг. 3/4 средств, в том числе 66% на 60 проектов трансграничного сотрудничества по 38 внутренним для ЕС границам. Еще почти 9% средств направления предназначено для 12 аналогичных проектов на границах стран-членов ЕС со странами-кандидатами (включая потенциальных), а также 16 проектов на границах со странами «политики соседства» и Россией (рисунок 1.2). Кроме того, будут профинансированы 15 проектов транснационального сотрудничества. Их бюджет составляет немногим более 20% ассигнований по направлению «Европейская территориальная кооперация». Например, отдельные проекты созданы для территорий вокруг Северного и Балтийского морей, в Альпийском регионе, в Европейской Арктике, в бассейне Дуная и т.д. Есть даже такие экзотические проекты, как Амазония и зона Индийского океана – для сотрудничества с участием заморских департаментов Франции. Наконец, около 5% пойдет на программу С.

Рисунок 1.2

Регионы ЕС, участвующие в трансграничных проектах «Интеррег-5А»



Источник: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 255.

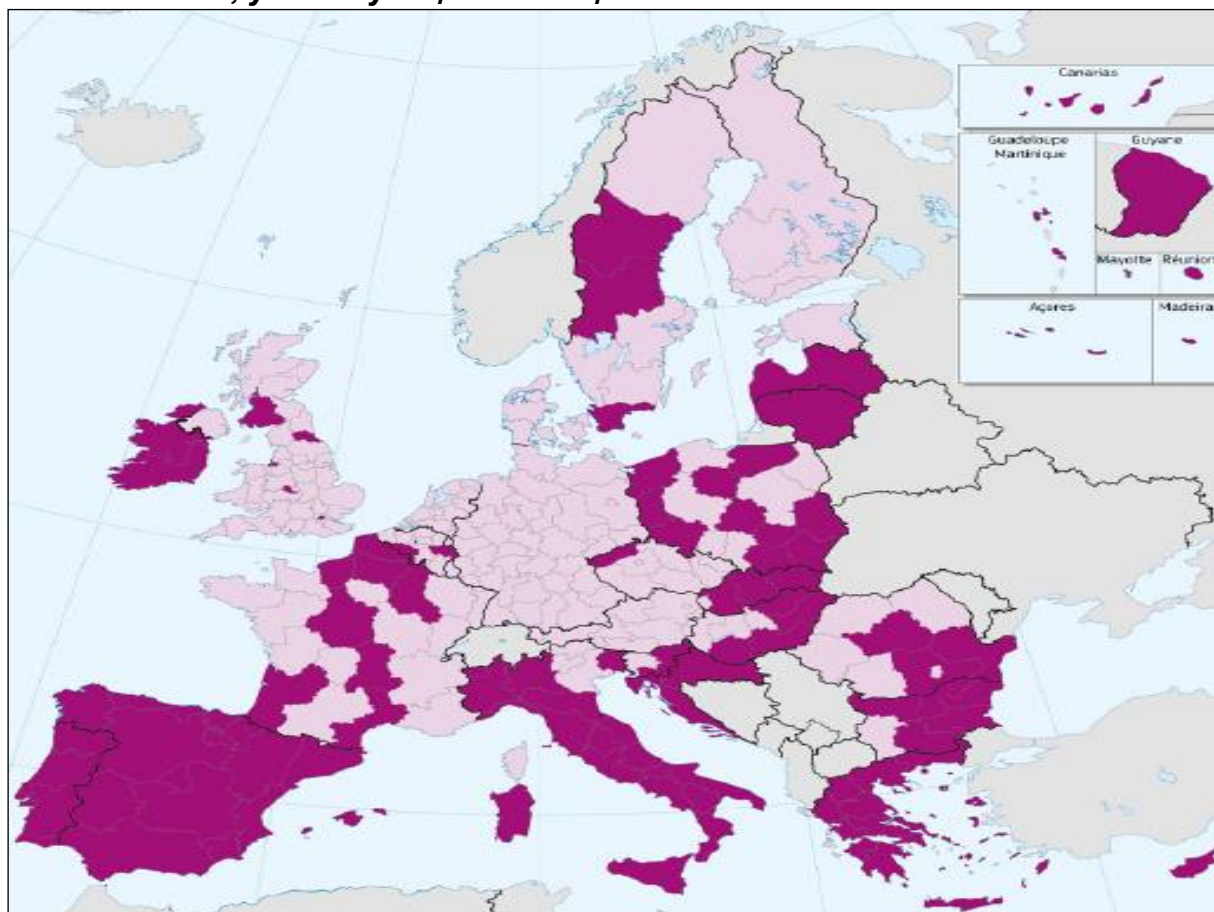
Еще более 63 млрд. евро приходится на финансирование по линии Фонда сплочения, которое будет распределено по 14 странам ЕС с ВНД на душу населения ниже 90% от среднего по интеграционной группировке (это все страны-члены в Центрально-Восточной Европе, а также Португалия, Греция и Мальта). Кроме того, небольшие средства из Фонда сплочения получит Кипр, для которого установлен переходный режим (по аналогии с ранее существовавшим для Испании, покинувшей чис-

ло экономически отсталых стран ЕС). Эти ассигнования пойдут на два больших приоритета – трансевропейскую транспортную инфраструктуру и экологические проекты (включая использование возобновляемых источников энергии и экологизацию транспорта). Менее 2 млрд. евро получают по отдельной линии финансирования 9 удаленных и слабо населенных территорий ЕС (где проживает в сумме 4,6 млн. жителей, в основном это заморские департаменты Франции).

Наконец, свыше 3 млрд. евро выделяется по линии ЕСФ на новую специальную Инициативу для молодежной занятости. Это стало реакцией на мировой экономический кризис и последовавший за ним кризис в зоне евро, которые резко увеличили безработицу среди молодежи. Средства в рамках этой инициативы направляются в регионы, где в 2012 г. безработица среди молодежи превышала 25% либо была выше 20% при среднем уровне более 30% в стране, где находится данный регион. Программа охватила многие страны, включая благополучные с точки зрения ВВП на душу населения, например, Швецию (рисунок 1.3).

Рисунок 1.3

Регионы ЕС, участвующие в Инициативе для молодежной занятости



Источник: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 244.

С точки зрения распределения средств политики сплочения по отдельным странам-членам ЕС произошли ощутимые сдвиги, хотя состав первой десятки лидеров по объемам получаемых ассигнований не изменился (таблица 1.2). На своих местах остались и следующие за десяткой лидеров Великобритания и Словакия, тогда как «новичок» Хорватия оттеснила следующие далее Болгарию и Литву. На 10 ос-

новых реципиентов политики сплочения приходится почти 4/5 средств, причем ассигнования для заметно увеличившей свою долю Польши больше, чем суммарно для 18 стран с относительно небольшим финансированием по линии наднациональной региональной политики ЕС. Заметно увеличила свой удельный вес и Румыния, поднявшись с 9-го на 4-е место.

Таблица 1.2

**Основные страны-реципиенты финансирования политики сплочения
в 2007-2013 и 2014-2020 годах**

Страна	2007-2013		2014-2020		Страна	2007-2013		2014-2020	
	млрд. евро	%	млрд. евро	%		млрд. евро	%	млрд. евро	%
Весь ЕС	347,4	100,0	351,8	100,0	Венгрия	25,3	7,3	21,9	6,2
Польша	67,3	19,4	77,6	22,1	Португалия	21,5	6,2	21,5	6,1
Италия	28,8	8,3	32,8	9,3	Германия	26,3	7,6	19,2	5,5
Испания	35,2	10,1	28,6	8,1	Франция	14,3	4,1	15,9	4,5
Румыния	19,7	5,7	23,0	6,5	Греция	20,4	5,9	15,5	4,4
Чехия	26,7	7,7	22,0	6,3	Прочие	61,9	17,8	73,8	21,0

Источник: Расчеты автора по материалам Еврокомиссии с учетом распределения средств по направлению «Европейская территориальная кооперация» (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>).

С одной стороны, формализованные правила отнесения регионов к той или иной группе и лимиты финансирования разных типов поддерживаемых территорий и мероприятий сокращают маневр для политического лоббирования интересов отдельных стран и регионов, чем региональная политика на уровне ЕС выгодно отличается от российских реалий. С другой стороны, некоторые страны-члены ЕС находят лазейки для получения большего объема финансирования. Например, Ирландия смогла увеличить приходящиеся для нее ассигнования в период 2000-2006 гг. путем деления страны на два региона NUTS-2 разного уровня развития (с целью сохранения одного из них в числе наименее благополучных). С 2014 г. в Словении также используют для нужд политики сплочения два разных по уровню развития региона NUTS-2.

1.2. Тематические приоритеты региональной политики ЕС с 2014 года

Вторым по значению новшеством по итогам двухлетних переговоров о реформе политики сплочения, на наш взгляд, стало выделение среди 11 приоритетов для ассигнований структурных фондов ЕС по направлению «Инвестиции для роста и занятости» четырех ключевых. К ним отнесены поддержка НИОКР, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), малого бизнеса и низкоуглеродной экономики¹. Считается, что именно эти приоритеты в наибольшей степени способствуют выполнению «Стратегии 2020», принятой в ЕС для достижения «умного, устойчивого и инклюзивного» роста.

Формальные требования к мероприятиям политики сплочения действительно впечатляют – минимум 80% ассигнований ЕФРР должно идти на четыре названных приоритета в более развитых регионах, минимум 60% в регионах переходного типа и по меньшей мере 50% в менее развитых регионах. В то же время именно на послед-

¹ См., например: The European Union explained: Regional policy. P. 4.

ную группу приходится основной массив ассигнований, а у второго структурного фонда – ЕСФ – свои приоритеты. В результате в реальности на четыре ключевых приоритета планируется потратить менее 40% средств (таблица 1.3), в том числе 44,5% в более развитых странах-членах и 35,2% в менее развитых странах-членах ЕС. Цифры пока не являются точными, поскольку опубликованные на 1 июня 2014 г. данные стали лишь предварительным итогом переговоров Еврокомиссии и стран-членов в процессе подготовки национальных программ реализации мероприятий политики сплочения. Процесс согласования в ЕС всегда заканчивается уже в ходе реализации текущего многолетнего финансового плана (но и неизрасходованные средства могут переноситься на следующий многолетний период).

Таблица 1.3

Предварительное распределение ассигнований политики сплочения ЕС по приоритетам направления «Инвестиции для роста и занятости»

Приоритет	Ассигнования в 2014-2020 гг., млрд. евро				Доля в ассигнованиях в 2014-2020 гг., %			
	всего	ЕФРР	ЕСФ	Фонд сплочения	всего	ЕФРР	ЕСФ	Фонд сплочения
1. Инновации и НИОКР	40,0	40,0	–	–	12,3	21,9	–	–
2. ИКТ	13,7	13,7	–	–	4,2	7,5	–	–
3. Поддержка малого и среднего бизнеса	32,7	32,7	–	–	10,1	18,0	–	–
4. Низко-углеродная экономика	37,8	30,1	–	7,7	11,6	16,5	–	12,5
5. Адаптация к изменениям климата	7,0	3,6	–	3,5	2,2	2,0	–	5,6
6. Экологические мероприятия	32,5	15,5	–	17,0	10,0	8,5	–	27,5
7. Сетевая инфраструктура	59,1	25,6	–	33,5	18,2	14,0	–	54,4
8. Занятость	33,6	2,9	30,7	–	10,3	1,6	37,9	–
9. Социальная инклюзия	31,9	11,0	20,9	–	9,8	6,0	25,7	–
10. Образование	32,5	6,2	26,3	–	10,0	3,4	32,5	–
11. Качество управления	4,3	1,1	3,2	–	1,3	0,6	3,9	–
Итого	325,1	182,4	81,1	61,7	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 259-260.

В 2014-2020 гг. произойдет заметное (на 7 проц. пунктов) увеличение доли расходов на первые четыре приоритета по сравнению с 2007-2013 гг. Однако до конца не ясно, будет ли это достигнуто прежде всего за счет переквалификации од-

них мероприятий в другие (например, путем переноса поддержки с адаптации к изменениям климата и экологических мероприятий на поддержку низкоуглеродной экономики) или благодаря реальному усилению роли инвестиций в инновационный рост. В долгосрочной перспективе также не наблюдается устойчивого тренда перехода к «современным» приоритетам в наднациональной региональной политике ЕС, в том числе за счет более существенного вклада вложений в инфраструктуру в менее развитых «новых» членах ЕС (таблица 1.4).

Таблица 1.4

**Изменение роли разных групп приоритетов
в наднациональной региональной политике ЕС**

Группа приоритетов	Доля у менее развитых регионов и территории поддержки Фондом сплочения в ЕС-15, %				Доля у других регионов ЕС-15, %				Доля у 10 новых членов, %	Доля у 15 новых членов, %
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2004-2006	2007-2013
Поддержка бизнеса (в том числе НИОКР)	31,5	33,0	28,0	34,4	48,1	31,1	29,2	33,8	14,2	25,6
Развитие инфраструктуры	36,3	26,1	30,9	23,2	5,2	1,5	13,4	13,2	41,5	36,1
Вложения в человеческий капитал	20,6	24,7	24,5	22,3	39,0	56,8	45,8	34,6	14,8	12,5
Экологические мероприятия	1,6	14,3	14,0	15,4	7,6	9,8	8,6	14,2	27,3	20,8
Прочее	9,7	1,9	0,8	0,4	0,0	0,8	1,1	0,3	0,1	0,0
Техпомощь	0,4	0,0	1,8	4,3	0,0	0,0	1,8	3,8	2,1	5,0

Источник: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 205-206.

Однако вряд ли стоит критиковать систему наднациональной региональной политики ЕС за недостаточное внимание к поддержке инноваций. Как показала О.В. Кузнецова, существует пирамида факторов регионального развития (по аналогии с пирамидой потребностей человека)¹. Иерархия факторов регионального развития означает, что более сложные факторы начинают играть свою роль только в том случае, когда базовые факторы достаточно благоприятны для развития экономики, причем инновативность населения находится на самом верху пирамиды факторов регионального развития (напротив, внизу находятся «объективные» факторы – природно-климатические условия и ресурсы). На инновативность хорошо воздействовать в самых высокоразвитых регионах, однако ошибочно делать на нее ставку как на локомотив развития территории, лишенной достаточной густоты сети современной инфраструктуры (это 2 й уровень выделенной О.В. Кузнецовой «пятиэтажной» пирамиды – наряду с системой расселения), или если в регионе «старая» отрасле-

¹ Кузнецова О.В. Пирамида факторов социально-экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2013. №2. С. 121-131.

вая структура, не требующая больших расходов на НИОКР (3-й уровень пирамиды). Хорошей иллюстрацией этой концепции стали страны Балтии¹.

В качестве нововведений политики сплочения в документах ЕС отмечаются также упрощение процедур и формальностей, усиление координации с другими направлениями наднациональной политики – в частности, научной, транспортной, поддержки предпринимательства. Однако вопрос в том, окажутся ли эффективными эти шаги, поскольку о такого рода улучшениях Еврокомиссия заявляет в начале реализации каждого многолетнего финансового плана.

1.3. Оценка региональной политики ЕС и задачи ее модернизации

Эффективность наднациональной региональной политики ЕС можно измерять по-разному. Прежде всего существуют данные о количестве созданных с помощью инвестиций политики сплочения рабочих мест на предприятиях, совокупной длине построенных транспортных магистралей и т.д. Так, только за 2007-2012 гг. с помощью средств политики сплочения в странах ЕС было создано 594 тыс. рабочих мест (в том числе 262 тыс. на малых и средних фирмах), поддержано 77,8 тыс. стартапов и 61 тыс. исследовательских проектов, построено 1208 км автодорог и 1495 км железных дорог в рамках Трансевропейской транспортной сети (*TEN-T*), около 5 млн. человек получили современный доступ к сети Интернет, а для 3,2 млн. человек были модернизированы системы водоснабжения². Правда, это означает, например, что занятостью благодаря региональной политике были обеспечены немногим более 2% безработных, а мероприятия по обеспечению доступа к качественным информационно-коммуникационным технологиям коснулись 1% населения интеграционной группировки.

Безусловно, определенные позитивные сдвиги могли быть достигнуты и без финансовой помощи структурных фондов ЕС. Вместе с тем большая часть результатов политики сплочения наблюдается в отсталых регионах ЕС, которые самостоятельно не смогли бы привлечь масштабные инвестиции в такого рода проекты. Так, в 2007-2013 гг. в Литве ежегодные ассигнования в рамках политики сплочения в среднем составили 3% ВНД, в Эстонии – 2,8%, Латвии – 2,5%, Венгрии – 2,3%, Польше – 2%, Португалии – 1,9%, Греции – 1,6%, Словакии – 1,5%, Чехии – 1,4%, Болгарии – 1,2% и т.д. При этом в среднем по ЕС показатель составлял 0,3% ВНД, и в 12 странах-членах был еще ниже. Например, лишь благодаря помощи ЕФРР и Фонда сплочения была закончена кольцевая автодорога вокруг португальской столицы Лиссабона, а в болгарской столице Софии построена вторая линия метрополитена. Подчеркнем, что в 2000-2006 гг. роль ассигнований наднациональной региональной политики ЕС была меньше – максимальные показатели были у Португалии (1,8% ВНД), Греции (1,4%), Испании (0,9%) и трех стран Балтии (0,6%)³.

В ряде менее развитых стран ЕС на ассигнования ЕФРР, ЕСФ, Фонда сплочения и необходимого для их программ национального софинансирования приходится более половины государственных инвестиций. Например, в 2011-2013 гг. в Словакии их доля составляла 85% государственных капиталовложений, в Литве – 80%, Венгрии – примерно 75%, Болгарии – 71%, Латвии – 70%, Португалии – 62% и т.д. (при

¹ Подробнее см.: Кузнецов А.В., Оленченко В.А. Строительство транспортных и энергетических сетей в Балтийском регионе как стимул развития территорий // Балтийский регион. 2013. №4. С. 7-22.

² The European Union explained: Regional policy. P. 4.

³ Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. P. 181.

среднем по ЕС уровне в 11%)¹. В итоге в некоторых даже довольно крупных странах, включая Польшу, вся национальная региональная политика оказалась подчинена логике наднациональной политики сплочения².

Наконец, нельзя забывать, что в условиях тяжелого экономического кризиса в зоне евро при жестких бюджетных ограничениях для проблемных стран они могли воспользоваться введенными ЕС гибкими механизмами перераспределения причитающихся им средств структурных фондов. При этом были снижены нормативы софинансирования. В наибольшем выигрыше оказалась Ирландия (около 44% средств были направлены в неоговоренные изначально сферы, а размер национального софинансирования снижен более чем на 45%). На 25-45% были снижены в 2007-2013 гг. объемы национального софинансирования в Латвии, Португалии, Италии, Греции, Испании и Литве.

Таким образом, некий позитивный эффект от региональной политики ЕС явно есть. Однако вопрос в том, насколько политика сплочения достигла той долгосрочной цели, которая ей присуща по определению – выравнивания межтерриториальных контрастов в уровне экономического развития. Наиболее популярны два подхода к решению данной задачи – эконометрическое моделирование, учитывающее вклад региональной политики в изменение динамики макроэкономических параметров, особенно по отсталым территориям³, и сравнение распределения регионов по ВВП на душу населения либо другим экономическим или социальным параметрам до и после рассматриваемого периода реализации региональной политики. Во втором случае ученые выделяют так называемые β -конвергенцию (по коэффициенту в модели экономического роста, что означает опережающие темпы роста ВВП на душу населения у отсталых территорий) и σ -конвергенцию (означает падение дисперсии регионов по значению ВВП на душу населения)⁴. Проблема в том, что не всегда ясно, происходила ли конвергенция именно вследствие позитивного воздействия региональной политики или, например, европейской интеграции благодаря ликвидации барьеров для движения товаров, услуг, людей и капитала. Например, четверть века назад был проведен анализ 73 регионов уровня NUTS-2 для стран-основателей ЕС и участников первого расширения в 1973 г. (но без Люксембурга и Ирландии, которые тогда не имели регионов соответствующего уровня). Этот анализ показал, что значение σ сократилось с 0,28 в 1950 г. (т.е. накануне создания «шестеркой» Европейского объединения угля и стали – предшественника ЕС) до 0,18 в 1985 г., когда только был дан старт формированию современной системы региональной политики ЕС. Наблюдалась в ЕС до начала полномасштабной наднациональной региональной политики и β -конвергенция⁵.

В этой связи успехи некоторых отсталых регионов ЕС в 1990-2000-е годы нельзя отнести только на счет политики сплочения. Хорошим примером служит Ирландия, превратившаяся из беднейшей западноевропейской страны накануне вступления в ЕС в страну с ВВП на душу населения выше среднего по ЕС, получая при этом довольно длительный срок весьма значительные ассигнования на региональную политику. Инвестиции из структурных фондов ЕС, безусловно, содействовали экономическому успеху Ирландии, но они стали среди прочего дополнением к по-

¹ Ibid. P. 156.

² См., например: Кузнецов А.В. Региональная политика Польши // МЭ и МО. 2009. №11. С. 68-77.

³ Обзор работ такого рода приведен в: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. P. 224-230.

⁴ Подробнее см.: Barro R.J., Sala-i-Martin X. Convergence across States and Regions // Brookings Papers on Economic Activity. 1991. №1. P. 107-182.

⁵ Ibid. P. 145-152.

всеместному знанию местным населением английского языка, что привлекало инвесторов из США и некоторых других государств, стремившихся войти на общий рынок ЕС через страну с низкими трудовыми издержками, но комфортной бизнес-средой. Другой иллюстрацией служит Мазовецкое воеводство Польши с центром в Варшаве. Показатель ВВП на душу населения с учетом ППС в этом регионе вырос с 76% от среднего по ЕС в 2003 г. (т.е. накануне вступления страны в ЕС) до 107% в 2011 г. (последний год, по которому опубликованы данные по регионам ЕС на момент написания книги)¹. Скорее всего, это связано с концентрацией экономического роста в столичном регионе на фоне общего догоняющего развития постсоциалистической страны, присоединившейся к большому внутреннему рынку высокоразвитых стран.

Кроме того, математические расчеты конвергенции не учитывают, как проводятся границы между регионами. К сожалению, иногда контрасты уходят с уровня NUTS-2, который является сеткой политики сплочения, на уровень NUTS-3 за счет усиления локальных центр-периферийных контрастов. В качестве иллюстрации можно привести пример крупнейшего реципиента средств политики сплочения – Польши, которая специально провела реформу административно-территориального деления под нужды наднациональной региональной политики ЕС, сравнив данные по ВВП на душу населения по текущим курсам валют в 2003 г. (накануне вступления страны в ЕС) и 2011 г. (таблица 1.5).

В процессе подготовки к вступлению в ЕС в Польше появилось 16 укрупненных воеводств (идеально соответствующих уровню NUTS-2), в составе которых 66 регионов уровня NUTS-3. Почти все новые воеводства создавались с учетом «узлового районирования» (кроме сохранения нескольких небольших воеводств в качестве уступки местным политическим элитам). Это означает, что многие воеводства были сформированы за счет объединения крупнейших городов либо моно- или полицентрических городских агломераций (где ВВП на душу населения рос либо опережающими, либо средними для страны темпами) и периферийных проблемных регионов (уровня NUTS-3). Хорошей иллюстрацией служит Подкарпатское воеводство, где разрыв по душевому ВВП между «центральным» Жешувским регионом и одним из самых отсталых для всей Польши Пшемысльским регионом вырос при расчете по текущим курсам валют с 1,27 до 1,55 раза. Разрыв между Лодзью и Серадзским регионом в Лодзинском воеводстве вырос с 1,67 до 1,88 раза. В Нижнесилезском воеводстве Легницко-Глоговский регион обогнал Вроцлав, в результате чего разрыв с самым отсталым в воеводстве Валбжихским регионом у лидера увеличился с 1,84 до 2,54 раза (а у столицы воеводства – до 2,07 раза). В Силезском воеводстве, также как и в Нижнесилезском, из-за наличия большого количества промышленных городских районов сменился лидер – Тыхский регион обогнал Катовицкий, в результате разрыв с аутсайдером (Бытомским регионом) увеличился с 1,85 до 2 раз. Лишь в 6 воеводствах наблюдалось сокращение разрыва, но незначительное – между Варшавой, Познанью и Щецином и наиболее отсталыми регионами соответственно Мазовецкого, Великопольского и Западнопоморского воеводств, а также в лишенных большой территориальной дробности Подляском, Куявско-Поморском и Варминско-Мазурском воеводствах. Если сравнивать регионы по ВВП на душу населения с учетом ППС, то общее отставание Польши от среднего уровня ЕС сократится (для 2003 г. более чем вдвое, для 2011 г. – в 1,7 раза). Однако внутристрановые контрасты сохранятся (таблица 1.5).

¹ Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions (<http://ec.europa.eu/eurostat/>).

Таблица 1.5

**ВВП на душу населения в регионах Польши в 2003 г. и 2011 г.,
% от среднего по ЕС по текущим курсам валют и ППС (курсивом)**

Воеводство (регион NUTS-2)	В целом регион NUTS-2		Самый успешный регион NUTS-3		Второй по благополучию регион NUTS-3		Самый про- блемный ре- гион NUTS-3		Второй с конца реги- он NUTS-3	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Польша в це- лом	24 49	38 65	71 142	116 197	47 94	73 125	14 28	22 37	15 31	20 34
Мазовецкое	38 76	63 107	71 142	116 197	30 60	48 82	17 35	30 51	18 36	29 49
Нижне- силезское	25 50	44 74	35 71	58 99	30 61	71 121	19 39	28 48	20 40	31 52
Силезское	27 53	41 70	37 74	54 92	36 73	58 98	20 41	29 50	21 43	32 54
Велико- польское	26 51	40 68	47 94	73 125	27 55	45 76	19 38	31 53	20 41	30 51
Поморское	24 49	37 62	34 69	55 94	20 41	29 49	17 34	26 44	19 38	28 48
Лодзинское	23 45	36 60	30 60	47 80	21 43	37 63	18 36	25 43	18 36	28 47
Малопольское	21 42	33 56	37 74	58 99	20 41	29 50	14 28	22 38	15 31	26 44
Западно- поморское	23 46	32 55	33 67	46 79	22 44	32 54	16 33	24 41	20 40	29 49
Куявско- Поморское	22 44	32 54	28 57	41 69	19 37	27 45	17 35	26 44	3 региона NUTS-3	
Любушское	21 42	32 54	22 44	32 54	–		21 41	32 54	2 региона NUTS-3	
Опольское	19 39	31 52	22 43	35 60	–		16 32	24 41	2 региона NUTS-3	
Свентокшиское	19 38	29 49	20 41	31 52	–		17 34	25 43	2 региона NUTS-3	
Варминско- Мазурское	19 38	28 47	22 44	31 53	18 36	26 45	15 31	23 39	3 региона NUTS-3	
Подляское	18 37	28 47	22 44	32 54	17 35	25 42	15 30	24 41	3 региона NUTS-3	
Люблинское	17 35	26 44	22 44	33 57	15 31	23 40	15 31	22 37	15 31	23 39
Подкарпатское	17 35	26 44	19 38	31 53	19 38	27 46	15 31	20 34	15 31	22 38

Источник: составлено на основе интерактивных таблиц Евростата: Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 3 regions (<http://ec.europa.eu/eurostat>).

Еще одна проблема – устойчивость результата конвергенции. Пример Греции наглядно показал, что ускоренный рост ВВП на душу населения может достигаться довольно искусственными способами (например, с помощью чрезмерного раздува-

ния государственного сектора). В результате отсутствия долгосрочной базы для развития регионального хозяйства при наступлении экономического кризиса происходит откат назад в процессах сближения регионов по формальным критериям. Так, в целом греческий ВВП на душу населения вырос с 2000 г. до 2009 г. по отношению к среднему по ЕС с 67% при расчете по текущим курсам и 84% при расчете по ППС до соответственно 87 и 94%, а затем за два года упал до соответственно 74 и 80%. Показатели по некоторым греческим регионам упали до уровня XX в. даже при расчете по текущим курсам валют (примерами являются Фессалия, Эпир, Средняя Греция, Пелопоннес, Центральная Македония, Крит). Опережающий рост к среднему уровню ЕС при расчете по ППС суммарно к 2011 г. по сравнению с 2000 г. показали только два региона – самая развитая Атика и Западная Македония.

Таким образом, на ближайшие десятилетия с повестки дня политики сплочения не исчезает задача выравнивания регионов ЕС по уровню ВВП на душу населения. Более того, постоянные расширения за счет слаборазвитых стран лишь обостряют контрасты на фоне общей конвергенции. Так, по итогам 2011 г. в самом благополучном регионе ЕС – внутренней части Большого Лондона – ВВП на душу населения при расчете по ППС составлял 321% от среднего по ЕС-28 (т.е. с учетом присоединившейся в 2013 г. Хорватии). Это было в 11 раз больше уровня самого отсталого региона интеграционной группировки – Северо-Восточного региона Румынии, присоединившейся к ЕС лишь в 2007 г. (29% от среднего по ЕС-28)¹.

Второй проблемой, связанной с ВВП, является задача вытягивания самых отсталых регионов, которые в силу отсутствия собственных ресурсов для развития, периферийного положения, постоянной миграции квалифицированных работников в крупнейшие города, неэффективного местного управления и других причин вообще не участвуют в конвергенции. Например, для регионов 15 «старых» членов ЕС был проведен расчет изменения ВВП на душу населения с учетом ППС в 1995-2005 гг., который выявил сокращение или неизменность разрыва для всех территорий со стартовым показателем ниже 60% от среднего по ЕС. Вместе с тем для отсталых территорий с ВВП на душу населения по ППС от 60 до 75% от среднего по ЕС картина не столь оптимистичная – каждый 12-й регион за десять лет отстал от среднего уровня. Решение этой проблемы не может быть достигнуто лишь наращиванием вливаний из ЕФРР и других фондов ЕС – здесь требуются серьезные институциональные преобразования, характер которых до сих пор не всегда ясен. В частности, не предложено универсальных механизмов вытягивания периферийных территорий на инновационный путь развития, что в условиях обострения конкуренции ЕС с крупными развивающимися странами обрекает часть территорий на вялую динамику ВВП. С одной стороны, в 2011 г. расходы на НИОКР к ВВП составляли в Валлонском Брабанте (Бельгия) 8,9%, в Брауншвайге (ФРГ) – 7,8%, Штутгарте (ФРГ) – 6,6%, Чешире (Великобритания) – 6,3%, Столичной области Дании – 5,1%, Юге-Пиренеях (Франция) – 5,1%, а в Восточной Англии (Великобритания) – 5,0%. С другой стороны, в испанской Сеуте показатель равнялся 0,08%, на греческих Ионических островах – 0,09%, на Юго-Востоке Румынии – 0,11%, в Северо-Западной Болгарии – 0,13% и т.д.²

Весьма острой остается ситуация с безработицей, за борьбу с которой в рамках политики сплочения отвечает прежде всего ЕСФ. В 2013 г. в ЕС сосуществовали как регионы с почти полным отсутствием безработных (Верхняя Бавария – 2,6%,

¹ Eurostat Regional Yearbook 2014. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P. 120.

² Данные интерактивных таблиц Евростата (<http://ec.europa.eu/eurostat/>).

также германский Фрайбург и австрийский Зальцбург – 2,9%) и регионы, где искал работу каждый третий (испанские Андалусия – 36,3%, Сеута – 35,6%, Мелилья – 34,4%, Канарские острова – 34,1%, Эстремадура – 33,7%, греческая Западная Македония – 31,8% и т.д.). В целом по 49 регионам уровня NUTS-2 (23 в Германии, по 8 в Австрии и Великобритании, по 3 в Чехии и Румынии, 2 в Болгарии и по 1 в Италии и Нидерландах) безработица была не выше 5,4%, тогда как в среднем по ЕС-28 составляла 10,8%. В то же время в 27 регионах безработица превышала 21,6%, т.е. была вдвое больше среднего по ЕС-28 (13 регионов Испании, 10 регионов Греции, 3 заморских департамента Франции и 1 регион Италии). С молодежной безработицей, которая является одним из факторов политической дестабилизации, препятствующей устойчивому социально-экономическому развитию, ситуация в ЕС еще хуже. На одном полюсе находятся германские Тюрингия и Верхняя Бавария (4,4%), а также Фрайбург (4,7%), Швабия (4,8%) и Средняя Франкония (5,0%), тогда как на другом полюсе расположились Сеута (72,7%), греческие Западная Македония (70,6%) и Эпир (67,0%), испанские Андалусия (66,1%) и Канарские о-ва (65,3%)¹.

Еще меньше ответов у экспертов в ЕС на вызовы регионального развития, которые только формируются под воздействием глобализации и других фундаментальных процессов. Хотя в приоритетах политики сплочения они уже формально учтены и им посвящено некоторое количество аналитических публикаций соответствующего директората Еврокомиссии, на практике не наблюдается комплексного решения таких проблем, как предотвращение засух, наводнений и других природных катаклизмов (в основном в ЕС борются уже с их последствиями) или, например, интеграция инокультурных мигрантов в местный социум. Некоторые из такого рода проблем актуальны и для России, поэтому крайне важно продолжать следить за успехами и ошибками наднациональной региональной политики ЕС, система которой в целом намного более проработана, нежели у нас в стране.

¹ Unemployment in the EU28 regions in 2013. Regional unemployment rates ranged from 2.6% in Oberbayern to 36.3% in Andalucía // Eurostat Newsrelease. 2014. №60 (15 April).

Глава 2. Германия: пример стабильности региональной политики

Опыт региональной политики Германии интересен для России прежде всего в силу известной близости германской кооперативной и российской моделей федерализма. Для обеих стран характерна довольно высокая степень централизации, иначе говоря, значимая роль федерального уровня власти в социально-экономическом развитии страны и регионов, значительные масштабы межрегионального перераспределения бюджетных средств. Можно найти немало общего в организации экономических отношений центра и регионов. Отчасти это связано с заимствованием германского опыта в ходе рыночных преобразований в России, но основная причина – невозможность кардинального перехода от плановой высокоцентрализованной экономики к принципиальной иной модели федерализма – американской децентрализованной или конкурентной.

Интересен опыт Германии и стабильностью экономических отношений центра и регионов. Современная их система сложилась в результате реформ 1969 г., и с тех пор принципиальным образом не менялась. Даже после объединения Германии новые земли (субъекты федерации) были исключены из общих правил межрегионального перераспределения средств только до 1995 года: специальный фонд для поддержки восточных земель «Немецкое единство» («Deutsche Einheit») существовал только в 1990-1994 гг.¹ Принципиально не изменились экономические отношения федерации и земель и в ходе реформы федерализма 2000-х годов².

Одна из основных особенностей германской региональной политики и, более широко, федерального регулирования территориального развития в стране – декларирование в Основном законе Германии необходимости создания равноценных условий жизни на всей территории страны. Так, в статье 72 Основного закона говорится о том, что федерация реализует свои полномочия для создания равноценных условий жизни на всей территории страны. Кроме того, в Основном законе Германии есть отдельный раздел по финансовой системе страны, в котором в статье 106 сказано, что потребности федерации и земель в бюджетных средствах должны уравниваться исходя из достижения справедливого баланса, отсутствия чрезмерного бремени для налогоплательщиков и обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны. Таким образом, особо оговаривается, что обеспечение равноценных условий жизни – это и цель межбюджетных отношений.

В федеральном регулировании территориального развития в Германии можно выделить три его относительно самостоятельные составляющие: межбюджетные отношения, собственно региональная политика (в том смысле, который вкладывается в нее в Германии) и региональное (территориальное) планирование. Причем эти три составляющие находятся в ведении трех разных федеральных министерств. В научной литературе, как германской, так и российской, также не принято рассматривать вместе межбюджетные отношения и региональную политику³, а германскому

¹ Объем фонда «Немецкое единство» составил 160,7 млрд. марок.

Подробно особенности германской политики в отношении новых земель мы рассматривать не будем, поскольку в ИМЭМО РАН этому была посвящена отдельная монография: *Тоганова Н.В.* Адаптация Восточной Германии к рынку (1990-2010). – М.: Крафт+, 2013.

² Подробно об этом см.: Германия. Вызовы XXI века / Под ред. В.Б. Белова – М.: Издательство «Весь Мир», 2009.

³ См., например, *Гутник В.П.* Политика хозяйственного порядка в Германии. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002.

опыту регионального планирования внимания в России вообще уделяется очень мало. В этой главе мы рассмотрим все три направления федерального регулирования территориального развития, дополнив их также сюжетом о децентрализации размещения федеральных органов власти. На наш взгляд, только так можно составить полное представление о роли центральных властей в социально-экономическом развитии регионов.

2.1. Масштабы межземельных различий и их динамика

Объединение Германии привело к резкому росту дифференциации земель по уровню их социально-экономического развития (таблица 2.1). Так, в 1991 г. максимальные и минимальные значения ВВП на душу населения по западным землям отличались менее чем в 2 раза (в Гамбурге и Шлезвиг-Гольштейне), по всем землям – почти в 6 раз (в Гамбурге и Тюрингии)¹.

Таблица 2.1

Валовой внутренний продукт на душу населения по землям Германии

Земли	1991 год		2013 год	
	ВВП/чел., марок	то же, % от среднего	ВВП/чел., евро	то же, % от среднего
Германия	35 677	100,0	33 355	100,0
Бавария	42 170	118,2	38 429	115,2
Баден-Вюртемберг	44 258	124,1	37 472	112,3
Берлин	35 086	98,3	30 642	91,9
Бранденбург	13 891	38,9	23 751	71,2
Бремен	51 684	144,9	43 085	129,2
Гамбург	67 592	189,5	53 611	160,7
Гессен	48 842	136,9	38 490	115,4
Мекленбург-Передняя Померания	12 400	34,8	22 817	68,4
Нижняя Саксония	34 798	97,5	30 149	90,4
Рейнланд-Пфальц	35 160	98,5	30 420	91,2
Саар	35 507	99,5	31 834	95,4
Саксония	12 450	34,9	24 226	72,6
Саксония-Анхальт	12 833	36,0	23 196	69,5
Северный Рейн-Вестфалия	38 593	108,2	33 621	100,8
Тюрингия	11 482	32,2	23 168	69,5
Шлезвиг-Гольштейн	34 586	96,9	27 684	83,0
Старые земли				
без Берлина	41 156	115,4	35 391	106,1
включая Берлин	40 837	114,5	35 147	105,4
Новые земли				
без Берлина	12 599	35,3	23 585	70,7
включая Берлин	16 878	47,3	25 129	75,3

Источник: Statistisches Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Jahrbuch 2014 für die Bundesrepublik Deutschland, расчеты автора.

¹ Но это все равно существенно меньше различий между субъектами Российской Федерации по ВРП на душу населения, по которым разрыв между максимальными и минимальными значениями достигает 20-30 раз.

В 2000-е годы контрасты были гораздо меньшими – максимальное и минимальное значения ВВП на душу населения (в тех же Гамбурге и Тюрингии) в 2012 г. отличались всего в 2,4 раза, а в 2013 г. – в 2,3 раза.

Сказать однозначно, в какой степени сближение уровней социально-экономического развития западных и восточных земель обусловлено успехами германской и/или общеевропейской региональной политики, а в какой – изменением условий хозяйствования в новых землях (распространением на них западногерманских институтов, включением в общеевропейский рынок и т.д.) – невозможно. Известно, что кардинальный сдвиг в сближении восточных и западных земель по уровню их экономического развития произошел в первые годы после объединения Германии. С 1995 г. темпы роста в новых землях замедлились, тем не менее сближение старых и новых земель по уровню их экономического развития продолжилось (таблица 2.2).

Таблица 2.2

Динамика ВВП по восточногерманским землям

Земли	Среднегодовые темпы роста ВВП, %			Номинальный ВВП на душу населения, % от западногерманского				
	1991-1995	1995-2000	2000-2008	1991	1995	2000	2005	2010
Бранденбург	10,3	2,8	0,9	34,8	61,7	64,2	66,2	68,8
Мекленбург-Передняя Померания	10,3	1,6	1,3	33,9	61,4	62,5	64,9	67,2
Саксония	10,7	1,3	1,8	34,5	62,7	63,2	69,1	70,7
Саксония-Анхальт	9,5	1,8	1,0	32,4	57,6	61,0	65,9	68,8
Тюрингия	11,7	2,7	1,4	30,1	57,2	61,7	66,2	68,8
Восточная Германия	10,5	2,0	1,4	33,3	60,4	62,6	66,9	69,2
Западная Германия	0,5	2,1	1,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание: данные за 1991 г. в таблицах 2.1 и 2.2 несколько отличаются, поскольку в Германии, как и в России, имеет место пересчет данных.

Источник: Klotz M., Lehmann R., Ragnitz J., Untiedt G. Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder // IFO Dresden Studien. 2012. № 63.

Примечательно также то, что различия между отдельными восточногерманскими землями за годы после объединения Германии уменьшились, хотя они и так были небольшими. Разрыв между максимальным и минимальным значениями ВВП на душу населения по восточным землям без учета Берлина составлял в 1991 г. 1,2 раза, а в 2010-2013 гг. снизился до 1,05 раза. Различия между отдельными западногерманскими землями остаются практически неизменными – аналогичный показатель составляет 1,95 раза, правда, в 2013 году он снизился до 1,94.

Правда, по уровню безработицы германские земли различаются более существенно (таблица 2.3). Разрыв между максимальным и минимальным значениями показателя по Германии в целом в 2013-2014 гг. составлял 3,1-3,2 раза, по западным землям – 2,9 раза, восточным землям – 1,5 раза (самый высокий уровень безработицы в стране в целом и в восточных землях сложился в Мекленбурге-Передней Померании, в западных землях – в Бремене; самый низкий уровень безработицы в стране в целом и в западных землях – в Баварии, в восточных землях – в Тюрингии). Неудивительно поэтому, что в рамках региональной политики именно показателям состояния рынка труда придается ключевое значение (см. ниже).

Таблица 2.3

Уровень безработицы по землям Германии, %

Земли	декабрь 2013	декабрь 2014	Земли	декабрь 2013	декабрь 2014
Германия	6,7	6,4			
Западная Германия	5,9	5,7	Восточная Германия	9,9	9,3
Бавария	3,7	3,6	Нижняя Саксония	6,5	6,2
Баден-Вюртемберг	3,9	3,8	Рейнланд-Пфальц	5,3	5,1
Берлин	11,2	10,5	Саар	7,0	6,9
Бранденбург	9,6	8,9	Саксония	9,1	8,4
Бремен	10,6	10,6	Саксония-Анхальт	10,7	10,2
Гамбург	7,3	7,2	Северный Рейн-Вестфалия	8,1	7,8
Гессен	5,6	5,4	Тюрингия	7,8	7,3
Мекленбург-Передняя Померания	11,9	11,0	Шлезвиг-Гольштейн	6,9	6,5

Источник: Bundesagentur für Arbeit (Федеральное агентство по труду; <http://www.arbeitsagentur.de>)

2.2. Межбюджетные отношения или выравнивание бюджетных доходов земель

Федеральное министерство финансов Германии в системе федерального финансового выравнивания выделяет четыре его этапа¹:

1) вертикальное распределение налогов – распределение налоговых поступлений между федеральным и в целом земельными и местными (или муниципальными) бюджетами;

2) горизонтальное распределение налогов, предусматривающее определенные правила зачисления ряда налогов в бюджеты отдельных земель;

3) выравнивание бюджетных доходов земель – горизонтальное перераспределение доходов между «бедными» и «богатыми» землями (Länderfinanzausgleich);

4) дополнительные гранты (отчисления) из федерального бюджета «бедным» землям.

В Германии есть три так называемых совместных налога, которые делятся между бюджетами разных уровней, – это подоходный налог, налог на корпорации² (или корпоративный налог) и налог на добавленную стоимость. Поступления от подоходного налога и налога на корпорации делятся между федеральным и земельными бюджетами поровну, причем эта норма закреплена в Основном законе Германии. В подоходном налоге доли федерации и земель составляют по 42,5%; 15% поступлений от этого налога зачисляются в местные бюджеты. В налоге на корпорации доли федерации и земель – по 50%. Пропорции распределения НДС между бюдже-

¹ Система федерального бюджетного выравнивания в Германии излагается по Основному закону Германии и с использованием: Der bundesstaatliche Finanzausgleich / Bundesministerium der Finanzen (http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/BFAG.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

² Под корпорациями в данном случае имеются в виду акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью. Налогооблагаемой базой является прибыль корпораций.

тами разных уровней (что также оговаривается в Основном законе) определяются исходя из равных прав федерации и земель на покрытие своих расходов, и год от года могут меняться. В 2014 г. в федеральный бюджет должно было зачисляться около 53% поступлений от НДС, в земельные бюджеты – около 45%, еще около 2% предназначалось местным бюджетам.

Наряду с совместными налогами в Германии есть налоги, которые зачисляются только в один уровень бюджетной системы, – федеральные, земельные и местные налоги¹. В федеральный бюджет зачисляются таможенные пошлины, большинство акцизов (на энергию, табак и др.), страховой налог и другие. Налогами земель являются налоги на собственность и наследство, большинство налогов на коммерческие операции (в частности, налог, уплачиваемый при покупке земельного участка) и еще целый ряд небольших по объемам поступлений налогов. В местные бюджеты зачисляются промысловый² и поземельный налоги, местные налоги на предметы потребления и некоторые другие. При этом существуют отчисления от промыслового налога в федеральный и земельный бюджеты.

Таким образом, на первом этапе финансового выравнивания устанавливается доля земель в целом в налогах. На втором этапе – горизонтального распределения налоговых доходов – определяются правила распределения налогов по отдельным землям. Общее правило – налоги зачисляются в бюджет той земли, в которой эти налоги взимаются. Исключения связаны с тремя налогами – НДС, подоходным налогом и налогом на корпорации. В отношении подоходного налога действует принцип его зачисления в бюджеты земель по месту жительства граждан (а не месту их работы)³. Налог на корпорации взимается по месту нахождения штаб-квартиры корпораций, а затем распределяется по землям, где корпорации фактически ведут свою деятельность. Правила распределения НДС гораздо сложнее. До 25% доли земель в НДС идет тем землям, где поступления от подоходного налога, налога на корпорации и земельных налогов в расчете на душу населения ниже среднего по стране уровня. Точный объем доли земель в НДС, распределяемого между слабыми в финансовом отношении землями, зависит от масштабов отставания таких земель от средних по стране показателей. Остальная часть НДС – как минимум 75% доли земель в этом налоге – распределяется пропорционально численности населения земель. Таким образом, распределение НДС по землям способствует сокращению различий в уровне бюджетной обеспеченности территорий⁴.

¹ В России, как и в Германии, есть налоги, которые распределяются в определенных пропорциях между бюджетами разных уровней, и налоги, которые распределяются по принципу «один налог – один бюджет». Разница в том, что в России зачисляемые в бюджеты разных уровней налоги не имеют формального статуса «совместных» и являются чаще всего федеральными.

² Промысловым налогом облагаются предприятия и физические лица, которые занимаются промышленной (промышленной), торговой и другими видами деятельности. Налогооблагаемой базой является прибыль.

³ Такой же принцип уже давно предлагается ввести и в России, однако соответствующее решение на протяжении целого ряда лет так и не было принято. Зачисление подоходного налога по месту жительства граждан считается более справедливым по сравнению с зачислением налога по месту работы, поскольку именно бюджеты по месту жительства несут основное бремя социально-ориентированных расходов. В российских условиях принятие решения о зачислении налога на доходы физических лиц в бюджеты по месту жительства граждан означало бы перераспределение средств от городов (центров агломераций) в пользу пригородов (периферии агломераций), в том числе от Москвы в пользу Московской области. Но это, безусловно, вызывает недовольство со стороны городских властей.

⁴ Кроме того, распределение НДС по землям пропорционально их численности населения или уровня бюджетной обеспеченности позволяет в принципе зачислять НДС в региональные бюджеты. В Рос-

Наиболее интересен третий этап финансового выравнивания, предусматривающий горизонтальное перераспределение доходов между землями, т.е. изъятие средств у «богатых» земель для зачисления их в бюджеты «бедных» земель. В ходе такого перераспределения учитываются налоговые доходы не только земельных, но и частично местных (общинных) бюджетов (поскольку земли отвечают за обеспечение местных бюджетов необходимыми им средствами). При перераспределении средств исходят из того, что потребности в бюджетных доходах на душу населения во всех землях одинаковы, за исключением городов-земель (Гамбурга, Бремена, Берлина), нуждающихся в более высоких объемах средств на душу населения. В рамках бюджетного выравнивания численность населения городов-земель берется с коэффициентом 1,35. Кроме того, небольшой повышающий коэффициент применяется к численности населения земель с низкой его плотностью – Мекленбурга-Передней Померании (коэффициент 1,05), Бранденбурга (1,03) и Саксонии-Анхальт (1,02)¹.

По итогам горизонтального перераспределения доходов порядок расположения земель по уровню их бюджетной обеспеченности должен оставаться таким же, как и до перераспределения, но масштабы различий должны сокращаться (таблица 2.4). При этом как увеличение, как и сокращение бюджетной обеспеченности земель являются прогрессивными (чем «беднее» земля, тем больше она получает для «подтягивания» к среднему уровню; чем «богаче» земля, тем больше она отдает средств). Кроме того, дополнительное выравнивание бюджетной обеспеченности земель происходит за счет дополнительных нецелевых федеральных грантов (таблица 2.4).

Таблица 2.4

**Выравнивание уровней бюджетной обеспеченности земель
в рамках горизонтального перераспределения доходов и
предоставления дополнительных федеральных грантов (2014 год)**

Бюджетная обеспеченность земель на душу населения, % от среднего		
до горизонтального перераспределения	после горизонтального перераспределения	после дополнительных нецелевых федеральных грантов
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

Источник: Der bundesstaatliche Finanzausgleich / Bundesministerium der Finanzen.

Результаты горизонтального перераспределения бюджетных доходов в Германии принято оценивать с помощью такого показателя, как бюджетная обеспеченность земель до и после перераспределения в процентах к расчетным бюджетным

сии, как известно, от зачисления НДС в бюджеты субъектов Федерации отказались во многом из-за невозможности точной территориальной привязки данного налога.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG), Stand: 15.07.2013.

потребностям земель¹. Для 2012-2013 гг. такие результаты представлены в таблице 2.5, и они лишний раз подтверждают сильное сближение земель по уровню бюджетной обеспеченности. При этом донорами (отдающими свои доходы) являются только три земли – Бавария, Баден-Вюртемберг и Гессен, остальные 13 земель – реципиенты. Такая ситуация, безусловно, вызывает в Германии определенную озабоченность².

Таблица 2.5

Бюджетная обеспеченность земель до и после горизонтального перераспределения доходов в % к расчетным бюджетным потребностям земель

Земли	до перераспределения		после перераспределения	
	2012	2013	2012	2013
Бавария	114,6	115,9	105,2	105,7
Баден-Вюртемберг	112,8	111,2	104,7	104,4
Берлин	68,9	97,7	90,6	98,8
Бранденбург	89,0	89,8	95,8	96,0
Бремен	73,6	71,6	91,8	91,3
Гамбург	100,7	69,1	100,4	90,7
Гессен	110,9	113,4	104,2	105,0
Мекленбург-Передняя Померания	86,5	86,6	95,1	95,2
Нижняя Саксония	98,5	99,1	99,2	99,5
Рейнланд-Пфальц	96,1	96,4	98,1	98,2
Саар	94,6	92,8	97,5	96,9
Саксония	88,3	88,3	95,6	95,6
Саксония-Анхальт	88,1	88,2	95,6	95,6
Северный Рейн-Вестфалия	98,4	97,6	99,1	98,8
Тюрингия	87,8	88,1	95,5	95,6
Шлезвиг-Гольштейн	97,0	96,5	98,5	98,3

Источник: Bundesministerium der Finanzen, расчеты автора.

Кроме нецелевых федеральных грантов «бедные» земли получают также целевые гранты на финансирование тех задач, которые они вынуждены реализовывать (это четвертый этап финансового выравнивания). Так, до 2019 г. включительно восточные земли, по действующему с 2005 г. Пакту солидарности II, получают около 105 млрд. евро на строительство инфраструктуры (уровень развития которой продолжает отставать от западногерманского) и на компенсацию крайне низкой бюджетной обеспеченности муниципалитетов (общин). Объемы такой поддержки будут постепенно сокращаться, в 2014 г. они составили около 5,8 млрд. евро. Сверх этого, в 2014 г. восточногерманским землям причиталось 777 млн. евро для компенсации дополнительных расходов, связанных со структурной безработицей и непропорцио-

¹ Бюджетные потребности земель представляют собой, как мы уже сказали выше, средние по стране доходы на душу населения, умноженные на численность земель, но по ряду земель не фактическую, а скорректированную на принятые коэффициенты.

² В данном случае ситуация аналогична российской – в России постоянно обсуждается вопрос об очень малом числе субъектов Федерации, которые не получают дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Этот основной вид федеральной финансовой помощи регионам в 2015 году не перечисляется в 14 субъектов Федерации из 85.

нально высокими ранее установленными пособиями по безработице и социальной помощи.

Для оценки роли разных этапов финансового выравнивания к данным федерального министерства финансов приходится добавлять данные федерального статистического ведомства. Применение при этом показателя бюджетной обеспеченности, исчисленной к условным бюджетным потребностям, уже невозможно, сравнивать можно только доходы на душу населения в процентах к среднему по стране уровню на соответствующем этапе распределения доходов (таблица 2.6). Стоит обратить внимание, что распределение НДС пропорционально численности населения земель и уровню их душевых налоговых доходов вносит в выравнивание бюджетных доходов земель по меньшей мере не меньший вклад, нежели собственно горизонтальное перераспределение доходов. Так что используемые в Германии подходы к распределению НДС по землям можно считать весьма поучительным опытом. Хорошо также видно, что фактические доходы земель-городов на душу населения оказываются заметно более высокими по сравнению с доходами других земель

Таблица 2.6

Расходы и доходы (на разных этапах финансового выравнивания) земель и общин на душу населения в % от среднего по Германии в 2013 году

Земли	Налоговые доходы без НДС	Налого- вые дохо- ды с НДС	Доходы после го- ризонтального пе- рераспределения	Доходы всего	Расходы
Германия	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Бавария	125,6	113,4	103,1	103,3	98,4
Баден-Вюртемберг	118,6	108,6	101,7	100,7	101,7
Берлин	88,2	91,4	119,4	127,2	123,3
Бранденбург	66,5	88,4	94,2	107,1	100,3
Бремен	90,1	94,4	120,2	128,5	143,0
Гамбург	148,2	128,9	130,1	139,3	153,0
Гессен	122,2	111,1	102,4	105,5	111,0
Мекленбург-Перед- няя Померания	54,5	85,6	93,7	104,5	99,9
Нижняя Саксония	90,4	94,6	97,0	90,8	90,0
Рейнланд-Пфальц	94,9	94,1	95,8	91,1	95,1
Саар	79,0	90,7	94,5	87,6	101,5
Саксония	55,5	86,4	93,2	101,8	96,9
Саксония-Анхальт	56,0	86,6	93,6	101,2	98,4
Северный Рейн- Вестфалия	98,9	95,3	96,3	99,4	101,8
Тюрингия	54,7	86,1	93,2	97,0	93,0
Шлезвиг-Гольштейн	92,0	93,0	95,8	92,2	92,3

Источник: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Jahrbuch 2014 für die Bundesrepublik Deutschland, расчеты автора.

Значительные масштабы перераспределяемых между землями бюджетных доходов, крайне небольшое число земель-«доноров» неизбежно порождают дискуссии в самой Германии по поводу необходимости реформирования сложившейся системы межбюджетных отношений. Публикации на эту тему есть практически у всех ведущих экономических институтов страны – у Немецкого института экономических

исследований в Берлине (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*), мюнхенского Института экономических исследований (*IFO-Institute / Institute für Wirtschaftsforschung*), кёльнского Института германской экономики (*IW / Institut der deutschen Wirtschaft Köln*), Института экономических исследований в Галле (*Institut für Wirtschaftsforschung Halle*)¹. Сложно даже выделить какие-то отдельные публикации на эту тему. При этом обсуждаются как возможные кардинальные изменения, связанные с приближением германских межбюджетных отношений к модели конкурентного федерализма, так и частные корректировки сложившейся системы, например, какие налоги включать в расчеты бюджетной обеспеченности земель, как корректно учитывать численность населения земель. Подобного рода дискуссии идут на самом деле уже немало лет, поэтому и в современных публикациях их авторы не исключают, что дальше «косметических» правок трансформация межбюджетных отношений в Германии не пойдет.

2.3. Совместная задача «Совершенствование региональной экономической структуры» как основа региональной политики

Несмотря на хорошо проработанную систему региональной политики, в Германии в настоящее время нет отдельного министерства по региональной проблематике. Этим направлением германской федеральной политики занимается министерство экономики (которое не раз переименовывалось, с декабря 2013 г. это Федеральное министерство экономики и энергетики²).

Законодательно закрепленного определения термина «региональная политика» в Германии тоже нет. На сайте Министерства экономики и энергетики Германии заявляется, что «региональная политика – это штандортная политика регионов и для регионов» (в переводе с немецкого штандорт (*Standort*) – место размещения или местоположение). При этом в научной литературе однозначного толкования того, что есть штандортная политика, не существует, да и за пределами Германии термин в принципе почти не используется. На сайте министерства говорится также, что скоординированная и систематизированная региональная политика – это предпосылка для сбалансированного регионального развития страны. Одновременно региональная политика должна препятствовать постоянному наращиванию объемов финансовой помощи регионам и способствовать сокращению межрегиональных диспропорций. Таким образом, как и в других европейских странах, германская региональная политика направлена на поддержку экономически слабо развитых территорий и на достижение уже называвшейся выше цели обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны.

Фактически региональная политика в Германии сводится к двум составляющим: реализации на территории страны наднациональной региональной политики ЕС (рассмотренной в главе 1) и так называемой совместной – федерации и земель – задаче «Совершенствование региональной экономической структуры»³.

Существование совместных задач было закреплено в Основном законе Германии (в статье 91а) в 1969 г., а в настоящее время таких задач осталось две – наряду с названной, это «Совершенствование аграрной структуры и охрана побере-

¹ <http://www.diw.de>; <http://www.cesifo-group.de/ifoHome.html>; <http://www.iwkoeln.de/de>; <http://www.iwh-halle.de>.

² <http://www.bmwi.de>.

³ В русскоязычных публикациях название этой совместной задачи («*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*») переводят по-разному, один из вариантов – «Совершенствование территориальной хозяйственной структуры».

жий». По совместной задаче «Совершенствование региональной экономической структуры» (далее – «Совместной задаче») из федерального бюджета должна финансироваться половина расходов на ее реализацию в каждой из земель, подпадающих под действие задачи. Причем «совместность» выражается не только в софинансировании задачи со стороны федерального и земельного бюджетов, но и в участии земельных властей в разработке и реализации мероприятий задачи (в частности, отбор поддерживаемых проектов полностью лежит на землях). При этом поддерживаются в рамках «Совместной задачи» инвестиции в производство и производственную инфраструктуру, а также неинвестиционные мероприятия, к примеру, формирование кластеров. Приоритет отдается поддержке малого и среднего предпринимательства, технологическому и инновационному развитию, помощи сельским территориям.

Еще раз подчеркнем, что «Совместная задача» как инструмент региональной политики Германии работает уже около 45 лет, что свидетельствует о стабильности этой политики. Вместе с тем рамочные планы реализации «Совместной задачи» раз в несколько лет пересматриваются: корректируются состав поддерживаемых территорий, принципы их отбора, направления и параметры поддержки проблемных территорий. В последнее время рамочные планы утверждались на 7 лет: 2000-2006, 2007-2013 и 2014-2020 гг., то есть синхронизированы с многолетними планами ЕС¹. При этом если федеральный закон о «Совместной задаче» занимает неполные три страницы, то рамочные планы – довольно объемные документы, более чем на сотню страниц.

Опыт «Совместной задачи» интересен используемыми подходами к отбору территорий, которые становятся объектами поддержки. Во-первых, анализ ситуации проводится по регионам рынков труда, которые выделяются на основе маятниковых трудовых миграций населения. Эти регионы рынков труда можно считать узловыми районами², и сам по себе факт их выделения свидетельствует о том, что в стране с развитой региональной политикой не ограничиваются сеткой административно-территориальных единиц, а занимаются экономическим районированием. Во-вторых, выделение поддерживаемых регионов основывается на формализованных подходах, точнее на расчете интегрального показателя, отражающего структурные проблемы регионов рынков труда. Для рамочного плана 2014-2020 гг. расчеты проводились для 258 регионов рынка труда; интегральный показатель включал в себя 4 частных индикатора: средний уровень безработицы в 2009-2012 гг. (вес показателя – 45%); годовая брутто-зарплата делающих взносы в фонд социального страхования, за 2010 г. (40%); прогноз численности экономически активного населения до 2018 г. (7,5%); инфраструктурный индикатор на 30 сентября 2012 г., который сам по себе является интегральным (7,5%)³. Использование формализованного подхода позволяет обеспечить относительную прозрачность принимаемых решений. Относительную – поскольку подбор частных показателей для расчета интегрального, присвоение им весов неизбежно отличаются субъективностью. Но это в любом случае луч-

¹ Сопоставление рамочных планов 2000-2006 и 2007-2013 годов, результаты реализации «Совместной задачи» в 2000-2006 годах рассматривались в прежней публикации ИМЭМО РАН (Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов – М.: ИМЭМО РАН, 2009).

² Узловое районирование предполагает выделение районов по интенсивности хозяйственных связей внутри них, выявляет сферы влияния городов, транспортных узлов, предприятий. Противоположностью узловым районам являются однородные районы, отличающиеся внутренним однообразием.

³ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ab 1. Juli 2014; Regionale Wirtschaftspolitik: Gesamtdeutscher Ansatz zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 1. Juli 2014 // Monatsbericht. 2014. № 5.

ше, чем отсутствие формализованных подходов в принципе (как это, увы, имеет место в России).

В отличие от рамочного плана 2007-2013 гг., который предусматривал поддержку регионов категории А (экономически отсталых, с уровнем ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС), С (со структурными проблемами) и дополнительно D, текущий рамочный план, вступивший в силу с 1 июля 2014 г., предусматривает поддержку территорий только категорий С и D (регионов, подпадающих под категорию А, в Германии не осталось). Правда, с точки зрения масштабы их поддержки регионы разделены на четыре группы (см. ниже). В регионах категории С проживает 25,85% населения Германии, т.е. каждый четвертый житель страны живет в регионе, который получает поддержку в рамках региональной политики¹. Вообще нет поддерживаемых территорий только в двух землях – Гамбурге и Баден-Вюртемберге (рисунок 2.1), а квоты земель в «Совместной задаче» представлены в таблице 2.7.

Таблица 2.7

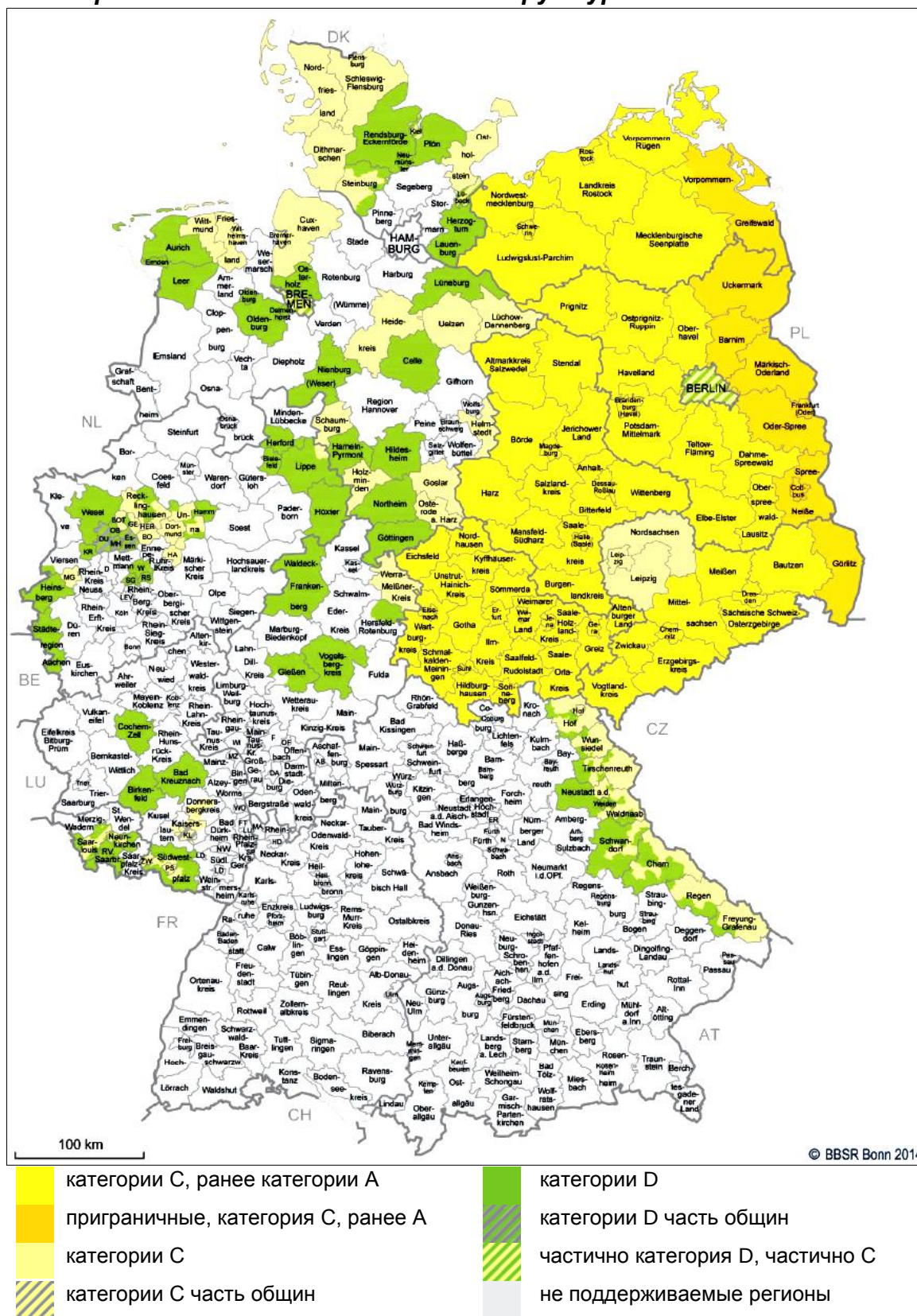
Доли земель в средствах совместной задачи «Совершенствование региональной экономической структуры», рамочный план 2014-2020 годов

Земли	Доля, %	Земли	Доля, %
Бавария	1,59	Рейнланд-Пфальц	1,05
Берлин	10,85	Саар	1,38
Бранденбург	12,45	Саксония	19,99
Бремен	1,51	Саксония-Анхальт	13,85
Гессен	1,30	Северный Рейн-Вестфалия	6,51
Мекленбург-Передняя Померания	10,14	Тюрингия	12,18
Нижняя Саксония	3,46	Шлезвиг-Гольштейн	3,74
Всего	100,00		

Источник: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ab 1. Juli 2014.

¹ Для сравнения: в России фактическими объектами федеральной региональной политики являются Дальневосточный, Северо-Кавказский и Крымский федеральные округа. На конец 2012 года на Дальнем Востоке и Северном Кавказе проживало только 11,0% населения; учет Крыма, по которому пока нет сопоставимых данных, принципиальным образом картину не меняет.

Регионы, поддерживаемые в рамках совместной задачи «Совершенствование региональной экономической структуры» в 2014-2020 годах



Источник: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ab 1. Juli 2014

Поддержка промышленности в рамках «Совместной задачи» осуществляется с помощью инвестиционных субсидий, максимальные размеры которых различаются в зависимости от категории поддерживаемых регионов и размеров предприятий. Наибольшую поддержку получают малые предприятия, с численностью занятых менее 50 человек и годовым оборотом или суммой годового баланса не более 10 млн. евро. К средним относятся предприятия с численностью занятых менее 250 человек, годовым оборотом не более 50 млн. евро или суммой годового баланса не более 43 млн. евро. Все остальные предприятия считаются крупными, и масштабы их поддержки минимальны (таблица 2.8). Таким образом, на поддержку, пусть и разных масштабов, могут претендовать все без исключения предприятия, независимо от их размеров. Это принципиально важно, поскольку, как показывает опыт, только сбалансированное развитие бизнеса разных масштабов позволяет обеспечить устойчивость региональной экономики¹.

Таблица 2.8

Максимальные размеры инвестиционных субсидий в рамках совместной задачи «Совершенствование региональной экономической структуры»

Поддерживаемые регионы	Период	Инвестиционная субсидия по предприятиям, %		
		Малым	Средним	Крупным
Категории С, ранее категории А, в Бранденбурге, Саксонии, Саксонии-Анхальт, Тюрингии, Мекленбурге-Передней Померании	01.01.2014-31.12.2017	35	25	15
	01.01.2018-31.12.2020	30	20	10
Приграничные, категории С, ранее категории А, в Бранденбурге, Саксонии, Мекленбурге-Передней Померании	01.01.2014-31.12.2017	40	30	20
	01.01.2018-31.12.2020	40	30	20
Категории С в Берлине, Саксонии, Баварии, Бремене, Гессене, Нижней Саксонии, Рейнланд-Пфальце, Сааре, Северном Рейне-Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне	01.01.2014-31.12.2020	30	20	10
Категории D в Берлине, Баварии, Бремене, Гессене, Нижней Саксонии, Рейнланд-Пфальце, Сааре, Северном Рейне-Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне	01.01.2014-31.12.2020	20	10	200 тыс. евро

Источник: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ab 1. Juli 2014

¹ Аргументы в пользу этого тезиса мы приводили в: Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС, 2002.

К сожалению, в России из системы государственной поддержки часто «выпадает», условно, не очень крупный бизнес, поскольку в регионах работают программы поддержки малого и среднего предпринимательства и льготы для крупных по масштабам регионов инвестиционных проектов (для России типично требование о минимальном объеме инвестиций как условии получения государственной поддержки, причем и федеральной, и региональной).

В рамочном плане оговариваются также требования, предъявляемые к поддерживаемым инвестиционным проектам, особенности учета инвестиций и т.д. Особо можно обратить внимание на то, что поддерживаются не только проекты «на зеленом лугу», но и инвестиции в расширение уже существующего производства, его диверсификацию и существенную модернизацию. Не подпадают под поддержку переработка и сбыт сельскохозяйственной и рыболовной продукции.

Объемы осуществленных по линии «Совместной задачи» расходов (из федерального и земельных бюджетов) в рамках двух предыдущих рамочных планов представлены в таблице 2.9. Как видим, средств на поддержку производства идет заметно больше, чем на развитие инфраструктуры (в среднем в 2,7 раза). Средняя по годам доля старых земель составила всего 14,5%, хотя в кризисный 2009 г. она возросла до 25,5%.

Таблица 2.9

Объемы осуществленных расходов на реализацию совместной задачи «Совершенствование региональной экономической структуры», млн. евро

Годы	Все земли		Старые земли		Новые земли	
	производство	инфраструктура	производство	инфраструктура	производство	инфраструктура
2000	1571	757	183	67	1388	690
2001	1843	594	207	82	1637	512
2002	1609	854	180	151	1429	703
2003	1587	839	233	181	1353	658
2004	1422	522	146	98	1276	424
2005	1129	684	157	119	972	565
2006	1594	395	206	64	1388	331
2007	1235	402	188	56	1048	345
2008	1264	686	219	76	1044	610
2009	1314	725	313	206	1001	519
2010	1406	497	188	106	1218	391
2011	1105	367	109	61	996	307
2012	1146	240	116	48	1029	191

Примечание: под «производством» имеются в виду расходы на поддержку промышленных предприятий, под «инфраструктурой» – расходы на поддержку производственной инфраструктуры.

Источник: Statistiken – Gemeinschaftsaufgabe (GRW) Mittel nach Jahren 1991 bis 2012 / Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

Результаты реализации «Совместной задачи» в Германии, конечно же, отслеживаются в рамках соответствующего мониторинга и обсуждаются в научных публикациях. Имеющиеся статистические данные свидетельствуют о том, что поддерживаемые в рамках «Совместной задачи» предприятия развиваются в целом успешнее, чем не поддерживаемые. Хотя есть, конечно, примеры лишь временного эффекта от оказываемой поддержки (когда рабочие места на получающем помощь предприятии увеличиваются, а после завершения поддержки сокращаются)¹. Учитыв-

¹ *Bade F.-J., Alm B.* Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. – Dortmund: Technische Universität Dortmund, September 2010; *Bade F.-J.* Bedeutung und Wirksamkeit der Förderung größerer Unternehmen durch den gewerblichen Investi-

вая приведенные в самом начале данные о сближении уровней социально-экономического развития германских земель, исчезновение регионов с уровнем ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС, вряд ли разумно подвергать германскую региональную политику сколько-нибудь серьезной критике¹.

Вместе с тем в самой Германии уже много лет обсуждается проблема координации региональной и отраслевой (структурной) политики². Решить эту проблему можно, только найдя эффективно работающие механизмы взаимодействия различных министерств и ведомств, а это чрезвычайно сложная задача. В этой связи стоит еще раз отметить, что в Германии национальная региональная политика сводится к рассмотренной нами «Совместной задаче». При этом, к примеру, несмотря на наличие в этой задаче такого приоритета, как технологическое и инновационное развитие, собственно инновационная политика, даже в части мер с четкой территориальной привязкой, является самостоятельным направлением экономической политики. То же самое можно сказать и про кластерную политику. Впрочем, подобная ситуация существует практически во всех странах мира, включая Россию.

2.4. Организация территории или региональное (территориальное) планирование

В Германии, как мы уже говорили выше, самостоятельным направлением федерального регулирования территориального развития является региональное (территориальное) планирование – *Raumordnung*. Дословный перевод слова *Raumordnung* – организация территории, и в русскоязычных публикациях он использовался довольно долго³. Но из общепринятых в настоящее время в России терминов самым близким к организации территории является именно региональное (территориальное) планирование. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность по организации территории, является федеральный закон об организации территории, первая редакция которого была принята в 1965 г.

Организацией территории в Германии занимается не министерство экономики, а Федеральное ведомство строительного дела и регионального планирования, которое подчиняется Федеральному министерству окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности реакторов. Такое название министерство носит с декабря 2013 г., а создавалось оно в 1949 г. как Федеральное министерство жилищного строительства. За время своего существования министерство неоднократно переименовывалось, слова «региональное планирование» фигурировали в его названии в 1961-1965 и 1972-1998 гг., в 2005-2013 гг. в названии было «городское развитие»⁴.

tionszuschuss im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW). – Dortmund: Technische Universität Dortmund, Januar 2013.

¹ Правда, как всегда, однозначно доказать, что конвергенция регионов – это заслуга именно региональной политики, невозможно.

² Blotevogel H.H. Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit // *Marché de la recherche régionale* & Colloque sur le développement régional 2011. – Lucerne, 2012; Klammer W. Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wachstumsprozesse zu unterstützen / Institut der deutschen Wirtschaft Köln. – Köln, 2009.

³ Витковский О.В. Проблемы региональной политики, организации территории и развитие прикладной географии в ФРГ // *Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран*. – М., 1990, выпуск 11.

⁴ С ноября 1961 года по октябрь 1965 года было Федеральное министерство жилищного дела, городского строительства и регионального планирования, потом до октября 1969 года – Федеральное министерство жилищного дела и городского строительства, до декабря 1972 года – Федеральное министерство городского строительства и жилищного дела, до октября 1998 года – Федеральное мини-

В этой связи уместно вспомнить российскую ситуацию: с момента своего создания в 2004 г. Министерство регионального развития РФ получило в свое ведение целый ряд вопросов, не относящихся к региональной политике, в том числе вопросы жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства. В результате именно этим вопросам (жилья и ЖКХ) в министерстве уделялась львиная доля внимания, тогда как собственно социально-экономическое развитие регионов отодвигалось на второй план. Неудивительно поэтому, что создание отдельного Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ осенью 2013 г. тоже внесло свой вклад в упразднение Минрегиона России (наряду с созданием трех «региональных» министерств – развития Дальнего Востока, по делам Северного Кавказа и по делам Крыма).

Анализируя опыт Германии, можно сказать, что передача в ведение одного министерства вопросов строительства и регионального развития – не российское изобретение. Вместе с тем, как это часто оказывается при сопоставлении германской и российской практики решения тех или иных вопросов, опыт Германии все-таки иной¹. Со строительством и транспортом увязывалось только региональное планирование (*Raumordnung*), поскольку развитие инфраструктуры (в том числе жилищной) важно рассматривать в комплексе с перспективами развития регионов. Что же касается федеральной поддержки экономики территорий, то она встроена в общую систему экономической политики, и не ставится на один уровень по значимости с жилищной сферой.

Правда, с определением места регионального планирования в структуре министерств в Германии ситуация не вполне однозначная. До 1998 г. существовало Федеральное министерство транспорта, и, таким образом, развитие транспортной инфраструктуры и региональное планирование находились в ведении разных министерств. С 1998 и до конца 2013 г. две эти сферы попытались объединить в одном ведомстве, а с конца 2013 г. транспорт вновь был выделен в самостоятельное направление федеральной политики (создано Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры). Региональное планирование увязывается теперь прежде всего с экологией и безопасностью АЭС, что, скорее всего, не лучшее решение.

В ведении Федерального министерства окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности реакторов находится Федеральный институт строительных, городских и территориальных исследований, который готовит Отчеты об организации территории (*Raumordnungsberichte*). По закону об организации территории, в этих отчетах должны отражаться следующие вопросы:

- особенности и тенденции территориального развития страны,
- территориальное распределение реализованных и проектируемых планов и мероприятий федеральных властей и ЕС,
- воздействие политики ЕС на территориальное развитие Германии.

Эти требования были сформулированы еще в 1965 г., и их учитывали при подготовке всех 12 появившихся с тех пор Отчетов об организации территории (Отчеты готовятся раз в несколько лет, в последние годы они были опубликованы в 2005 и

стерство регионального планирования, строительного дела и городского строительства, до ноября 2005 года – Федеральное министерство транспорта, строительного и жилищного дела, до декабря 2013 года – Федеральное министерство транспорта, строительства и городского развития.

¹ Ранее мы показывали негативные последствия искажения германского опыта при его использовании в России в отношении межбюджетных отношений (Кузнецова О.В. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // Казанский федералист. 2006. № 3).

2011 гг.). Фактически в Отчетах проводится анализ региональных аспектов разных направлений социально-экономической политики властей. Тем самым создается основа для координации региональной и отраслевой политики (что не отрицает сказанного ранее о сложностях реализации такой координации). Но, еще раз повторим, по крайней мере первый шаг – создания аналитической основы координации, в отличие от России, в Германии уже сделан.

2.5. Децентрализованное размещение федеральных органов власти

Среди всего разнообразия инструментов региональной политики выделяются меры поддержки социально-экономического развития отдельных регионов, связанные с размещением органов государственной власти. Германия является как раз примером страны, где практикуется и децентрализация размещения госструктур, и имел место перенос столицы государства.

Чрезвычайно большая территориальная децентрализация федеральных органов власти считается одной из особенностей германского федерализма, которая особенно усилилась после разделения Германии в 1949 г. на два государства. В ФРГ столицей стал небольшой курортный и университетский город Бонн, при этом многие федеральные ведомства и учреждения были размещены в других городах всех земель страны, за исключением Саара и Бремена¹. Такая децентрализация органов власти – залог отсутствия гипертрофированного роста столиц, типичного для немало-го числа стран, включая Россию.

Столицей объединенной Германии было принято решение сделать Берлин, но с сохранением децентрализованного распределения федеральных структур и, более того, размещением федеральных ведомств в новых землях. При этом фактический перенос столицы из Бонна в Берлин завершился только спустя примерно 10 лет после объединения Германии. Лишь с 1999-2000 гг. в Берлине размещаются федеральный канцлер и парламент (Бундестаг и Бундесрат), раньше – в 1994 г. – в Берлин переехал только германский президент. Таким образом, даже в такой экономически развитой стране как Германия строительство новых административных зданий и реконструкция старых заняла немало времени.

Важно также, что Бонн полностью своих столичных функций не утратил. В Бонне размещаются вторые резиденции федерального президента и федерального канцлера, а также бундесрата. Из 14 ныне действующих федеральных министерств у 6 основным местом их размещения является Бонн, а вторым местоположением – Берлин. У 8 федеральных министерств, наоборот, основным местом их размещения является Берлин, вторым – Бонн. Правда, в Берлине расположены основные офисы тех федеральных министерств, которые принято считать ключевыми, прежде всего министерств финансов и экономики.

Принятие решений о деталях переноса столицы из Бонна в Берлин сопровождалось широкими дискуссиями. Один из обсуждавшихся вопросов – ожидавшиеся потери Бонна в занятых, доходах, численности населения. В 300-тысячном на начало 1990-х годов городе от выполнения столичных функций зависело, по оценкам, около половины жителей, в окружающем Бонн административном районе – более пятой части населения. Поэтому ожидалось, что сокращение численности населения

¹ Витковский О.В. Федерализм против централизма: некоторые политико-географические аспекты и проблемы воссоединения и интеграции Германии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. – М., 1992, выпуск 12.

в Бонне составит 18%, снижение покупательной способности населения – 20%¹. Однако на деле этого не произошло. За прошедшие с момента объединения Германии 20 с лишним лет в численности населения Бонна были колебания (причем без явной связи с переездом федеральных структур в Берлин), но в целом тренд был позитивным (287 тыс. жителей на конец 1990 г. и 311 тыс. жителей на конец 2013 г.²). Такая ситуация стала возможной в силу сохранения у Бонна части столичных функций (в том числе благодаря расположению в Бонне значительного числа федеральных ведомств и управлений – таблица 2.10), а также определенной реструктуризации экономики, причем не без помощи федеральной поддержки.

Современная ситуация с расположением федеральных министерств, ведомств и управлений (т.е. федеральной исполнительной власти) по городам и землям Германии представлена в таблице 2.10 (имеется в виду расположение основных офисов федеральных структур). Про президента и парламент мы уже сказали выше, добавим, что федеральный банк расположен во Франкфурте-на-Майне, верховный и конституционные суды – в Карлсруэ.

Таблица 2.10

Местоположение федеральных министерств, ведомств и управлений

Федеральные министерства	Местоположение	Месторасположение ведомств и управлений в подчинении министерства
внутренних дел	Берлин	Берлин; четыре в Бонне, два в Бонне-Ленгсдорфе, два в Кёльне (СРВ); Франкфурт-на-Майне, два в Висбадене (оба Гессен); Нюрнберг (Бавария)
здравоохранения	Бонн	Берлин, Бонн, Кёльн (СРВ); Ланген (Гессен)
иностраннных дел	Берлин	Берлин
обороны	Бонн	Берлин; Бонн, два в Кёльне (СРВ), Хюрт (СРВ); Кобленц (Рейнланд-Пфальц)
образования и науки	Бонн	Бонн
окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности реакторов	Бонн	Бонн; Зальцгиттер (Нижняя Саксония); Дессау-Росслау (Саксония-Анхальт)
по делам семьи, престарелых, женщин и молодежи	Берлин	Бонн, Кёльн-Цольшток (СРВ)
продовольствия и сельского хозяйства	Бонн	Берлин; Бонн; Ганновер, два в Брауншвайге (оба Нижняя Саксония); Карлсруэ (Баден-Вюртемберг); Кведлинбург (Саксония-Анхальт)
транспорта и цифровой инфраструктуры	Берлин	два в Бонне, Бонн-Мехлем, Кёльн (СРВ), Бергиш-Гладбах (СРВ); Фленсбург (Шлезвиг-Гольштейн); два в Гамбурге; Аурих, два в Брайншвайге (оба Нижняя Саксония); Ланген, Оффенбах (оба Гессен); Кобленц (Рейнланд-Пфальц); Карлсруэ (Баден-Вюртемберг); Ильменау (Тюрингия)

¹ Там же.

² Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2014. Düsseldorf: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Geschäftsbereich Statistik, 2014. .

Федеральные министерства	Местоположение	Месторасположение ведомств и управлений в подчинении министерства
труда и социальных вопросов	Берлин	Дортмунд (СРВ)
финансов	Берлин	два в Берлине; три в Бонне, Кёльн (СРВ); Франкфурт-на-Майне, Бад-Хомбург, Оффенбах (все три Гессен)
экономики и энергетики	Берлин	два в Берлине; два в Бонне; Ганновер, Брауншвайг (оба Нижняя Саксония); Эшборн (Гессен)
экономического сотрудничества и развития	Бонн	–
юстиции и защиты прав потребителей	Берлин	Бонн; Мюнхен (Бавария)
без подчинения / с другим подчинением		Берлин; Бонн; Куксхафен (Нижняя Саксония); Кобленц (Рейнланд-Пфальц); Франкфурт-на-Майне (Гессен); Пуллах-им-Изарталь (Бавария); Лейпциг (Саксония)

Примечание: СРВ – Северный-Рейн Вестфалия.

Источник: составлено автором по: http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesbehörden (дата обращения 05.10.2014).

Как видно из таблицы 2.10, федеральные ведомства и агентства расположены в 28 германских городах, что на самом деле свидетельствует о децентрализованном размещении федеральных структур. Вместе с тем, это размещение отнюдь не является равномерным. 10 ведомств/агентств размещены в столице – Берлине. 22 ведомства/агентства расположились в Бонне или его пригородах, по 11 – в других городах Северного Рейна-Вестфалии (земле, где находится Бонн) и соседнем по отношению к Северному Рейну-Вестфалии Гессене. Еще 10 – также в соседней Нижней Саксонии. В Баварии и Рейнланд-Пфальце уже только по 3 ведомства/агентства, в Баден-Вюртемберге и Гамбурге – по 2, в периферийном Шлезвиг-Гольштейне – 1, в Бремене и Сааре федеральных структур по-прежнему нет. В новых землях, не считая Берлина, оказалось всего 4 федеральных ведомства/агентства – 2 в Саксонии-Анхальт и по 1 в Тюрингии и Саксонии. В Бранденбурге и Мекленбурге-Передней Померании таковых не оказалось¹.

Таким образом, опыт Германии в децентрализации размещения органов государственной власти оказывается неоднозначным. С одной стороны, этот опыт свидетельствует о том, что возможны и такая децентрализация, и перенос столицы. С другой стороны, подобного рода действия сопряжены с определенными сложностями и проблемами. Во-первых, высшие органы власти в любом случае оказывается удобнее размещать в одном городе: в конечном итоге в Берлин переехали федеральные президент, канцлер с правительством, парламент. Во-вторых, при наличии «второй столицы» вынуждены создавать резиденции или представительства федеральных структур в обеих столицах, что неизбежно влечет за собой дополнительные

¹ Возможно, используемые нами данные не отличаются абсолютной точностью из-за постоянных реорганизаций ведомств (в том числе сугубо из-за партийно-политических соображений, например, в ходе создания «Большой коалиции» ХДС/ХСС – СДПГ), однако отдельные уточнения общей картины явно не изменят.

бюджетные расходы. К слову, то же самое происходит и в России. Конституционный суд РФ переехал в Санкт-Петербург, но у него есть представительство в Москве, которое в том числе обеспечивает постоянную связь Конституционного суда с расположенными в Москве федеральными органами власти. Представительство в Москве имеет и Министерство по развитию Дальнего Востока РФ, хотя его размещение на Дальнем Востоке вполне оправдано. В-третьих, при существенном по своим масштабам сокращении рабочих мест в столичных госструктурах неизбежны социально-экономические проблемы в городе, на преодоление которых приходится затрачивать определенные усилия. В-четвертых, избежать концентрации федеральных структур на довольно компактной территории все равно не удастся, как и не удастся размещать федеральные ведомства в периферийных регионах. Опять проводя параллели с Россией, можно вспомнить, что Минвостокразвития России размещается на Дальнем Востоке не только в Хабаровске, но и во Владивостоке, что по крайней мере отчасти связано с ограниченностью кадров в одном городе. Поэтому можно, на наш взгляд, говорить о том, что если и использовать децентрализацию органов власти как способ решения региональных проблем, то в ограниченных масштабах и с большой осторожностью.

Таким образом, как мы показали, в Германии сложилась стабильная и хорошо проработанная система федерального регулирования территориального развития. У нее, как и в любой стране, есть свои проблемы, но в целом опыт Германии можно считать вполне полезным.

Глава 3. Италия: от Кассы Юга к децентрализации и стандартам ЕС

Итальянский опыт региональной политики для России интересен прежде всего в силу наличия в Италии крупного региона, значительно отстающего от средних по стране показателей по уровню своего социально-экономического развития. Это Юг Италии или, по-итальянски, Медзоджорно (*Mezzogiorno*)¹. Проводя параллели между Италией и Россией, можно увидеть определенную схожесть Медзоджорно с российским Северным Кавказом². Причем Медзоджорно объединяет с Северным Кавказом не только отставание по социально-экономическим показателям от среднестранового уровня, но и причины такого отставания. Это не только сложившееся в ходе исторического развития запаздывание экономических преобразований (включая более позднюю индустриализацию), но и социокультурные особенности (криминогенная обстановка, теневой сектор экономики и ряд других), которые отталкивают от регионов внешних инвесторов. Объединяет Медзоджорно и Северный Кавказ и то, что оба региона являются многолетними объектами национальных региональных политик, но предпринимаемые центральными правительствами усилия пока не позволили преодолеть экономическое отставание и дали противоречивые результаты.

В силу разрыва в социально-экономическом развитии регионов по линии Север-Юг, Италия на фоне других европейских стран отличается высоким уровнем межрегиональных различий, до 1990-х годов страна однозначно признавалась европейским «лидером» по этому параметру. Диспропорции в развитии разных частей страны неизбежно привлекали к этой проблеме многих ученых. В самой Италии одним из крупнейших специалистов по проблемам Юга Италии является П. Бевилаква (*P. Bevilacqua*), основатель журнала «Меридиана» (*«Meridiana»*), посвященного данной тематике. В одной из публикаций в названном журнале, М. Францини и А. Джунта приводят анализ причин неэффективности региональной политики Италии³. Ф. Барка – исследователь и политик, на практике занимающийся проблемой сближения уровня развития регионов – признает несостоятельность первого этапа региональной политики Италии (до 1992 г.) и пытается найти ответ на вопрос, как избежать повторения прежних ошибок. Ф. Барка отмечает позитивное влияние ЕС на формирование принципов осуществления региональной политики и на ее институциональное обеспечение на уровне регионов⁴. Кроме того, с экономической точки зрения региональная политика Италии рассмотрена в совместной работе Л. Каннари, М. Маньяни и Г. Пеллегрини, опубликованной Банком Италии в одном из номеров сборника «Вопросы экономики и финансов»⁵.

Уделяют внимание итальянской региональной политике и российские авторы. Так, например, Н.В. Гоффе анализирует причины, по которым предпринимавшиеся руководством Италии меры на первом этапе региональной политики не позволили достичь желаемых результатов по подъему Юга Италии⁶. На прошедшем в ИМЭМО

¹ В русскоязычной литературе встречаются и другие варианты транскрипции *Mezzogiorno* – Меццоджорно, Меддзоджорно.

² Имеются в виду республики Северного Кавказа.

³ *Franzini M., Giunta A. Ripensare le politiche per il Mezzogiorno // Meridiana. 2008. № 61. P. 1-34.*

⁴ *Barca F. New trends and policy shift in the Italian Mezzogiorno // Daedalus. 2001. Vol. 130. № 2. P. 93-113.*

⁵ *Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio // Questioni di Economia e Finanza. 2009. № 50.*

⁶ *Гоффе Н. Социальная составляющая региональной политики на Западе // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 4. С.63-70.*

РАН в мае 2013 г. семинаре, посвященном социально-политическим и экономическим проблемам современной Италии, Н. Гоффе высказала идею о «меридионализации» Италии, которая подразумевает проникновение типичных для Юга практик на остальную территорию страны. Это явление только добавляет актуальности рассмотрению региональной политики Италии. О.Н. Барабанов уделяет особое внимание недавним реформам, которые повлияли на распределение полномочий по решению проблемы Юга между различными уровнями власти в Италии¹.

Региональной политике Италии была посвящена и отдельная глава в монографии ИМЭМО РАН², подготовленная А.В. Авиловой. В этой главе были подробно проанализированы промышленные округа Италии и эволюция итальянской региональной политики

Очень коротко о более чем 50-летней истории региональной политики Италии на основе упомянутых работ можно сказать следующее. Первый этап региональной политики страны был ознаменован деятельностью Кассы Юга (*Cassa del Mezzogiorno*), основанной в 1950 г. Первоначально деятельность Кассы была нацелена на борьбу с безработицей, индустриализацию и развитие инфраструктуры на Юге Италии как в самом отсталом в социально-экономическом плане регионе страны. Социальная напряженность, обострившаяся в результате нефтяного кризиса 1970-х годов, заставила правительства искать дополнительные пути для получения electoralной поддержки. Такой путь был найден: Касса Юга превратилась в канал, через который стали осуществляться прямые денежные трансферты покровительственного характера, что дискредитировало учреждение и спровоцировало его ликвидацию в 1992 г. в ходе системного кризиса начала 1990-х годов, за которым последовало дальнейшее реформирование системы управления Италии, что сказалось и на ее региональной политике.

Таким образом, современная региональная политика Италии складывается с середины 1990-х годов. Переход на новый этап региональной политики был вызван отнюдь не достижением поставленных на предыдущем этапе задач. Несомненной заслугой первого этапа региональной политики стало осуществление еще в 1950-х годах ряда инфраструктурных проектов на Юге страны. Тем не менее общая оценка региональной политики весьма негативна, поскольку попытки превратить Юг в развитый промышленный регион не удались. Были ошибочно выбраны ориентиры инвестирования, отсутствовали механизмы контроля за использованием средств. В результате не удалось преодолеть социально-экономическое отставание южных областей Италии от центральных и северных. Ключевая проблема региональной политики Италии, известная как Южный вопрос (*Questione Meridionale*)³ или как проблема Медзоджорно, разрешена не была.

Далее мы остановимся на тех особенностях регионального развития и региональной политики Италии, которые не были детально рассмотрены в предыдущей книге ИМЭМО РАН. Это современные диспропорции с уровнем социально-экономического развития регионов Италии, координация итальянской национальной и европейской наднациональной региональной политик и их финансирование, организационное обеспечение итальянской региональной политики, идущие в Италии процессы децентрализации.

¹ Барабанов О.В. Тенденции развития региональной политики Италии // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. С. 61-67.

² Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В. Кузнецов – М.: ИМЭМО РАН, 2009. .

³ Впервые такую формулировку использовал леворадикальный депутат Антонио Биллиа в 1873 г.

3.1. Региональные диспропорции в Италии

Италия состоит из 20 областей, которые составляют пять крупных социально-экономических регионов, а именно Северо-Восток, Северо-Запад, Центр, Юг и Острова. Медзоджорно – это Юг и Острова, которые включают в себя 6 областей Южной части Апеннинского полуострова (Базиликата, Кампания, Калабрия, Апулия, Молизе, Абруццо) и острова Сицилия и Сардиния. Понятие «Медзоджорно» было популяризировано Джузеппе Гарибальди и использовалось для обозначения солнечного юга страны, поскольку в переводе с итальянского оно означает «полдень». Однако постепенно это название приобрело негативные коннотации, оно стало синонимом экономически отсталого региона с высоким уровнем бедности, преступности и безграмотности. Проблема отстающего Юга корнями уходит ко временам объединения Италии, однако проявления этой проблемы сильны и сегодня.

На Юге страны доходы на душу населения в 1,8 раза ниже, чем в самом благополучном Северо-Западном регионе, и в 1,5 раза ниже, чем в среднем по стране (таблица 3.1). При этом по крайней мере на протяжении 2007-2011 гг. (по которым есть последние данные Евростата) масштабы различий между регионами Италии по доходам домохозяйств оставались неизменными.

Таблица 3.1

Доходы домашних хозяйств в регионах Италии, евро на душу населения

Регионы	2007	2008	2009	2010	2011
Италия	18 900	19 200	18 200	18 200	18 400
Северо-Запад	23 200	23 500	22 000	22 100	22 400
Северо-Восток	23 000	23 100	21 900	21 900	22 300
Центр	20 400	20 800	19 800	19 800	19 900
Юг	12 800	12 900	12 200	12 200	12 400
Острова	12 500	12 700	12 300	12 200	12 200

Источник: Eurostat. Income of households by NUTS 2 regions.

О сохранении и даже увеличении межрегиональных различий свидетельствуют и данные по динамике добавленной стоимости (таблица 3.2).

Таблица 3.2

Реальный рост добавленной стоимости по регионам Италии, %

Регионы	2007	2008	2009	2010	2011
Италия	1,8	-1,1	-5,6	1,7	0,5
Северо-Запад	1,7	0,1	-7,3	4,2	0,7
Северо-Восток	2,3	-1,6	-6,3	2,3	1,3
Центр	2,2	-2,0	-3,4	0,9	0,3
Юг	1,2	-1,5	-4,7	0,1	0,2
Острова	0,7	-1,4	-4,0	0,6	-0,5

Источник: Eurostat. Real growth rate of regional gross value added (GVA) at basic prices by NUTS 2 regions – percentage change on previous year.

Если рассчитать реальный рост добавленной стоимости накопленным итогом за пять лет (2007-2011 гг.), то окажется, что на самом экономически развитом Северо-Западе добавленная стоимость в реальном выражении сократилась только на 1%, тогда как на Юге и Островах – на 4,6-4,7% (в среднем по Италии – на 2,9%, на

Северо-Востоке и в Центре – на 2,1-2,3%). Таким образом, на новом этапе региональной политики Италии добиться конвергенции в развитии регионов не удастся.

Медзоджорно отличается и высоким уровнем безработицы, который на протяжении последних лет более чем в два раза превышает аналогичный показатель Северо-Запада (таблица 3.3). Более того, как видим, разрыв между показателями безработицы Медзоджорно и Северо-Запада, равно как и Италии в среднем, в последние годы нарастал.

Таблица 3.3

Уровень безработицы в регионах Италии, %

Регионы	2009	2010	2011	2012	2013
Италия	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2
Северо-Запад	5,8	6,2	6,3	8,0	8,9
Северо-Восток	4,7	5,5	5,0	6,7	7,7
Центр	7,2	7,6	7,6	9,5	10,9
Юг	11,9	12,8	13,3	16,9	19,6
Острова	13,7	14,5	14,1	17,7	20,0

Источник: Eurostat. Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions (%).

На Юге и Островах наибольший процент молодых людей, не занятых ни трудовой, ни учебной деятельностью (таблица 3.4). Правда, в данном случае на фоне повсеместного ухудшения ситуации, разрыв между Медзоджорно и Северо-Западом сократился.

Таблица 3.4

Доля молодых людей в возрасте 18-24 лет, не занятых трудовой или учебной деятельностью, по регионам Италии, %

Регионы	2008	2009	2010	2011	2012
Италия	20,7	22,4	24,2	25,2	27,0
Северо-Запад	13,7	16,9	18,3	18,2	20,1
Северо-Восток	10,6	13,9	16,6	17,4	19,8
Центр	14,9	16,4	19,0	20,9	22,8
Юг	30,0	30,4	32,3	32,9	34,8
Острова	32,2	33,2	33,9	36,7	38,4

Источник: Eurostat. Young people aged 18-24 not in employment and not in any education and training, by sex and NUTS 2 regions (from 2000 onwards) – NEET rates.

В Медзоджорно наиболее остро стоят проблемы образования (таблица 3.5). Более 20% молодежи в возрасте 18-24 лет получили лишь неполное среднее образование и не вовлечены в дальнейшее образование и профессиональную подготовку. А это означает, что условия для дальнейшего ускоренного развития Юга и Островов не создаются. По меньшей мере можно прогнозировать отставание Медзоджорно в развитии передовых отраслей экономики.

Таблица 3.5

Доля молодежи в возрасте 18-24 лет, прекратившая получение образования и профессиональную подготовку, по регионам Италии %

Регионы	2008	2009	2010	2011	2012
Италия	19,7	19,2	18,8	18,2	17,6
Северо-Запад	18,8	19,3	18,0	16,8	15,8
Северо-Восток	16,1	16,0	15,4	15,2	14,7
Центр	14,5	13,5	14,8	15,8	14,7
Юг	23,1	21,6	20,9	19,5	19,3
Острова	25,5	25,7	25,5	25,0	25,0

Источник: Eurostat. Early leavers from education and training by sex and NUTS 2 regions.

Наконец, Южная часть Италии с островами отличается наименее благоприятными социальными условиями проживания. В частности, там наблюдается наиболее высокий уровень убийств в стране (таблица 3.6).

Таблица 3.6

Преступность в регионах Италии, количество преступлений

Регионы	Ограбления жилых помещений			Убийства		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Италия	153 080	152 804	171 269	654	626	567
Северо-Запад	58 236	56 721	65 021	136	135	129
Северо-Восток	28 271	30 265	31 583	77	77	58
Центр	29 834	30 964	36 508	104	92	87
Юг	23 072	22 533	24 331	251	233	212
Острова	13 665	12 321	13 826	86	89	81

Источник: Eurostat. Crimes recorded by the police – NUTS 3 regions.

Список показателей, по которым Медзоджорно отстает от более развитых регионов центральной и северной Италии, может быть продолжен. Однако приведенных данных достаточно, чтобы подтвердить, что для Италии проблема Юга крайне актуальна. В результате, региональная политика Италии сегодня, как и прежде, сфокусирована, прежде всего, на решении врожденной проблемы экономической слабости южных областей, что необходимо сделать, не причинив ущерба развитым областям севера страны. В противном случае резкие контрасты в развитии Севера и Юга продолжат препятствовать росту конкурентоспособности Италии.

3.2. Координация региональной политики Италии с региональной политикой ЕС

Важной характеристикой нового этапа региональной политики Италии является ее связь с региональной политикой, осуществляемой на уровне Европейского союза. Политика ЕС в отношении регионов начала приобретать современные очертания как раз в тот период, когда в Италии осуществлялся переход на новый этап региональной политики, а именно в 1992-1995 гг. Сегодня ЕС принимает во внимание остроту проблемы региональных диспропорций в Италии. В рамках политики сплочения ЕС (*Cohesion policy*) были разработаны и осуществлены семилетние пакеты мер 2000-2006 и 2007-2013 гг., в рамках которых оказывали содействие устранению

региональных различий в ряде стран ЕС, в том числе и Италии. Кроме того, в ноябре 2013 г. принят новый финансовый план ЕС на 2014-2020 гг. Примечательно, что Италия обгонит Испанию и будет уступать по объему получаемых средств только Польше¹. Юг Италии по-прежнему отнесен к наименее развитым регионам Евросоюза, поскольку ВВП в южных областях составляет менее 75% от среднего по ЕС, и в этом смысле нет существенного сдвига по сравнению с 2007-2013 гг.

Важность региональной политики ЕС для Италии заключается в том, что она формирует принципы, которые взяты на вооружение на национальном уровне. Однако не стоит преувеличивать значение мер, принимаемых на уровне ЕС, поскольку в части региональной политики наднациональные и национальные органы в Евросоюзе делят полномочия примерно поровну. Существование региональной политики Европейского союза не отменяет необходимости разработки и осуществления мер на национальном уровне, напротив, политика ЕС является скорее дополнением к национальной региональной политике в государствах региона, в данном случае – в Италии. Именно на национальном уровне руководство Италии разрабатывает собственную региональную политику. Далее финансирование региональной политики осуществляется по принципу дополнительности, т.е. для получения финансовых ресурсов из структурных фондов ЕС государство обязано выделить определенный объем средств из собственного бюджета. Кроме того, в рамках региональной политики ЕС именно государства определяют критерии и по результатам открытого конкурса выбирают проекты на национальном уровне, которые станут конечными получателями помощи ЕС.

Италия, как и любая другая страна ЕС, предоставляет собственную Национальную рамочную программу (*Quadro di riferimento Strategico Nazionale, QSN*), которая должна соответствовать стратегии ЕС в том, что касается регионального сближения. Национальная рамочная программа является основным программным документом, который определяет содержание региональной политики Италии на национальном уровне, координируя ее с политикой сплочения ЕС. Документ на 2007-2013 гг. был разработан в ходе работы Объединенной Конференции (о ней ниже), на которой регионы представили собственные предварительные стратегические документы. Затем итоговый документ был утвержден на национальном уровне в 2006 г. Межведомственным комитетом по экономическому планированию (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, CIPE*) и одобрен в 2007 г. Европейской комиссией.

Для непосредственной реализации целей Национальной рамочной программы на соответствующих уровнях были приняты Национальная оперативная программа (*Programma Operativo Nazionale, PON*) и Региональные оперативные программы (*Programmi Operativi Regionali, POR*). Нововведением Национальной рамочной программы 2007-2013 гг. по сравнению с программой 2000-2006 гг. стали Межрегиональные оперативные программы (*Programmi Operativi Interregionali, POIN*), осуществляемые регионами (горизонтальное сотрудничество) при участии некоторых национальных компетентных органов.

Для осуществления единой региональной политики на основе сотрудничества национальных и региональных уровней Национальная рамочная программа учредила Национальный комитет координации и мониторинга единой региональной политики, который находится под контролем Министерства экономического развития Италии. Собираясь хотя бы раз в год, комитет вовлекает в свою деятельность национальную и региональные администрации, задействованные в осуществлении реги-

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm#3.

ональной политики. В его компетенцию входят обсуждение программных документов, определение критериев размещения ресурсов для региональных фондов развития.

Регламенты ЕС не требуют включения показателей социально-экономического развития регионов в Национальные рамочные программы, а только в оперативные программы (для получения возможности оценить прогресс регионального развития относительно первоначального состояния). Однако Италия предпочла включить показатели как в оперативные программы, так и в Национальную рамочную программу. Примерно 80 показателей, классифицированных в соответствии с десятью приоритетами, призваны измерить изменения, произошедшие в регионе после осуществления той или иной меры региональной политики. К данным приоритетам относятся:

- повышение качества трудовых ресурсов;
- продвижение исследований и развитие инноваций;
- устойчивое развитие и эффективное использование ресурсов окружающей среды;
- социальное включение и услуги для повышения уровня жизни и привлекательности региона;
- бережное отношение к природным ресурсам и культуре региона;
- коммуникационная и транспортная инфраструктура;
- конкурентоспособность производственных систем и занятость;
- конкурентоспособность и привлекательность городов и городских систем;
- открытость и привлечение инвестиций;
- управление, институты и эффективный рынок.

В том, что касается реализации оперативных программ, то здесь удалось преодолеть старую практику, когда показатели использовались региональными властями лишь для того, чтобы удовлетворять требованиям ЕС. Сейчас, напротив, региональные власти активно участвуют в процессе разработки программ региональной политики.

В целом следуя курсу, намеченному Европейским союзом, Италия несколько корректирует его. Например, сформулированная ЕС цель конвергенции регионов не является абсолютно совпадающей по географическому критерию с целью преодоления отсталости Медзоджорно. Так, Сардиния в плане 2007-2013 гг. оказалась исключенной из регионов, которым ЕС уделяет первостепенное внимание в целях конвергенции. Тем не менее, Сардиния была и остается частью того самого Медзоджорно, поскольку остров по-прежнему отстает по уровню экономического развития от областей севера Италии и поэтому получает существенные ассигнования в рамках региональной политики на национальном уровне.

3.3. Организационное обеспечение региональной политики на национальном уровне

В Италии нет отдельного министерства по проблемам регионов, и в стране сложилась сложная организационная система разработки и осуществления региональной политики. Несколько органов власти делят полномочия, касающиеся разработки и применения региональных программ.

1. В рамках Министерства экономического развития (*Ministero dello Sviluppo Economico*) существует Департамент развития и экономического сплочения (*Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*). Он осуществляет разработку, осуществление, координацию и контроль региональной политики. Целью его созда-

ния в 1998 г. было достижение сбалансированного социально-экономического развития регионов и обеспечение экономического развития слаборазвитых районов страны.

Департамент координирует осуществление в Италии мероприятий в рамках Национальной рамочной программы, способствует разработке и осуществлению государственных инвестиций и инициатив, финансируемых из средств Фонда для слаборазвитых территорий (*Fondo per le Aree Sottoutilizzate, FAS*), проводит анализ финансовых потоков и тенденций экономического развития регионов, способствуя разработке программных документов правительства.

В состав Департамента входят несколько управлений¹, в том числе:

- Главное управление единой региональной политикой на национальном уровне (*Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale*);

- Главное управление единой региональной политикой на общеевропейском уровне (*Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria*).

2. При председателе правительства Италии существует вспомогательный орган, именуемый Президиумом Совета министров (*Presidenza del Consiglio dei ministri*). В состав Президиума входят несколько департаментов, среди которых:

- Межведомственный комитет по экономическому планированию (*Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, CIPE*). Он представляет собой коллегиальный орган, состоящий из руководителей министерств под председательством главы правительства. С 2001 г. в состав комитета входят Председатель Конференции регионов и автономных провинций (*Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*);

- Департамент по делам регионов, туризма и спорта (*Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport*). Департамент в сотрудничестве с постоянной Конференцией «Государство – регионы и автономные провинции», а также с Конференцией «Государство – города и местные автономии» осуществляет координацию взаимодействия государства и регионов;

- Департамент по развитию местных экономик и городских районов (*Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane*). Этот департамент в сотрудничестве с местными органами власти предлагает программы по развитию инфраструктуры и производства, нацеленные на то, чтобы способствовать экономическому развитию и преодолению кризиса. Департамент обеспечивает местные органы власти и местные компании информацией через базы данных и через web-сайты, на местном уровне осуществляет анализ и мониторинг деятельности малых и средних предприятий;

- Секретариат постоянной конференции для осуществления отношений между государством, регионами и автономными провинциями Тренто и Больцано (*Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*);

- Секретариат постоянной конференции для осуществления отношений между государством и городами и местными автономиями (*l'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali*).

Две названные конференции являются главными площадками взаимодействия между национальным и региональными уровнями власти.

¹ Сайт Департамента развития и экономического сплочения (http://www.mise.gov.it/?option=com_organigram&view=organigram§ion=dettaglio&id=2&id_sezione=3&idmenu=808).

3.4. Разграничение полномочий национальной, региональных и местных администраций

Объектами итальянской региональной политики становятся области, провинции и муниципалитеты. При этом данные административно-территориальные образования не являются пассивными получателями помощи национального правительства и органов Евросоюза. Как уже отмечалось, активное участие в разработке и осуществлении региональной политики субнациональных органов власти является одним из принципов региональной политики в Италии.

Основы взаимодействия между центром и регионами заложены еще в Конституции Итальянской Республики и конкретизированы в последовавших законах. Региональным вопросам посвящена V Глава Конституции Италии. Она не определяет государственное устройство страны ни как унитарное, ни как федеративное, говорится лишь, что за областями как автономными образованиями Конституция закрепляет определенные функции и полномочия. Конституция предусматривает разделение областей Италии по степени их автономии на области с обычным статусом (*regioni a statuto ordinario*) и области с особым статусом (*regioni a statuto speciale*).

Однако фактически Италия являлась унитарным государством до 1970 г., когда впервые были проведены выборы в областные советы (*Consigli Regionali*) – законодательные органы власти областей с обычным статусом автономии. Области с особым статусом, а именно Сицилия, Сардиния, Валле-д'Аоста, Трентино-Альто-Адидже и Фриули-Венеция-Джулия, обладают более широкой автономией. Причины предоставления этим регионам особого статуса кроются в сильных сепаратистских настроениях их жителей и в необходимости защиты франко-, немецко- и словенско-говорящих меньшинств.

В 1983 г. была учреждена уже упоминавшаяся Конференция «Государство – регионы» (*Conferenza Stato-Regioni*). Конференция состоит из 20 Президентов областей (*Presidente della Regione*) Италии под председательством Министра Италии по делам регионов и автономий. С момента создания Конференции как органа, направляющего взаимодействие национального и регионального уровней власти, её роль неоднократно подтверждалась и расширялась. В частности, с 1997 г. её мнение стало обязательным при принятии законодательных декретов и постановлений правительства по вопросам, затрагивающим интересы регионов. В том же 1997 г. была учреждена Объединенная Конференция (*Conferenza Unificata*), которая объединяет два форума: Конференцию «Государство – регионы» и Конференцию «Государство – города и местные автономии». Она представляет собой платформу для обсуждения вопросов, которые затрагивают интересы центральных, региональных и местных властей, и обеспечивает согласование их деятельности. Кроме того, в рамках Конференции обеспечивается обмен данными, их мониторинг. За каждый из последних 10 лет Конференция более 10 раз собиралась на заседания и принимала более 230 постановлений. В настоящее время она представляет собой влиятельный политический инструмент координации взаимодействия между центральными и региональными органами власти. Именно Объединенная Конференция, как уже упоминалось, приняла Национальную рамочную программу.

Важным этапом в развитии отношений центр-регионы, стала конституционная реформа 2001 г., которая впервые обозначила полномочия совместного ведения государства и областей, что фактически означало признание их равенства как составляющих элементов Республики. За государством остались только те полномочия, которые обозначены в законе. Были расширены законодательные полномочия и финансовая автономия областей, хотя полная финансовая децентрализация пока не

достигнута. На региональный уровень были спущены многие полномочия, касающиеся экономического развития, что имеет непосредственное значение для достижения целей региональной политики. В качестве примера могут служить Проекты промышленных инноваций (*Progetti di Innovazione Industriale*), которые являются частью промышленной политики, но оказывают большое влияние на цели региональной политики.

Сокращение разрыва между севером и югом за счет перераспределения ресурсов является одной из целей принятого в 2009 г. закона о фискальном федерализме (*legge delega 5 maggio 2009, n. 42*)¹. Если ранее трансферты из центра автоматически направлялись в регионы исходя из того, сколько обычно получал тот или иной регион и тратил в прошлом году (*spesa storica*), то принятие закона предусматривает оценку эффективной стоимости услуги (*costo standard*). Функции, которые переданы в ведение местных властей, должны финансироваться за счет местных налоговых поступлений. Области с малым налоговым потенциалом будут получать помощь Фонда выравнивания (*Il fondo perequativo nazionale*), существующего за счет ежегодных взносов областей с учетом их бюджета. Фискальный федерализм является одним из шагов к децентрализации управления в Италии и расширению полномочий регионов. В сущности, фискальный федерализм заключается в том, что те, кто собирает налоги, контролирует тех, кто их расходует, что заставляет внимательнее относиться к расходованию средств.

3.5. Финансирование региональной политики и мониторинг ее эффективности

Основным инструментом финансирования региональной политики в Италии является основанный в 2003 г. Фонд для слаборазвитых регионов (*Fondo per le aree sottoutilizzate*). К таким территориям помимо 8 областей Медзоджорно, на которые приходится 85% ресурсов Фонда, относятся и некоторые области Северо-Востока страны, включенные в цели региональной политики ЕС. Межведомственный комитет по экономическому планированию ассигнует Фонду средства, которые в период 2007-2013 гг. составляли 64,379 млрд. евро². Ресурсы Фонда распределяются между тремя составляющими его фондами, каждый из которых соответствует одному из целевых направлений деятельности. Это Инфраструктурный фонд (*Fondo infrastrutture*), Стратегический фонд поддержки реальной экономики (*Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale*) и Фонд поддержки занятости и образования (*Fondo sociale per l'occupazione e la formazione*).

Региональная политика ЕС на 2007-2013 гг. имела три основные цели: 1) конвергенция, 2) региональная конкурентоспособность и занятость, 3) сотрудничество европейских территорий. Италия – одна из 17 стран, регионы которой, а именно Кампания, Пулия, Калабрия и Сицилия, попадали под цель конвергенции, на которую приходится 81,5% ресурсов, выделяемых на региональную политику ЕС. В рамках этой цели Италии было выделено 21 211 млн. евро. Базиликата и Сардиния получали помощь как регионы, попавшие под цель «Региональная конкурентоспособность и занятость». Под третью цель попали области Италии, имеющие сухопутную или морскую границу с другими странами. Всего на Италию в 2007-2013 гг. из струк-

¹ Официальный сайт Парламента Италии, страница, посвященная фискальному федерализму (<http://leg16.camera.it/522?tema=52&ll+federalismo+fiscale>).

² Il riparto delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate – Ciclo di programmazione 2007-2013 (<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/BI0544.htm#dossierList>).

турных фондов ЕС предусматривалось выделить 28 812 млн. евро. Со своей стороны Италия, еще раз отметим, осуществляет финансирование региональной политики через Фонд для слаборазвитых территорий.

Таблица 3.7

Структура финансирования региональной политики Италии в 2007-2013 гг. по основным приоритетам и источникам финансирования, %

№ п/п	Приоритет	Доля Фонда для слаборазвитых территорий (FAS)	Доля структурных фондов ЕС (FS)	Совокупная структура расходов FAS и FS
1	повышение качества трудовых ресурсов	27,9	72,1	9,0
2	продвижение исследований и развитие инноваций	44,6	55,4	14,0
3	устойчивое развитие и эффективное использование ресурсов окружающей среды	44,6	55,4	15,8
4	социальное включение и услуги для повышения уровня жизни и привлекательности региона	44,6	55,4	8,8
5	бережное отношение к природным ресурсам и культуре региона	35,7	65,4	9,0
6	коммуникационная и транспортная инфраструктура	56,3	43,7	17,0
7	конкурентоспособность производственных систем и занятость	44,6	55,4	16,0
8	конкурентоспособность и привлекательность городов и городских систем	55,7	44,3	7,2
9	открытость и привлечение инвестиций	44,6	55,4	1,2
10	управление, институты и эффективный рынок	19,6	80,4	2,0
Всего		44,6	55,4	100,0

Источник: Allegato al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 / Ministero dello Sviluppo Economico (Министерство экономического развития Италии).

Значительное внимание в Италии уделяется мониторингу эффективности принимаемых мер. Для оценки качества осуществления региональной политики создана Национальная система оценки и мониторинга государственных инвестиций, которая действует как на региональном, так и на национальном уровнях. Для обеспечения прозрачности использования средств в качестве составляющей системы национальной статистики были создана специальная база данных «Региональные государственные счета» (*I Conti Pubblici Territoriali, CPT*)¹. В целях повышения эф-

¹ См. подробнее официальный сайт Министерства экономического развития Италии (<http://www.dps.tesoro.it/cpt-eng/cpt.asp>).

эффективности использования выделяемых средств были введены оценка эффективности деятельности местных властей и выплаты им денежных премий за выполнение поставленных перед ними задач¹. Однако часто система мониторинга становится объектом критики, поскольку результаты мониторинга недостаточны для того, чтобы оценить эффективность принятых мер. Результаты мониторинга лишь отражают то, что было сделано в ходе программы, а не тот эффект, который был вызван данной программой². По этой же причине сложно оценить эффективность предпринимаемых на данном этапе мер, судить об эффекте от которых можно будет лишь спустя время.

Таким образом, как мы показали, итальянская региональная политика представляет собой сложную систему мер, которые разрабатываются, осуществляются и финансируются на национальном и региональных уровнях при непосредственном сотрудничестве различных уровней власти. Для осуществления региональной политики в Италии была создана многоуровневая организационная структура, в которую встроены механизмы обеспечения соответствия региональной политике ЕС. В рамках общей логики развития региональной политики ЕС, региональная политика Италии нацелена не на простое перераспределение ресурсов, а на включение регионов в процесс устойчивого развития и за счет этого достижения ими высоких показателей социально-экономического развития и преодоления отставания южных областей Италии от центральных и северных. Другое дело, что достичь эту цель пока не получается, и поэтому региональная политика Италии постоянно находится в процессе трансформации и поиска путей, которые позволят решить столь болезненную для Италии проблему отставания в социально-экономическом развитии южных регионов.

¹ См. подробнее: *Anselmo I.* The 2007-2013 Italian performance reserve – measurable objectives for public services provision in Mezzogiorno. January, 2012 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/anselmo.pdf).

² Indicators and regional development policies. The Italian position and current practice / Public Investment Evaluation Unit. Department for Development Policies. Ministry of Economic Development.

Глава 4. Испания: модель «институционального конфликта»

Опыт региональной политики и, даже в большей степени, в целом экономических отношений центра и регионов в Испании интересен для России прежде всего в силу существования в обеих странах непростой истории взаимоотношений между центром и национальными регионами.

4.1. История формирования региональных различий и региональной политики

В формировании территориального разнообразия Испании, безусловно, свое значение имели размеры страны, четвертой в Европе по площади территории. Однако региональные различия, изначально обусловленные природно-географическими особенностями Иберийского полуострова, приобрели политический, а позже и структурный характер в силу прежде всего исторических причин¹.

В средние века эти различия усиливаются сначала в условиях становления феодальных отношений с их системой вассалитета в эпоху вестготских королевств, затем в период Реконкисты – многовекового (VIII-XV вв.) процесса отвоевания у арабов земель на Полуострове. Испанские Габсбурги осуществили политическое объединение Испании и начали колонизацию Нового Света, но им не удавалось проводить эффективную политику по управлению государством, итогом чего явился экономический упадок страны в конце XVI – XVII вв. К тому же одним из наиболее важных компонентов испанской истории стала непрекращающаяся и по сей день борьба центробежных и центростремительных тенденций.

В XVIII-XIX вв. реформы новой династии испанских Бурбонов по централизации государства способствовали унификации системы управления, становлению национального рынка, распространению кастильского как общеиспанского языка. С другой стороны, политическое и экономическое развитие страны обостряло во все возрастающей степени структурные различия между индустриализирующимися областями – Страной Басков и Каталонией – и остальной Испанией, преимущественно аграрной.

В итоге экономическая поляризация территорий не только не сокращалась, а продолжала нарастать, являясь производной от проблемы различных по стране темпов развития. В 1960-е годы, в период ускоренной индустриализации Испании, экономисты выделяли восемь, а во второй половине 1970-х годов – шесть отличных друг от друга по своим структурным особенностям регионов развития². На одном полюсе находилась сохраняющая феодальные пережитки аграрная «сеньориальная» Испания центра и юго-востока, на другом – передовая Испания капиталистической «периферии». Своего рода центром притяжения неоднородного экономического пространства страны выступал столичный Мадрид, противостоящий всей остальной Испании. Дополнительной проблемой к этому времени стала и колоссальная разница между крупными и малыми городами (последних в стране подавляющее боль-

¹ См. подробнее: Прохоренко И.Л. Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. – М., 2010.

² Linz J.J., Miguel A. de. Within-nation differences and comparisons: the eight Spains // Comparing nations / Merrit R.L., Rokkan S. (ed.). – New Haven, 1966. P. 267-319; Miguel A. de. Recursos humanos, clases y regiones en España. – Madrid, 1977. P. 233-257.

шинство – от нескольких жителей до 5 тыс.), а также между городами и сельской местностью.

Именно в 1960-70-е годы сокращение диспропорций в уровне социально-экономического развития страны поставил одной из своих приоритетных задач франкистский режим, добиваясь, с одной стороны, устойчивого и сбалансированного роста национальной экономики, а с другой, стремясь не допустить нового подъема партикуляристских настроений как одной из форм оппозиционного авторитарной диктатуре движения.

Со времен франкизма привычным в Испании является использование именно термина «политика регионального развития» (*política de desarrollo regional*), а не «региональная политика», который связан главным образом с региональной политикой Европейского союза, государством-членом которого Испания стала с 1986 г. В годы франкистского режима, конечно, регионов как административно-территориальных единых попросту не существовало. Страна с первой трети XIX в. была поделена на провинции, сохранялось традиционное деление на так называемые исторические области, в целом повторяющие границы средневековых королевств.

Новая для Испании политика регионального развития, хотя и была при франкизме вторичной, подчиненной задачам стратегии быстрого экономического роста, стала одним из направлений экономического дирижизма правительства Франко. Ее мероприятия были прописаны в планах экономического и социального развития¹. Планы были нацелены на создание особых экономических зон – полюсов развития, меняющих пространственное размещение промышленности в стране (в дополнение к существовавшим до этого свободным экономическим зонам) – и формировались в русле рекомендаций экспертов Международного банка реконструкции и развития, миссия которого провела исследование в Испании в 1962 г.²

Предполагалось, что подобные полюса развития будут двух видов: в тех районах, где имелся опыт индустриализации, и там, где индустриальная активность практически отсутствовала. Таким образом, в 1964 г. были созданы пять полюсов содействия развитию и пять новых полюсов развития (действовали вплоть до 1975 г.). Эти особые экономические зоны были промышленно-производственными (задумывались для создания и развития промышленных комплексов) и портовыми. Частным и государственным компаниям, работающим или желающим работать на данных территориях, государство гарантировало финансовую поддержку и налоговые преференции на конкурсной основе и на условиях минимального объема инвестиций в местную промышленность и создания определенного числа рабочих вакансий.

Парадоксально, но оба типа полюсов были образованы в сравнительно развитых столицах провинций центра и юга страны (если сравнивать показатели подушевого дохода), несмотря на то, что целью всех франкистских планов развития провозглашалось сокращение чрезмерного регионального неравенства по доходу на душу населения. В качестве критерия выбора более значимыми для чиновников франкизма оказывались фактор пространственного планирования, выстраивание неких стратегических осевых линий (векторов) экономического развития конкретных территорий, а также интеграция в интересах индустриального развития соседних районов и областей. При этом причины политического свойства и личные предпочтения людей,

¹ Lieberman S. The contemporary Spanish economy: a historical perspective – L., N/Y., 2006. P. 219-223, 256-263.

² The economic development of Spain / International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) – Baltimore, 1967.

принимающих государственные решения, также играли свою роль, оказывая влияние на выбор частных фирм для работы на территории полюсов развития.

Аналогичный пакет мер поддержки правительство предоставило создаваемым «полюсам дегломерации», особым зонам разгрузки чрезмерной концентрации промышленности вокруг главных городов страны – Мадрида и Барселоны (столицы Каталонии). Впоследствии такие «полюса дегломерации» были образованы еще вокруг восьми крупных городов – промышленных центров для снижения на них излишней демографической нагрузки и устранения дисбалансов в сфере занятости. Особое внимание франкизм также уделял развитию туристических зон (в частности, Канарских островов), отсталых сельских районов центра и областей ирригационного земледелия на юге страны.

Опыт специальных экономических зон не оправдал тех надежд, которые на них возлагались франкистским режимом. Их концепция оказалась недостаточно продуманной, они не ускорили существенным образом развитие регионов, на территории которых были созданы.

Кардинальные изменения, которые произошли в стране в постфранкистский период, повлияли на содержание, инструментарий и институциональный механизм государственной политики регионального развития. Конституция 1978 г. юридически закрепила существование так называемого государства автономий. Демократическая Испания отказалась от прежней формулы жестко централизованного унитарного государства и провозгласила уравнивающие друг друга принципы единства и автономии.

Сравнивая государство автономий и федерацию, аналитики видят в государстве автономий (его иногда называют еще составным государством) разновидность регионального государства, незавершенную, полу- или квазифедерацию, считая, что для обеих моделей государственного устройства характерны децентрализация политической власти и существование легитимных центров принятия политических решений территориального уровня, а децентрализация представляет собой по сути дела федерализацию.

Основной закон предоставил провинциям, имеющим территориальную, историческую, культурную и экономическую общность, право получить самоуправление. Было образовано 17 региональных автономных объединений (сообществ) – в целом в соответствии с прежним делением страны на провинции и исторические области, а не по этническому принципу. Особый статус автономных городов приобрели эксклавы Сеута и Мелилья на побережье Северной Африки (на территории Марокко). Местные языки были признаны официальными наряду с испанским (кастильским) в границах соответствующих автономных сообществ.

Автономные сообщества различаются между собой не только по площади и численности населения. По отношению подушевого ВВП к общеиспанскому уровню регионы Испании можно разделить на успешные или развитые, среднеразвитые и менее развитые. К успешным регионам относят столичный мегаполис и его окрестности (автономное сообщество Мадрид), промышленные лидеры и инновационные регионы (Каталония, Наварра и Страна Басков), относительно благополучные и динамичные регионы (Арагон, Балеарские острова, Ла-Риоха). Среднеразвитыми считаются как прибрежные, так и внутренние регионы (Астурия, Валенсия, Галисия, Канарские острова, Кантабрия, Кастилия-Леон). К менее развитым регионам причисляют Андалусию, Кастилию-Ла-Манчу, Мурсию, Эстремадуру, а также автономные города Сеуту и Мелилью.

Таблица 4.1

Поляризация развития испанских регионов в 2012 г.

Регионы	ВВП на душу населения, % от среднего по Испании	Доля, %	
		в населении	в ВВП
Развитые регионы			
Страна Басков	134,8	4,6	6,2
Мадрид	129,7	13,9	18,0
Наварра	127,8	1,4	1,7
Каталония	118,5	15,8	18,7
Арагон	113,3	2,8	3,2
Балеарские острова	105,8	2,4	2,5
Ла-Риоха	113,0	0,7	0,8
Среднеразвитые регионы			
Кастилия-Леон	98,7	5,3	5,3
Астурия	93,6	2,3	2,1
Кантабрия	97,3	1,3	1,2
Галисия	91,2	5,9	5,4
Валенсия	87,4	10,9	9,5
Канарские острова	84,9	4,6	3,9
Менее развитые регионы			
Сеута	84,5	0,2	0,1
Мурсия	80,9	3,2	2,6
Кастилия-Ла-Манча	79,4	4,4	3,5
Эстремадура	67,9	2,3	1,6
Андалусия	75,1	18,0	13,5
Мелилья	74,9	0,2	0,1

Источник: данные Национального института статистики Испании: Contabilidad regional de España – Base 2008. PIB y sus componentes
(<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0>).

Безусловно, оценки масштабов различий по уровню социально-экономического развития регионов Испании не ограничиваются валовым региональным продуктом на душу населения. Национальная статистика, проводя межрегиональные сравнения, учитывает и такие демографические показатели, как численность населения в регионе, доля конкретного региона в населении страны, возрастная структура населения, плотность населения, продолжительность жизни, размеры, структура и направления потоков внутренней и внешней миграции, а также показатели структуры занятости, уровня занятости и безработицы, стоимости рабочей силы и заработной платы и их различных компонентов, уровня образования, различные показатели уровня и качества жизни и т.д.

Центральная власть ориентируется, прежде всего, на главный национальный интерес государства – сохранение единства и территориальной целостности. Государство ставит своей задачей добиться однородного политического и экономического пространства страны, сбалансированного развития всех регионов и укрепления солидарности между ними, ее составляющих, устранить неравенство между ними по комплексу самых различных показателей и, в первую очередь, обеспечить равные условия жизни на всей национальной территории.

4.2. Межбюджетные отношения и их трансформация

В Испании отсутствует специальное министерство, ответственное за социально-экономическое развитие регионов страны (как, например, до недавнего времени – Министерство регионального развития РФ). В процесс обсуждения и решения проблем регионального развития вовлечены различные министерства. В нынешнем весьма компактном правительстве (включающем в себя всего 12 министерств) этими проблемами так или иначе занимаются почти все министерства – финансов и государственной администрации; экономического развития; экономики и конкурентоспособности; промышленности, энергетики и туризма; сельского хозяйства, пищевой промышленности и окружающей среды; занятости и социального обеспечения; здравоохранения, социальных служб и равенства; образования, культуры и спорта.

Безусловно, главным является Министерство финансов и государственной администрации, ведь основным инструментом политики регионального развития является модель межбюджетных отношений, которая складывалась в постфранкистский период, начиная с 1980-х годов, и является весьма политизированной в силу особенностей политической системы страны. Эту модель сложно назвать бюджетным федерализмом. Несмотря на движение по пути федерализации, Испания формально остается унитарным государством¹, хотя и является чрезвычайно децентрализованным.

Межбюджетные отношения в испанском государстве автономий включают в себя финансирование, с одной стороны, автономных сообществ, а с другой, – сообществ местных (муниципалитетов, провинций, островов). Фактическая социально-экономическая и правовая² асимметрия испанского государства нашла свое отражение в действующей системе финансирования автономных и местных сообществ.

Отношениям центра со Страной Басков и Наваррой был придан особый статус, они регулируются «форальным» правом и действуют на двусторонней основе. Можно говорить о фактической финансовой автономии этих регионов. Термин «форальный» происходит от слова «фуэро»: так называли старинные вольности областей и провинций, прежде всего баскских, в сфере самоуправления и законодательства, налогообложения, таможенных границ. На остальные автономные сообщества распространяется так называемый общий режим. Аналогичную двойственную природу имеет и модель финансирования местных сообществ.

Сегодня в стране более 8 тыс. муниципалитетов, 38 провинций общего режима, 3 провинции форального режима (баскские провинции Алава, Гипускоа и Бискайя), 10 островов. Доля местных органов управления в структуре общественных расходов к середине 1980-х годов достигла 11-12% и продолжает оставаться приблизительно на том же уровне (13-14%), что соответствует аналогичному показателю в европейских странах. В общем объеме финансирования автономных и местных сообществ доля последних составляет более трети, остальное получают регионы.

¹ Статья 145.1 Конституции Испании не допускает создания федерации автономных сообществ: в общественном сознании испанцев жива память о Первой республике 1873 г., которая провозгласила Испанию федеративным государством, однако не сумела предотвратить кантоналистских мятежей и пала в результате военного переворота.

² Согласно закрепленной в Конституции Испании 1978 г. формулы «регионы и национальности», некоторые автономные сообщества признаны национальностями. Таковыми считаются 8 из 17 автономных сообществ: Андалусия, Арагон, Балеарские острова, Валенсия, Галисия, Канарские острова, Каталония, Страна Басков, что официально закреплено в тексте их автономных статутах. Автономный статут является основным правовым актом каждого автономного сообщества и регулирует вопросы его автономии, институциональной организации и компетенции. Проект статута требует обязательного одобрения и утверждения Генеральными кортесами – испанским парламентом.

В последние годы около 70% средств, выделяемых государством на финансирование местных сообществ, направляются в муниципалитеты, чуть более 20% – провинциям Страны Басков, на которые распространяется форальный режим (при этом советы баскских провинций наделены правом перераспределять средства не только вниз – муниципалитетам, но и вверх – региональным властям, т.е. баскскому правительству). Примерно 7% получают провинции общего режима; около 3% – острова¹.

Демографический фактор – решающий в системе финансирования муниципалитетов. Испания – это страна малых и небольших по численности населения городов и сельских населенных пунктов (также учитываются такие переменные показатели как объем налоговых платежей и налоговая способность населения.). В городах численностью более 500 тыс. чел. проживает около 11% населения страны, примерно столько же – около 12% – являются жителями малых городов с численностью до 5 тыс. чел. (а эти города составляют около 84% всех испанских муниципалитетов). 8,3% населения живут в городах с численностью от 5 до 10 тыс. чел.; 10,7% – от 10 до 20 тыс.; 12,6% – от 20 до 50 тыс.; 12,7% – от 50 до 100 тыс.; 23,7% – от 100 до 500 тысяч².

В абсолютных цифрах мегаполис Мадрид и Барселона и малые муниципалитеты получают от государства примерно одинаково – около 6-7 млрд. евро ежегодно. Расходы на социальные нужды этих двух категорий городов также приблизительно равны, с небольшим перевесом в пользу малочисленных муниципалитетов. Это понятно и тем более важно, потому что в среднем по стране почти четверть испанцев живут за чертой бедности и этот показатель выше в автономных сообществах, где подобные муниципалитеты преобладают, таких как Андалусия, Канарские острова, Кастилия-Леон, Кастилия-Ла Манча, Мурсия, Сеута и Мелилья.

Для гарантий минимального уровня финансирования городов с населением до 20 тыс. чел. был создан специальный Фонд муниципальной солидарности. Важным для властей видится перераспределение средств региональных и местных бюджетов (доля государства в текущих расходах местных органов власти составляет более 55%, почти 30% – доля автономных сообществ, в капитальных расходах доля автономных сообществ еще выше – более 49%). Передавая финансовые средства на локальный уровень, автономные сообщества поддерживают в первую очередь населенные пункты с числом жителей до 5 тысяч. Также закон предусматривает создание объединений муниципалитетов для решения различных задач и прежде всего в финансово-экономической сфере.

В системе финансирования местных сообществ особое место отведено так называемым туристическим муниципалитетам с численностью населения более 20 тыс. чел. и количеством находящегося в собственности второго жилья, превышающим аналогичный показатель основного места жительства. В отношении таких муниципалитетов действует смешанная схема, соединяющая в себе принцип переменных показателей в финансировании с элементами цессии (уступки) поступлений от сбора специальных налогов (например, на производство табака и табачных изделий, на потребление энергии, полученной из углеводородов).

¹ Прохоренко И.Л. Указ. соч. С. 78-89; Доклад министерства финансов и государственной администрации Испании о финансировании местных сообществ за 2011 год: Haciendas locales en cifras. Año 2011. Madrid, septiembre 2013 (<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras%202011.pdf>).

² Материалы Национального института статистики Испании, данные на 1 января 2013 года (<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>).

Доходы местных бюджетов складываются не только из финансовых средств, полученных из бюджетов других уровней. Их доходную часть составляют местные налоги и сборы, законодательно закрепленные доли общегосударственных и региональных налогов, доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, средства самообложения граждан, часть доходов от оказания платных услуг органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями, штрафы и тарифы, установление которых по закону отнесено к компетенции местных органов. Предусмотрена уступка (цессия) общегосударственных налогов для провинций, муниципалитетов с численностью населения свыше 75 тыс. человек, столиц провинций или автономных сообществ (правило действует в отношении 84 местных сообществ, это более 43% населения). В 2000-е годы цессия налогов для отвечающих этим условиям муниципалитетов составила 15% поступлений в местные бюджеты, недостающие 85% предоставил фонд дополнительного финансирования. Более 40% средств фонда получили столичные Мадрид и Барселона.

На протяжении последних лет в общественно-политической жизни страны идут дискуссии о необходимости реформирования системы местного самоуправления, в том числе модели финансирования местных сообществ. Это связано в том числе с начатой в стране реформой автономных статутах, в широком смысле – реформой государства автономий в целом. Свою роль играют и процессы европейской интеграции, опыт местного самоуправления в единой Европе.

Один из проектов предложен Испанской федерацией муниципалитетов и провинций¹. Федерация, исходя из признания равенства местного уровня управления наряду с остальными, предлагает создать систему финансирования, исходным принципом которой стала бы исключительно численность населения муниципалитета (более или менее 20 тыс. жителей). Особое внимание должно быть уделено малым городам, финансирование которых следует проводить по упрощенной схеме. Принципы перераспределения средств центрального, региональных и местных бюджетов надо изменить, и сделать этот процесс прозрачным, исходя из задач солидарности и выравнивания доходов местных сообществ. Доля государства в финансировании местных сообществ должна быть достаточной и адекватной. Участие в этом регионов также необходимо расширить, наладив в полной мере деятельность автономных необусловленных фондов.

Как и в случае с финансированием на местном уровне, в модели финансирования автономных сообществ присутствует принцип разделения общего и форального режимов, принципиальную роль играют демографические показатели, число учащихся (для финансирования сферы образования), число людей старше 64 лет² (для финансирования системы здравоохранения), доля региона в ВВП страны и так далее.

Система финансирования регионов начала функционировать с конца 1986 г., однако вплоть до недавнего времени оставалась непрозрачной: центральное правительство вполне оправданно избегало добавлять эмоциональный накал в непростые отношения конкуренции, соперничества, а иногда – просто зависти и обид регионов³.

¹ La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro / J. Suárez Pandello (coord.). – Salamanca, 2008.

² Принципиальное значение здесь имеет возраст выхода на пенсию по старости: в 2009 г. он как раз равнялся 64 годам. К 2017 г., согласно проводимой в стране пенсионной реформе, этот возраст составит 67 лет для мужчин и женщин.

³ Под давлением каталонских националистов лидер Испанской социалистической рабочей партии Х.Л. Родригес Сапатеро пообещал во время избирательной кампании 2008 г. обнародовать данные налоговых балансов центра и автономных сообществ, что и было сделано. Однако еще до этого, в

Тщательный анализ данных за 1991-2005 гг. показал, что дефицит в финансировании имеют богатые Мадрид, Каталония и Балеарские острова. С бедными регионами понятная ситуация – у них положительное сальдо. Однако положительное сальдо имеют и богатые форальные сообщества – Страна Басков и Наварра. Та же ситуация наблюдается при подсчете финансовых поступлений по регионам за минусом средств, выделяемых на здравоохранение.

Исходя из перемен в демографической структуре страны, а также стремясь наладить перераспределение финансовых средств от автономий с более высоким уровнем дохода на душу населения регионам с более низкими аналогичными показателями, правительство социалистов предложило в течение 2009-2012 гг. постепенно перейти к новой модели, что и было сделано¹.

75% всех государственных средств регионам будут распределяться в соответствии с демографическими показателями с учетом изменений, произошедших в 1999-2009 гг. Остальные 25% – исходя из удельного веса населения конкретного региона в общей численности жителей Испании и количества нетрудоспособных граждан, проживающих на территории региона (то есть моложе 16 и старше 64 лет).

Дополнительные финансовые средства государство направит автономиям, плотность населения которых ниже средней по Испании (Арагон, Кастилия-Леон, Кастилия-Ла-Манча, Ла-Риоха, Эстремадура). Важными элементами новой системы правительство считает создаваемые фонды – Фонд сотрудничества и Фонд конкурентоспособности. Целью новых финансовых структур станет сокращение разрыва между доходами граждан в богатых и бедных регионах Испании и между самими регионами.

Теперь регионы вправе оставлять у себя половину доходов от налогообложения физических лиц (вместо прежних 33%). При этом им предоставляются полномочия определять налоговые ставки и размер налоговых вычетов, а также минимальной величины индивидуального налога совокупного налога семьи.

Следует заметить, что поступления в государственный бюджет от сбора прямого налога на доходы физических лиц составляют главную статью доходов. Многочисленные в Испании индивидуальные предприниматели, создающие собственный мелкий бизнес без найма работников в форме предприятий без образования юридического лица, уплачивают именно налог на доходы физических лиц².

Изменения коснулись и косвенного налога на добавленную стоимость, объем поступлений от которого занимает вторую строку в государственном бюджете. Вместо прежних 35% автономные сообщества смогут оставлять у себя также половину. Размер цессии в отношении косвенных специальных налогов (на табак, алкогольные напитки, розничную продажу углеводородных источников энергии) повышается с 40 до 58%.

ноябре 2007 г., достоянием общественности стали результаты исследования, проведенного Фондом одного из крупнейших финансовых учреждений страны «Банко де Бискайя» (см. подробнее: *Uriel Jiménez E., Barberán Ortí R.* Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración – Central. Bilbao: Fundación BBVA, 2007).

¹ В декабре 2009 г. Органический закон о внесении изменений в действующий Закон 1980 г. о финансировании автономных сообществ и Закон о регулировании финансирования автономных сообществ общего режима и автономных городов, сменяющий аналогичный закон 2001 г., официально закрепили изменения в системе финансирования автономных сообществ (*Boletín Oficial del Estado*. 19.12.2009. № 305. P. 107077-107085; 107086-107155).

² См. подробнее: Два кита испанской экономики. Опыт развития малого и среднего бизнеса / Под ред. В.Л. Верникова. – М.: Весь мир, 2010.

Наконец, автономные сообщества получают возможность устанавливать собственные налоги, собираемые на территории конкретного региона, согласовывая свои действия с центральной администрацией, проводить ревизию взимания налогов, пересматривать размер цессии налогов каждые пять лет.

4.3. Региональные аспекты общеэкономической политики

Различные аспекты политики регионального развития нашли свое отражение и в деятельности других министерств Испании. В частности, Министерство экономического развития, в задачи которого входит политика по созданию транспортной инфраструктуры и управлению ею, планирование и распределение инвестиций в данную сферу, содействует территориальному сплочению Испании. Особое внимание в настоящее время государство уделяет строительству скоростных шоссе (по их протяженности Испания занимает первое место в Европе), а также скоростных железных дорог, что позволяет, помимо прочего, сдерживать гипертрофированный рост Мадрида и отдельных столиц автономных сообществ и провинций. Создание густой транспортной инфраструктуры радиального типа, строительство скоростных железных дорог в том числе направлено на то, чтобы препятствовать возможному ослаблению связей и обособлению успешных периферийных регионов, где традиционно сильны партикуляристские настроения.

Задачи регионального развития стоят в повестке дня и Министерства промышленности, энергетики и туризма Испании, которое разрабатывает и осуществляет национальную стратегию государственной поддержки малого и среднего бизнеса (малые и средние предприятия составляют в Испании подавляющее большинство – более 99%), а также государственную политику в сфере туризма. Свой вклад вносит и Министерство экономики и конкурентоспособности, в том числе в сфере инновационной и научно-технической политики.

Особые экономические зоны продолжают оставаться инструментом политики регионального развития Испании. В настоящее время в стране функционируют различные их типы. Это технологические парки для инновационной деятельности, промышленные парки для развития современных промышленно-производственных комплексов, свободные экономические зоны.

Технологических парков в стране более 30. Пионером здесь выступила Страна Басков: первый технологический парк был создан в 1985 г. в Самудио (провинция Бискайя), в 1992-1993 гг. аналогичные парки начали свою работу в Алаве и Сан-Себастьяне. Все три технологических парка стали первыми в Европе, которые получили сертификацию Международной организации по стандартизации. Важными факторами при выборе месторасположения технопарка являются наличие развитой инфраструктуры и близость к крупным университетским и научно-исследовательским центрам. При содействии Ассоциации научно-технологических парков Испании и Испанского центра координации деятельности промышленных полигонов на всей территории страны функционирует Сеть предпринимательской кооперации, главной задачей которой является организация взаимодействия между технопарками, промышленными полигонами и ассоциациями предпринимателей, прежде всего, конкретного региона с целью содействия их дальнейшему сотрудничеству.

Свободных экономических зон насчитывается шесть, они расположены в крупнейших портовых центрах страны – Барселоне (Каталония), Виго (Галисия), Кадисе (Андалусия), Лас-Пальмас-де-Гран-Канария (Канарские острова), Севилье (Андалусия), Санта-Крус-де-Тенерифе (Канарские острова).

4.4. Испанская модель взаимоотношений центр-регионы

В Испании нет специальных нормативно-правовых актов, посвященных поддержке социально-экономического развития отдельных регионов со стороны центральных властей. Это объясняется особенностями децентрализованного государства автономий, с одной стороны, а с другой, – спецификой экономического управления в Европейском союзе. Ежегодно национальное правительство (в первую очередь, Министерство экономики и конкурентоспособности Испании) в рамках действующей стратегии социально-экономического развития ЕС (в настоящее время это стратегия «Европа-2020»¹) и на основании рекомендаций Европейской комиссии разрабатывает Национальную программу реформ². В этой общей программе задачи регионального развития страны присутствуют, обозначены конкретные программы и мероприятия центра и регионов по их решению.

Действительно, в современной Испании сложилась некая «трехуровневая модель» региональной политики, в основе которой лежит механизм увязки и координации интересов властей различных уровней – наднационального, национального и регионального³. Но насколько этот механизм является эффективным? Может ли в принципе подобное взаимодействие быть бесконфликтным? Какие ограничения на политику национального правительства накладывает продолжающийся в Испании процесс автономизации (децентрализации) – передачи все большего объема полномочий с центрального на региональный уровень?

Взаимоотношения центра и регионов носят в Испании непростой характер, недаром тип этого взаимодействия можно определить скорее как «институциональный конфликт» (например, в противовес «кооперативному федерализму» в Германии).

Двустороннее взаимодействие центральных властей и руководства отдельной автономии преобладает над многосторонним взаимодействием между центром и регионами. Отчасти это объясняется также историческими особенностями политической культуры Испании, политико-идеологическим соперничеством, а подчас и враждебностью правительственной партии и политического руководства того или иного автономного сообщества, а иногда, напротив, – стремлением правительственной партии в отсутствие абсолютного большинства в конгрессе депутатов общеиспанского парламента обрести политического союзника, получив парламентскую поддержку региональных партий. Сравнительно новыми органами многостороннего сотрудничества ведомств центрального правительства и правительств автономных сообществ в соответствующих конкретных отраслях/секторах экономики стали отраслевые совещания, учитывая именно отраслевую, а не функциональную форму процесса передачи полномочий от центра к регионам в стране. В 2004 г. по инициативе председателя правительства социалистов создан институт совещаний глав исполнительной власти государства и автономных сообществ («конференция президентов»).

В результате процесса децентрализации государство не только утратило ряд инструментов региональной политики (налоговые, в первую очередь), передав их на региональный уровень, но и согласовывает те или иные мероприятия с региональ-

¹ См. об основном содержании стратегии ЕС «Европа-2020» на официальном сайте Европейского союза (http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_en.htm).

² См., например, Национальную программу реформ 2014 г.: Programa nacional de reformas. Reino de España. 2014 (http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf).

³ Понеделько Г.Н. Испания: региональная политика в «государстве автономий» // Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 86.

ными (и местными) властями на принципах дополняемости и софинансирования. Достаточно привести здесь примеры (пусть и единичные) отказа местных властей дать разрешение на размещение на своей территории индустриального парка, несогласия региональных властей с предложением центра построить тот или иной объект транспортной инфраструктуры в конкретном регионе и т.д.

Что касается вопросов местного управления и самоуправления, то здесь центр и регионы конкурируют между собой. Политические элиты в Мадриде склонны считать именно местные сообщества основой децентрализованного испанского государства в условиях роста партикуляристских настроений. Напротив, региональные элиты хотели бы добиться для себя исключительной прерогативы регулировать деятельность местной администрации. Отсюда становятся понятными те сложности, которые встречают на своем пути планы центрального правительства продолжить реформирование системы местного управления и самоуправления в соответствии с вызовами времени.

Глава 5. США: региональная политика при децентрализованном федерализме

К опыту США в российских монографиях, посвященных зарубежному опыту региональной политики, обращаются довольно часто. Однако практически всегда ограничиваются рассмотрением Программы долины реки Теннесси, в ряде случаев добавляя к нему опыт Программы развития Аппалачей. На самом деле опыт США в сфере экономических отношений центра и регионов (федерации и штатов, муниципалитетов) гораздо богаче, он включает в себя и межбюджетные отношения, и меры поддержки экономического развития экономически отсталых и депрессивных территорий, и даже фактически экономического районирования. В результате, несмотря на модель децентрализованного (или конкурентного) федерализма, региональная политика в США оказывается не менее интересной, нежели в Германии с ее кооперативным федерализмом¹.

5.1. Различия между штатами в уровне социально-экономического развития

Как и в других странах, в США динамично развивающиеся штаты (субъекты федерации) и города с относительно высоким уровнем благосостояния соседствуют с депрессивными штатами и районами, число которых увеличилось в кризис 2007-2009 гг. Оценки масштабов различий по уровню социально-экономического развития регионов отражены в данных федерального Бюро переписей при Министерстве торговли и Министерстве труда США: ежегодно публикуются данные по среднегодовому бюджетному доходу штатов, подушевому доходу, уровню бедности, доле населения без медицинской страховки и уровню безработицы (таблица 5.1).

Таблица 5.1

Десять беднейших штатов США в 2010 году

Штат	Среднегодовой доход, долл.	Уровень бедности, %	Доля населения без медицинской страховки, %	Уровень безработицы, %
Северная Каролина	43275	16,0	16,7	10,1
Алабама	42218	16,1	14,4	10,0
Кентукки	42091	17,3	15,5	9,5
Южная Каролина	42059	14,9	17,6	10,9
Монтана	42005	13,4	16,3	7,7
Луизиана	41896	18,0	18,0	7,6
Виргиния	40824	15,7	13,9	8,1
Теннесси	40026	16,1	14,7	9,8
Арканзас	38600	16,5	18,5	8,2
Миссисипи	36850	21,3	18,7	10,4

Источник: U.S. Census Bureau. 2012.

Как видно из таблицы 5.1, самым бедным является штат Миссисипи, где доля бедняков в 2010 г. достигла 21,3% (наивысший уровень по США). По показателям бедности, душевого и семейного дохода, наличия медицинской страховки штат

¹ Прим. ред.

находится на нижней черте в течение многих лет. В нем самый низкий средний семейный доход (36850 долл.) – это почти половина среднего дохода домашних хозяйств штата Нью-Гэмпшир, где доля бедняков в 3 раза меньше (6,6%). В округе Колумбия бедняком считается каждый пятый житель, в штатах Мэриленд и Вирджиния – каждый 11-й. В то же время подушевой валовой региональный продукт на Аляске только в 1,8 раз превышает имеющийся в штате Миссисипи.

О масштабах межрегиональных различий можно судить и по зависимости бюджетов субнационального уровня от федеральной помощи, которая составляет в среднем 17-20% к расходам консолидированных бюджетов штатов. Доля финансовой помощи из бюджетов штатов в расходах местных бюджетов – 33-35%. В 2011 финансовом году¹ в структуре бюджетных поступлений штатов федеральные трансферты составляли в среднем 1/3, а в отдельных штатах, по которым финансовый кризис 2007-2009 гг. ударил особенно сильно, – от 1/3 до почти 1/2 (таблица 5.2).

Таблица 5.2

**Доля федеральных грантов (трансфертов) в расходах бюджетов
10 самых бедных штатов, %**

Штат	2008 год	2009 год	2010 год	2011
Миссисипи	46,76 (1)	48,75 (1)	50,69 (1)	41,00 (1)
Луизиана	46,22 (2)	44,59 (2)	48,30 (2)	46,52 (2)
Вайоминг	38,48 (3)	38,60 (7)	43,65 (9)	39,64 (12)
Южная Дакота	36,67 (4)	39,85 (4)	44,95 (5)	45,56 (4)
Джорджия	35,69 (5)	37,33 (9)	44,40 (8)	41,07 (9)
Миссури	35,35 (6)	39,35 (5)	45,19 (4)	44,36 (5)
Монтана	34,95 (7)	36,71 (11)	41,68 (10)	41,86 (8)
Нью-Йорк	34,23 (8)	36,37 (13)	39,75 (16)	40,25 (10)
Аризона	33,49 (10)	40,71 (3)	47,79 (3)	45,70 (3)
Южная Каролина	31,03 (20)	35,06 (17)	36,87 (23)	38,13 (21)

Примечание. В скобках указано место, занимаемой штатом по степени бюджетной зависимости от федеральной помощи. Цифра (1) означает наибольшую долю помощи.

Источник: U.S. Census Bureau. 2012.

В 2011 г. наименьшую зависимость от федеральных грантов испытывали штаты Виргиния (26,8%), Невада (27,0%), Вашингтон (31,3%), Юта (31,6%) и Нью-Гэмпшир (34,5%).

5.2. Институты управления региональным развитием на федеральном уровне

На федеральном уровне ответственность за разработку и реализацию региональной политики рассредоточена. В системе исполнительной власти США ключевая роль принадлежит Административно-бюджетному управлению (*Office of Management and Budget*), который готовит проект федерального бюджета, контролирует его исполнение, дает оценку деятельности исполнительной власти и эффективности федеральных программ. Значительными полномочиями в выработке и осуществлении федеральной региональной политики обладает Президент США, который устанавливает правила разработки и рассмотрения федеральных программ и

¹ Финансовый год в США – с 1 октября по 30 сентября.

проектов, оказывающих значительное влияние на экономическое развитие регионов. В аппарате Президента США имеется пост помощника президента по межправительственным отношениям. В обеих палатах Конгресса действуют соответствующие подкомиссии (в Палате представителей – в рамках Комиссии по правительственным операциям, в Сенате – в составе Комиссии по правительственным делам).

Вопросы социально-экономического выравнивания и развития территорий в США решаются с помощью федеральных законов (программ). Это:

- Закон об общественных работах и экономическом развитии 1965 г., в котором определены основные направления помощи депрессивным районам и 232 «центра роста»¹;

- Закон о межправительственном сотрудничестве 1968 г., регламентирующий распределение полномочий по региональному регулированию между администрациями федерации, штатов и муниципальных образований (муниципалитетов);

- Закон о жилищном строительстве и городском развитии 1974 г.;

- Закон о региональном развитии 1975 г.

По последнему из названных законов ведущая роль в региональном развитии принадлежит Администрации по экономическому развитию (АЭР) в составе Министерства торговли США. АЭР реализует программы развития отсталых и депрессивных районов (создание округов экономического развития, зон предпринимательства, технопарков или кластеров). Основная миссия АЭР – стимулирование инноваций и конкурентоспособности регионов экономического развития, осуществляемых через систему государственных грантов, техническую помощь и другие меры. Вся территория США покрыта «сетью развития», представленной тремя уровнями государственных планов развития: по реконструируемым ареалам (которых 2 тыс.), округам экономического развития (их 116), многоштатным регионам (которых всего 9).

Конгресс США осуществляет регулирование социально-экономической политики с опорой на институт превалирования федеральных актов над законами штатов и муниципалитетов (статья VI Конституции). Существует несколько инструментов воздействия федеральной власти на нижестоящие уровни управления, в том числе прямые приказы и мандаты², гранты по условиям и др.

В сфере социально-экономической политики США участвуют федеральные министерства (образования; сельского хозяйства; труда; по делам ветеранов; жилищного строительства и городского развития; здравоохранения и социальных служб). Они реализуют свои функции с опорой на федеральные и штатные ведомства, бюро и три типа агентств: агентства, наделенные функцией финансового управления программой, агентства по исполнению программы и агентства по проверке ее исполнения.

Аналитикой в области федеративных отношений занимается Консультативный комитет по межправительственным отношениям (*Advisory Committee on Intergovernmental Relations*), представленный различными звеньями государственной

¹ <http://cyberleninka.ru/article/n/o-problemah-bolshih-i-malyh-gorodov#ixzz2xk276Nrr>.

² К мандатам относятся: «Закон о справедливых стандартах труда», требующий от субфедеральных правительств установления минимальной заработной платы, соответствующей госстандартам; «Закон о запрете на использование в строительстве асбестосодержащих материалов»; «Закон о нетрудоспособных американцах», требующий от правительств штатов и муниципалитетов выделения средств для создания специальной инфраструктуры для таких категорий людей. На штаты распространяются федеральные компенсации издержек для нижестоящих бюджетов, если на них возложены расходные полномочия в соответствии с мандатами.

системы. Подобные комитеты имеются еще в 20 штатах¹. Из 26 членов состава Комитета 9 представляют федеральный уровень законодательной и исполнительной власти, 14 – штатный и местный уровни и 3 – общественные организации. Больше половины членов Комитета назначаются президентом США; остальные – ассоциациями территориальных органов: Национальной конференцией губернаторов, Советом правительств штатов, Национальной лигой городов, конференцией мэров США и Национальной ассоциацией графств.

За годы работы Консультативного комитета по межправительственным отношениям постоянным штатом ее научных сотрудников и привлеченными внешними экспертами подготовлено несколько сотен исследований и докладов по всем основным проблемам федеративных отношений. На их основе Комитет принимает рекомендации по совершенствованию организации и функционирования различных элементов и звеньев системы межправительственных отношений, затем направляет их во все заинтересованные инстанции: Президенту США, федеральным ведомствам, Конгрессу, штатам и муниципальным образованиям. Рекомендации Комитета не имеют обязывающего характера, но, как правило, внимательно рассматриваются политиками и чиновниками в Вашингтоне и на местах.

В практике государственного управления социально-экономическим развитием штатов и городов применяются различные индикаторы, необходимые для точной оценки нуждаемости и расчета необходимой величины федерального и федерально-штатного субсидирования региональных и местных программ. Например, Министерство жилищного строительства и городского развития США совместно с Центром исследований городской политики университета Рутгерс (*Center for Urban Policy Research*) создало базу из трех тысяч индикаторов, отражающих различные аспекты городского хозяйства и социального обеспечения населения по 77 городам. Эти индикаторы включают показатели экономики города, демографии, городской недвижимости, бюджета и налогов, социальной сферы, безработицы, состояния окружающей природной среды, медицинского страхования, дорожно-транспортной инфраструктуры, жилого фонда и др.

Центром исследований городской политики разработан широкий круг фискальных, экологических, транспортных моделей, а также моделей качества жизни. Полученные оценки используются в практике государственной политики США. Центр выполняет исследования по социально-экономическому развитию на локальном, штатном и национальном уровнях, а среди федеральных спонсоров и заказчиков этих исследований – Министерство жилищного строительства и городского развития, Управление экономического развития, Национальный научный фонд и Объединенный комитет по экономике Конгресса США. Финансовую помощь исследованиям Центра оказывают различные фонды и институты, включая фонд Форда, фонд Макнайта, Фэни Мей, Фонд Столетия, «Джонсон & Джонсон», Брукингский институт и Институт политики землепользования.

В США также применяется система измерения инновационного развития территорий. Сводный индекс инновационного развития американских штатов и округов, разработанный рядом американских исследовательских центров по инициативе Управления экономического развития Министерства торговли, включает четыре блока, каждому из которых присвоены различные веса: человеческий капитал (30%), экономическая динамика (30%), производительность и занятость (30%), благосостояние (10%). В каждый блок входят от 5 до 7 показателей, отражающих его содержа-

¹ Williams T. A National Survey of Advisory Commission on Intergovernmental Relations / Center for Urban Policy and Environment. – Indianapolis, July 1996. P.10.

ние. На основе сводного индекса анализируется свыше трех тысяч районов США, и, исходя из их относительного уровня инновационного развития, выделяется пять групп территорий. В США также используется метод анализа местной экономики через сравнение конкурентных преимуществ. В этом случае оценка уровня развития территории производится на основе ряда критериев, таких как доступ к ресурсам, географическое положение, квалификация рабочей силы, наличие и стоимость помещений, развитие региональной финансовой системы, политика местной администрации, качество жизни и др.

Задачи в области регионального развития непосредственно решают региональные государственные корпорации, в основе работы которых концентрация государственных инвестиций, направляемых в основном на развитие городской инфраструктуры. Действующие в стране 24 госкорпорации обязаны предоставлять Конгрессу США бюджет, содержащий показатели их финансового состояния и результативности работы, прибылей и убытков. Комитет финансового контроля США проводит аудит госкорпораций трижды в год. Структура управления ими варьирует от корпорации к корпорации. Например, Управление госкорпорации «Долина реки Теннесси» осуществляется советом директоров, некоторые госкорпорации управляются назначаемым исполнительным агентством менеджером, другие имеют совет директоров смешанного состава.

Кроме того, определенные отношения центра и регионов складываются и в рамках многих направлений деятельности федеральных властей, выходящих за пределы региональной политики как таковой¹. Так, в системе оказания государственных услуг населению задействовано 80 тысяч правительственных учреждений. Основные федеральные социальные программы имеют отдельные источники финансирования и органы надзора со стороны законодательной и исполнительной власти. В каждой федеральной программе положения и руководства, регламентирующие её выполнение, представлены в разной степени. Например, курируемая и финансируемая Министерством сельского хозяйства США Программа продовольственной помощи (министерство также на 50% покрывает административные расходы на обслуживание программы) осуществляется на местном уровне в соответствии с жесткими федеральными нормативами отбора участников и расчётом суммы помощи. Аналогичным образом функционирует федеральная Программа дополнительного гарантированного дохода для малоимущих лиц, достигших возраста 65 лет, инвалидов и слепых. Поскольку программа находится целиком на балансе федерального бюджета, порядок выплат по ней регулируется исключительно федеральным законом.

Особняком стоит программа страхования по безработице, финансирование и управление которой осуществляются совместно федеральным правительством и правительствами штатов. Функциональные обязанности двух уровней власти распределены следующим образом: выделение финансовых средств в основном контролируется федеральной властью, а управление программой и механизм ее реализации находятся в ведении штатов.

¹ Строго говоря, региональные аспекты федеральной социально-экономической политики нельзя считать региональной политикой как таковой, и в других главах книги подобные вопросы не рассматриваются. Однако для США сделано исключение, дабы показать, что даже при децентрализованном/конкурентном федерализме масштабы перераспределения бюджетных средств между регионами весьма существенны (прим. ред.).

Федеральная программа Временной помощи нуждающимся семьям (*Temporary Aid to Needy Families*), которая на 3/4 финансируется из бюджетов штатов, передана в их ведение¹.

5.3. Централизации и децентрализация, полномочия и структура властей на местах

Отличительной чертой американской федерации является быстрое по историческим меркам ее превращение из формы государственного устройства в инструмент решения социально-экономических проблем. «Новые рубежи» Дж. Кеннеди, «Великое общество» Л. Джонсона, «Новый федерализм» Р. Рейгана, «Новое партнерство» У. Клинтона, «Мы должны полностью изменить Америку» Б. Обамы – все эти программы и лозунги диктовались необходимостью реформ в административной, экономической, налогово-бюджетной и социальной сферах. Проведение указанных реформ связано с изменениями в межправительственных отношениях. С этой точки зрения американский федерализм напоминает маятник, отклоняющийся под влиянием сдвигов в распределении расходных полномочий и обязательств между уровнями бюджетной системы США либо в сторону централизации, либо децентрализации. Но поскольку во времени эти отклонения уравнивают друг друга, они не достигают критических значений, придавая государственной конструкции качества гибкости и устойчивости. Колебания между централизацией и децентрализацией зависят от состояния бюджетов и американской экономики в целом, от перемен в настроениях электората, решений Верховного суда, расстановки партийно-политических сил в Конгрессе в периоды бюджетных конфликтов, от складывающихся отношений между Конгрессом и Президентом США, а также от приоритетов, идеологических установок и поставленных американской администрацией задач во внутреннем курсе.

На эти колебания существенно влияет конфликт либеральных и консервативных идей и ценностных установок в США. Победы демократов и республиканцев чередуются с достаточной периодичностью, что позволяет говорить о либерально-консервативной цикличности американской социально-политической и экономической истории. Однако отмеченные колебания фундаментально не искажают равновесное состояние системы распределения расходных обязательств между уровнями государственной власти. С приходом любой американской администрации речь может идти не об отмене запущенного механизма дистрибуции общественных благ, а лишь о его корректировке. Устойчивости распределительной системе придает ориентация американской администрации на центризм, примиряющий консервативные и либеральные ценности во внутренней политике США².

Склонность демократов к централизации сказывается в придании приоритетного значения трансфертам для реализации десятков социально-экономических про-

¹ Штаты определяют критерии доступности и размер пособия по ТАНФ (федеральный закон требует ограничений по времени участия в программе – от 3 до 5 лет в разных штатах). В ряде штатов созданы ограниченные территорией конкретного штата программы помощи в виде предоставления наличных средств семьям, которые достигли или близки к достижению окончания пятилетнего срока получения помощи из федеральных средств, если такие семьи, несмотря на получение существенной помощи, так и не сумели добиться значительных успехов в обеспечении собственной экономической независимости.

² Политика центризма может поменяться на межпартийное противостояние. Так, завоевание республиканцами большинства в нижней палате Конгресса США в 2010 г. в условиях бюджетных дефицитов и сильной задолженности США сопровождалось резким отпором увеличению администрации Б. Обамы государственных расходов на «Медикэр» и попыткам повысить налоги на бизнес.

грамм в штатах и на местах. Централизация достигается расширением полномочий Конгресса США, усилением роли исполнительных федеральных институтов. Однако для всесторонней оценки данные показатели недостаточны, и требуются дополнительные индикаторы, из которых можно выделить: (а) время действия такого вмешательства; (б) численность населения, охваченного программой; (в) устойчивость законодательной основы – законы (программы) могут носить временный характер и не пролонгироваться; (г) наличие обширного и разветвленного административного аппарата. Например, федеральный Закон о социальном обеспечении США 1935 г., включая Общефедеральную программу страхования, отличается долгосрочностью, устойчивой законодательной базой и широким размахом, охватывая свыше 90% американцев. Другой пример: во время Второй мировой войны Конгресс США принял закон, запретивший штатам и муниципалитетам прибегать к выпуску займов. С окончанием войны закон перестал действовать.

Сказывается на централизации и экономическая ситуация в стране. Наглядным примером является кризис конца 2000-х годов. В 2008-2009 гг. падение бюджетных доходов наблюдалось в 47 из 50 штатов. В первом квартале 2009 г. совокупные доходы в номинальном выражении сократились в штатах на 11,7% по сравнению с тем же периодом 2008 г. По подоходному налогу с физических лиц это сокращение составило 17,5%, налогу с продаж – 8%, налогу на прибыль компаний – 18%. Больше всего пострадали штаты американского Запада и Тихоокеанские штаты – в Аризоне падение доходов составило 56%, а на Аляске – 72%. В этих условиях Администрацией Б. Обамы был сделан упор на этатизм, усиление централизованно-регулирующих начал в социально-экономической политике: по Закону 2009 г. о восстановлении американской экономики и реинвестиций пакет экономического стимулирования в 787 млрд. долл. должен был покрыть 1/5, а в 2010 г. – 1/4 бюджетных расходов штатов.

Штаты правомочны решать вопросы, не отнесенные к исключительному ведению федерации и не включенные в число специальных ограничений, а именно вопросы собственности; семейного права; экологии, здравоохранения, социального обеспечения; малого бизнеса, страхования, сельского хозяйства; разработки природных ресурсов для внутреннего рынка; организации и деятельности муниципальных образований. На федеральные ведомства возложены обязанности по распределению финансовых средств по программам между штатами и общему контролю за их использованием. Вся конкретная детализированная работа по имплементации федеральных программ проводится аппаратом управления штата и муниципалитета.

Администрации штатов не уступают федеральному правительству по уровню технической и информационной оснащенности и квалификации управленческих и исполнительных кадров. Располагая достаточными людскими, финансовыми, информационными и технологическими ресурсами, и хорошо ориентируясь в специфике местных условий, администрации штатов в подходах к решению вопросов местного значения обнаруживают больше компетентности, чем федеральные ведомства, способны оперативно и целесообразно организовать использование выделяемых средств. Поэтому через агентства штатов и муниципальных образований осуществляется конечное распределение межправительственных трансфертов (до 3/4).

На уровне штатов и муниципалитетов упрощены схемы реализации программ и улучшена координация между ними: 1) разработан единый порядок подачи заявки на участие в нескольких программах; 2) произошло объединение правил определе-

ния прав граждан на участие в программах; 3) обеспечена интеграция программ социальной помощи с услугами в сфере занятости.

Последние десятилетия отмечены усилением вмешательства штатов в социально-экономическую сферу подведомственных территорий, ростом количества департаментов, специализирующихся на выполнении конкретных задач государственного управления либо в рамках определенной функциональной области (стимулирование экономического развития, охрана окружающей среды, регулирование рынка труда, контроль за местными органами управления), либо в отдельных отраслях социально-хозяйственной деятельности (промышленность и торговля, сельское хозяйство, коммуникации, энергетика, транспорт, образование, здравоохранение, обеспечение занятости, дела потребителей и корпораций, общественные работы, места принудительного заключения и др.).

В области регионального управления на субфедеральном уровне большую роль играют независимые агентства, комиссии и советы. Их число в разных штатах колеблется в широких пределах – от 18 до 300. Ключевой их функцией является административное регулирование уровня цен и тарифов на производимые компаниями товары и услуги, стандартов качества и безопасности продукции, выдачи лицензий на разработку природных ресурсов и разрешений на строительство предприятий, наложения штрафов за нарушение компаниями законодательных и административных постановлений.

Наибольшим влиянием в штатах пользуются так называемые регулирующие комиссии в сферах транспорта, энергетики и, информационных услуг. Например, в Калифорнии среди учреждений социально-экономического регулирования по своему значению выделяются несколько ключевых комиссий: Комиссия по предприятиям общественного пользования, которая занимается утверждением в штате цен и тарифов на услуги частных компаний, действующих в сфере коммунального хозяйства и других инфраструктурных отраслях (газо- и водоснабжение, электроэнергетика, железнодорожный транспорт, авиалинии, автобусное сообщение и грузовые перевозки); Комиссия по охране и развитию энергетических ресурсов (выдача разрешений на строительство электростанций, разработка и контроль за исполнением планов и мероприятий по рациональному использованию энергоресурсов); Калифорнийская береговая комиссия (разрабатывает планы и меры по охране природной среды, осуществляет надзор за хозяйственной деятельностью на всем океанском побережье Калифорнии); Совет по воздушным ресурсам (контролирует качество воздушной среды и оказывает административное воздействие на ее загрязнителей – промышленные компании, коммунальные предприятия, владельцы и производители автотранспорта); Совет по контролю за водными ресурсами.

Происходит постоянный рост расходных обязательств штатов: если в 1980 финансовом году общие ассигнования на финансирование в них социально-экономических программ оценивались в 329 млрд. долл., то в 2011 финансовом году – в 2,1 трлн. долл.¹. В среднем 25% расходов бюджетов штатов направляется на поддержание дохода малоимущих, 21% – на медицинскую помощь, 20% на поддержание общественной безопасности и 15% – на образование. При этом в каждом штате свой метод расчета размера натурального и денежного видов пособий малообеспеченным семьям и лицам: он колеблется от 146 долл. в Миссисипи до 260 долл. в Нью-Джерси, Массачусетсе и Миннесоте. В штате Мичиган с октября 2011 г. лишены права на получение продуктовых купонов граждане, имеющие, независимо

¹ Baicker K., Clements J. The Rise of the States: US Fiscal decentralization in the Postwar period // Harvard University Press. April 2011. P.1-3.

от уровня дохода, сбережения в размере не менее 5 тыс. долл. либо легковую или грузовую машину стоимостью свыше 15 тыс. долл. Эти данные учитываются при рассмотрении заявок на участие в Программе дополнительного питания. Если в Мичигане, Аризоне, Техасе и Индиане власти стремятся составить полное представление, насколько обеспеченным является потенциальный получатель продуктовых купонов, то в Орегоне, Оклахоме и Нью-Йорке таких требований не предъявляют.

Особо стоит отметить, что в США создан эффективный механизм системного стимулирования экспортеров и компаний, начинающих международный бизнес, а также сопровождения иностранных инвесторов. Усилия государственных, частных и общественных организаций США нацелены на информационное, консультационное, маркетинговое обслуживание, создание альянсов и поиск компаний, заинтересованных в экспорте. Координация деятельности федеральных организаций и совершенствование форм и методов содействия ведется по территориальному признаку, где власти штата выступают заинтересованным звеном, поскольку объем территориального экспорта (его рост или падение) является важнейшим показателем оценки эффективности деятельности местных властей.

Перенесение центра тяжести в работе с экспортерами на региональный уровень управления объясняется тем, что именно на локализованном пространстве происходит взаимодействие экспертов и чиновников федеральных и региональных органов управления с участниками внешнеторговых операций, их образование, консультирование, помощь в принятии решения об экспорте, решение проблем потенциальных и действующих экспортеров, взаимопомощь и поддержка при освоении внешних рискованных рынков.

Перечень доступных видов поддержки экспорта в США (семинары, публикация пособий и справочников для экспортеров, торговые выставки и внешнеторговые миссии, семинары, конференции, внешнеторговые представительства, онлайн-центры, внешнеторговые коммерческие корпорации и ассоциативные формы выхода на рынки, консультации в компаниях, межстрановые торговые группы, финансирование экспорта) предполагает интенсивное личное общение либо является важным для начинающих экспортеров¹. Администрации штатов ведут статистический учет экспортных операций компаний. Например, штат Аризона имеет сильные позиции на глобальных рынках, укрепляя присутствие в Мексике, Латинской Америке и Восточной Азии. В 2005 г. с экспортом в 14,95 млрд. долл. Аризона занимала 17 место в США, однако, только по высокотехнологическому экспорту с 7 млрд. долл. штат находился на 6 месте в стране. Впечатляет список 10 ведущих экспортных рынков штата (объем каждого в млрд. долл.): Мексика (4.8), Канада (1.6), Малайзия (0.78), Великобритания (0.76), Германия (0.74), Сингапур (0.73) и Китай (0.45), Нидерланды (0.53), Таиланд (0.52) и Япония (0.52).

Институциональную структуру поддержки экспортеров за рубежом образуют государственные агентства инвестиционного и местного развития, центры поддержки экспорта штатов, бюро стимулирования экспорта, региональные советы по экспорту, а также НКО. Центры поддержки экспорта сочетают ресурсы Департамента торговли, Администрации малого бизнеса, Экспортно-импортного банка и других организаций штатов. Логистика поддержки экспортеров на региональном уровне в США базируется на координации усилий и использовании ресурсов, выделяемых несколькими федеральными и региональными структурами, что позволило создать центры поддержки экспорта в 80 % штатов. В США действуют также 58 Региональных сове-

¹ <http://www.planning.unc.edu>.

тов по экспорту, которые объединяют около 1500 ведущих местных компаний-экспортеров.

5.4. Бюджеты штатов и система федеральных грантов

Финансирование деятельности администраций штатов протекает по трем основным каналам мобилизации денежных ресурсов: поступлений от собственных налоговых и неналоговых доходов; заемных средств на рынке ссудного капитала; налогового стимулирования и финансовой поддержки бюджетов штатов в виде федеральных трансфертов (грантов), формирующих их доходы. Гранты выделяются из бюджета вышестоящего уровня для целевого финансирования конкретной программы или проекта.

В США 50% грантов предоставляется на основе обоюдного вклада, т.е. федеральный центр выделяет бюджетные средства при условии, если штат вкладывает свою часть бюджетных средств. Трансферты являются третьей по величине расходной статьей федерального бюджета США (в среднем 15%) после расходов на социальное страхование и национальную оборону (таблица 5.3).

Таблица 5.3

Доходы и расходы федерального бюджета, бюджетов штатов и местных органов власти (млрд. долл.)

Доходы и расходы	1980 год	2000 год	2011 год
Поступления в федеральный бюджет	532,8	2057,1	3132,4
Федеральные расходы	846,5	2906,0	5386,2
Доходы штатов и местных органов	338,2	1323,0	2062,0
Расходы штатов и местных органов	329,4	1281,0	2131,5
трансферты штатам и местным органам	72,3	286,3	514,6

Источник: Economic Report of the President, February. – Wash., 2012. P. 415; Government Finance, table B-82.

Федеральные трансферты передаются штатам на поддержание коммунальной инфраструктуры, выплаты нуждающимся многодетным семьям, обеспечение занятости и профессиональной подготовки кадров, на образование инвалидов, взрослых и двуязычное образование для иммигрантов; стипендии и займы студентам; на помощь пострадавшим от аварий и стихийных бедствий; на программы школьного питания и детского страхования, на лечение от алкоголизма, наркомании и психических заболеваний; на финансирование федерально-штатной программы «Медикейд» и пособий инвалидам; на аренду жилья для семей и одиноких лиц с низкими доходами; на дотации, связанные с безработицей и трудоустройством; на выплаты военным ветеранам, программу дотирования расходов малоимущих потребителей энергии и многие другие¹.

В Конституции США нет статьи, наделяющей федеральный аппарат полномочиями и обязанностью прямого регулирования на уровне штата или местной администрации сфер образования, здравоохранения, строительства и обновления жилья и дорожных магистралей, школ и больниц, а также решать проблемы борьбы с бедностью и преступностью. Американское законодательство не содержит пунктов, обязывающих штат вводить нормативы, относящиеся к строительству на его территории нефедеральных объектов, либо осуществлять контроль за поддержанием социаль-

¹ Statistical Abstract of the United States. – Wash., D.C., 2011. P. 304.

ной и дорожно-транспортной инфраструктуры. Ни один штат не обязан принимать федеральную помощь, однако, если он обратился за ней, Конгресс США утверждает акт, обязательный для исполнения на уровне штата. Не было случая, чтобы администрация какого-либо штата отказалась от федеральных грантов. По словам Т. Дью, американского исследователя бюджетного федерализма США, «Штаты не в состоянии устоять перед искушением получить из федерального бюджета средства, хорошо понимая, что в случае отказа американские граждане лишаются принадлежащего им права вернуть часть изъятых у них через налоговую систему доходов, которым могут воспользоваться правительства других штатов и городов»¹.

Подобный подход, демонстрирующий мягкую интервенцию центра в деятельность субфедеральных уровней управления, продиктован, во-первых, нежеланием федеральных властей прямо вторгаться в сферы конституционных полномочий штатов, округов и городов во избежание конфликтов; во-вторых, учетом компетентности субфедеральных структур управления в вопросах местного значения; в-третьих, стремлением штатов ограничить рост влияния федеральной бюрократии. Отсутствие жестко-централизованного подхода федерального правительства в области региональной политики приводит к слабой вертикальной координации действий в области социально-экономического планирования. Однако в этом есть свои преимущества. В США социально-экономическое развитие на уровне штата или города определяется местными интересами, что в большинстве случаев повышает вероятность реализации разработанных планов и стратегий.

По режиму использования целевые гранты распадаются на категориальные и блоковые гранты. Категориальные гранты, утверждаемые Конгрессом США, передаются штатам для исполнения отдельной расходной программы². Они являются основным видом федеральной помощи штатам (около 80% ее объема). В марте 2012 г. Конгресс США утвердил ассигнования на финансирование 1018 категориальных грантов, выделение которых оговорено жесткими условиями, подлежащими на местах четкому исполнению. Категориальные гранты направляются на узко конкретные цели (строительство определенного типа автодорог, развитие определенного типа образования, профилактические меры по предотвращению конкретного заболевания).

Для получения трансферта необходимы детализированные заявки и предложения по эффективному использованию средств. Категориальные гранты, образуемые путем отчисления от налогов, основываются на строгом законодательном закреплении процента, и поэтому такие гранты зависят от конкретных решений вышестоящего бюджетного органа. Известны 5 основных условий передачи категориальных грантов из одних бюджетных звеньев в другие:

1) штат может использовать грант только на те цели и на тех условиях, которые определены федеральным законом;

2) около 50% всего объема целевой финансовой помощи предоставляется на условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта;

3) штат обязан создать и содержать административный орган, подходящий для целей, на которые выделяется бюджетное финансирование, и функции которого определяются центральным правительством;

¹ Dye Thomas. Politics in states and communities. – Florida, State University, 1981. P. 51.

² Catalog of Federal Domestic Assistance. Sept. 19, 2012. P.17.

4) штат обязан периодически представлять для предварительного одобрения планы использования гранта и допускать федеральные инспекции для проверки результатов их использования;

5) компенсацией за полученную штатам помощь служит признание за федеральным правительством права издавать нормативы, которым неукоснительно обязаны следовать правительства штатов (оно же инспектирует проводимые на эти средства работы).

В США множественность созданных в конце XX в. ведомств и агентств в штатах (в отдельных штатах до 400) в сочетании с расширением количества социальных программ и мероприятий могут создавать проблему координации действий всех частей механизма исполнительного управления и трудности в осуществлении контроля над ними со стороны законодательных органов. Избыточность таких ведомств оборачивается дублированием функций и межведомственными конфликтами, происходит трудно поддающееся координации и контролю растекание государственных финансов по множеству передаточных звеньев бюрократической иерархии¹. Из-за этого возникают ситуации, когда финансовая помощь оказывается вполне благополучным округам и городам².

Рост бюрократических структур связан также с условиями выделения грантов по большинству крупных программ, требующих составления на местах детальных планов и трудоемких обоснований расходования финансовых средств. Для данных целей при финансовом и техническом содействии федеральной администрации на местном уровне создано 2 тысячи окружных плановых комиссий узкофункционального назначения. Их деятельность не всегда успешно координируется с существовавшими наряду с ними местными и окружными плановыми органами многоцелевого назначения.

Ко второй категории целевых относятся блоковые гранты, образуемые за счет фиксированных долевого отчисления от федеральных налоговых доходов. В валовом объеме ассигнований федерального бюджета на финансирование программ помощи штатам доля блоковых грантов варьирует в пределах 10-25%. Благодаря блоковым грантам у грантополучателей появляется возможность свободнее маневрировать полученными средствами. Блоковый грант поступает в распоряжение штата (муниципалитета) с широкой формулировкой целей, и каждый штат (муниципалитет) самостоятельно разрабатывает схему его распределения – либо на выбранные части блока, либо на весь блок. Так, если прежде Министерство труда США выделяло суммы на каждую программу занятости в отдельности путем заключения контракта с городской службой занятости, то теперь, получая грант общей суммой, муниципалитеты могут использовать ее либо на профессиональное обучение кадров, либо на организацию общественных работ, либо на создание служб информации о состоянии рынка труда. Другой пример: правительство штата, получив блоковый грант на развитие образования, самостоятельно решает на развитие какого именно образования – начального, среднего, профессионального или высшего – направить больше финансовых средств.

С помощью блоковых грантов решается проблема функциональной и структурной перегрузки федерального правительства – сокращаются финансовые издержки, связанные с содержанием избыточных административно-управленческих звеньев, а также объем регламентирующей документации (например, консолидация

¹ Policy Analysis. № 593. May 22, 2007. P. 73.

² <http://www.newsmax.com/Headline/debt-state-governments-local-trillion-federal-rich-states-poor-states/2010/08/01/>

33 программ образования в один блок позволила сократить объем соответствующей документации с 667 до 20 страниц).

Самостоятельность штатов и муниципалитетов в распоряжении трансфертами по режиму блоковых грантов не означает отсутствия контроля со стороны грантодателя, поскольку их выделение оговаривается рядом требований. Так, например, обязательным условием федеральной блок-программы «Жилищное строительство и коммунальное развитие» служит заявка с мест с перечислением показателей уровня бедности, плотности заселения и возраста жилого фонда. В соответствии с блок-программой «Управление развитием малых городов», федеральное правительство не уполномочено давать штатам и муниципалитетам указаний относительно сроков реконструкции объектов городской инфраструктуры либо навязывать свои планы поэтапного финансирования соответствующих мероприятий. Но если администрация штата обращается к федеральному правительству за финансовой помощью для реализации городских проектов, она обязана в своих заявках обосновать планы городской застройки либо обновления и реконструкции коммунальной инфраструктуры.

К нормативным требованиям, предъявляемым к получателям средств по блоковым грантам, относятся, во-первых, требование согласования, во-вторых, правило невозмещения. В первом случае штатам вменяется в обязанность выделять из собственных бюджетов средства, доля которых устанавливается Конгрессом США. Например, по блок-программе «Охрана материнства и здоровья ребенка» от администрации штата требуется выделение из бюджета 3 долл. на каждые 4 долл. федеральных ассигнований; по блоку «Социальные услуги» доля отчислений штата определена в 20% от стоимости программы. По правилу невозмещения штатам запрещается использовать федеральные дотации либо какую-то их часть в счет возмещения текущих расходов бюджетов штатов и муниципалитетов.

Несмотря на все значение федеральных трансфертов для бюджетов штатов в фазе рецессии, они не являются исключительно инструментом антикризисного регулирования. Штаты в принципе обладают менее эффективной налоговой системой в сравнении с имеющейся в распоряжении федерального правительства. Наиболее эффективным является пропорциональный подоходный налог (в основном федеральный), менее эффективными – налоги с продаж (на уровне штатов) и на недвижимость (на уровне муниципалитетов). Только во вторую очередь бюджет штата зависит от подоходного налога на физических лиц и акцизные сборы.

В идеале объем доходных полномочий субъектов Федерации адекватен объему расходных обязательств, закрепленному за конкретным уровнем государственной власти. Однако на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями существует разрыв. Располагая наибольшими бюджетными ресурсами, федеральное правительство США отвечает за относительно узкий перечень расходных социальных обязательств. Напротив, правительства штатов и муниципалитетов, обладая меньшими налоговыми ресурсами, обременены разнообразными и дорогостоящими расходными социальными обязательствами, так как на субфедеральном уровне наилучшим образом обеспечивается связь между инфраструктурными и социальными нуждами и предлагаемыми государственными услугами в сферах здравоохранения, образования, социальной защиты, транспорта и жилищного строительства.

Одной из главных задач межбюджетных трансфертов является преодоление дисбаланса бюджетной системы, которая устроена как весы, где на одну чашу помещена ответственность за предоставление общественных благ, а на другую – финансовые возможности их реализации. Горизонтальное выравнивание предполагает

пропорциональное распределение налогового бремени между субъектами федерации для снижения неравенства налоговых возможностей различных территорий, а также учет дифференциации населения по уровню среднедушевого бюджетного дохода и нивелирования региональных различий по прожиточному минимуму, денежным доходам и расходам населения. В ходе горизонтального выравнивания решается несколько задач: во-первых, обеспечиваются минимальные стандарты в общенациональных программах по всей стране; во-вторых, выравнивается распределение ресурсов между штатами с предоставлением большего финансирования бедным штатам.

5.5. Бюджеты муниципальных образований и государственно-частное партнерство

В муниципальных образованиях проживает 2/3 населения США и они превосходят другие территориальные единицы по расходам на полицейскую службу, жилищное строительство, противопожарную охрану, реконструкцию городов, строительство и эксплуатацию аэропортов, дорог, автостоянок, зон отдыха, и многое другое. В других сферах (социальное обеспечение, здравоохранение, образование, строительство общественных зданий, инфраструктура водного транспорта) муниципальные образования затрачивают от 10 до 45% от общей суммы соответствующих местных расходов¹.

Россия и США придерживаются разных подходов к правовому регулированию местного самоуправления. В России муниципалитеты являются креатурой как субъектов Федерации, так и федерации, о чем свидетельствует достаточно обширное федеральное законодательство по вопросам местного самоуправления. В США федеральный законодатель не касается вопросов местного значения, оставляя правовую их регламентацию на усмотрение штатов. Вместе с тем, муниципальные образования обладают собственной легитимностью и самостоятельностью, которая определяется наличием у них собственных финансовых (налоги, займы, иные поступления) и материальных (муниципальная собственность) ресурсов, а также юридических полномочий (муниципалитеты могут выступать в суде истцом или ответчиком, заключать договоры, приобретать и отчуждать собственность).

В населенных пунктах, где собирается основная часть собственных налоговых доходов, функции централизованного аудита ограничены, а департаменты штатов по местным делам не столько контролируют работу муниципалитетов, сколько главным образом оказывают им услуги. В то же время муниципалитеты автономны и независимы до некоторой степени, так как действуют в рамках конституции/законов штата, примерно так же, как сами американские штаты действуют в рамках Конституции США.

¹ Штаты делятся на округа – административно-территориальные единицы, которые меньше, чем штат, но больше, чем город, за исключением пяти округов в составе Нью-Йорка. Полномочия органов власти округов, их взаимоотношения с муниципальными властями населенных пунктов (расположенных на территории округов) сильно отличаются от штата к штату.

Кроме того, большую роль в административно-территориальной организации США играют специальные округа, предназначенные для управления отраслями, выделенными из компетенции муниципальных советов. Органы специальных округов (управления, комиссии) либо избираются населением, либо полностью или частично назначаются штатами и графствами. Многие из специальных округов выступают не в качестве местного самоуправления, а лишь как агенты штатов. В США насчитывается более 64 тыс. различных специальных округов (из них более 50 тыс. школьных округов).

Функционирование в США местных органов обеспечивается с помощью и такого инструмента государственного воздействия, как административное регулирование их деятельности. Американские специалисты акцентируют внимание на росте зависимости местных органов от исполнительной власти как явлении, определяющем развитие отношений штатов с муниципалитетами. Они подчеркивают распространенность этого вида контроля, указывая на его гибкость (административные нормы легче изменить) и компетентность. Так, принятые недавно в штате Нью-Йорк законы об охране окружающей среды и исправительных учреждениях наделяют соответствующие департаменты штата правом устанавливать, изменять, отменять стандарты, правила и указания в муниципалитетах по всем вопросам, входящим в их компетенцию. Любой из департаментов штата в пределах своей компетенции осуществляет контроль, используя санкционирование, инструктирование, инспекцию, подготовку кадров, пересмотр решений муниципальных образований, замену местных чиновников. Инструментами усиления влияния департаментов штатов на муниципалитеты служат предоставляемые им гранты.

Для муниципальных образований основным источником бюджетных поступлений являются имущественные налоги (74% валовых налогов и сборов). Ими облагается текущая рыночная стоимость недвижимого (земля, строения) и движимого (автомобили, оборудование, товарные запасы и т.д.) имущества как физических лиц, так предприятий и учреждений. Доля финансовой помощи из бюджетов штатов к расходам местных бюджетов составляет 33-35%. Этими средствами покрываются затраты на финансирование дорожного строительства (1/3 всех расходов по этой статье), социального обеспечения (более 80%), образования (около 50%) и здравоохранения (40%). Бюджет штата покрывает 40% расходов муниципалитетов на здравоохранение, а доля федерации составляет 18%. Всего в округах и муниципальных образованиях имеется свыше 1600 органов здравоохранения с постоянным штатным персоналом.

Налогов и межбюджетных трансфертов муниципалитетам часто не хватает, поэтому местным властям приходится искать и дополнительные источники доходов, и способы оптимизации расходов. В частности, компенсацией местных бюджетных дефицитов служат повышение тарифов за услуги, сокращение штата административных служащих, контракты с НКО, которые управляют учреждениями стационарной психиатрической помощи, следят за поддержание чистоты парковых зон, обеспечивают социальными работниками пожилых и престарелых, работают в центрах дошкольного воспитания и пенитенциарных учреждениях.

Успешным методом решения территориальных проблем и оптимизации бюджетных расходов является установление городской властью партнерства со смежными муниципалитетами для рационализации предоставления городских услуг, поскольку, к примеру, вопросы водоснабжения и уборки мусора не всегда можно решить в границах одного района или города. Заметим, что эффект от работы местной администрации измеряется объемом бюджетных затрат на предоставляемые населению услуги в расчете на душу населения. Существует корреляция размера городской территории и количества жителей с оптимизацией муниципальных бюджетных затрат. Поселение до 15 тыс. жителей несет наиболее высокие расходы на услуги в расчете на одного жителя из-за неэкономичности небольших по масштабам операций. Мегаполисы вынуждены расходовать большой объем бюджетных ресурсов на оказание единицы услуг, хотя их эффективность не очевидна. И лишь города средней величины (от 15 до 75 тыс. жителей) испытывают в этом смысле наименьшие трудности.

Способы оптимизации затрат отыскиваются в процессе сотрудничества городов, округов и городских районов, сталкивающихся с одинаково касающейся их проблемой. В результате региональные границы, пересекая границы городских районов и округов, образуют систему горизонтальной сетевой интеграции. Вот только некоторые примеры. В районе Эбилена (штат Техас) находилась 31 свалка мусора. В результате решения этой проблемы совместными усилиями нескольких городов штата их осталось шесть. Аналогичные подходы практикуют власти нескольких административных округов, пользующихся одним и тем же источником воды или намеревающихся построить общее водохранилище. Такой подход был использован администрацией города Колумбус (штат Огайо), которая в последние годы решает многие вопросы в рамках городской агломерации, охватывающей шесть административных округов. В районе Сиэтла (штат Вашингтон) региональный совет из 30 мэров провел совместную работу по таким направлениям, как снижение преступности, развитие транспорта, охрана окружающей среды и развитие туризма. Администрации городов центральной долины штата Калифорнии ведут поиск новых путей регионального планирования с целью решения вопросов жилищного строительства, транспорта и водоснабжения 5 млн. человек, проживающих в этом регионе¹.

Помимо налогов и межбюджетных трансфертов еще одним каналом финансирования городских нужд являются доходы от муниципальных облигаций. В последние годы города США только в развитие инфраструктуры инвестировали 3,2 трлн. долл. за счет доходов от продажи муниципальных облигаций. Крупная их часть направляется на строительство муниципального жилья. Государственная жилищная политика США на местном уровне ориентирована на создание льготных условий и оказание финансовой помощи малообеспеченной части населения. Свыше 1,2 млн. американских семей живут в муниципальных домах, выделяемых Министерством жилищного строительства и городского развития США: 3300 офисов Министерства открыты во всех штатах, к ним можно обратиться за получением государственных жилищных субсидий. Федеральный центр выделяет штатам фиксированные гранты, а уже на местах определяют, на какие программы эти средства потратить: на выдачу льготного жилья или кредитов на ипотеку, либо на арендные платежи малоимущих и многодетных семей².

В случае нехватки трансфертов создаются корпорации местного экономического развития, которые кредитуют частные строительные фирмы, строящие новое жилье в реконструируемых районах на льготных условиях со сроком выплат процентов в течение 25-30 лет. Местные власти выделяют земли с заниженной арендной платой под новое строительство. Источником их финансирования являются государство, частные инвесторы и благотворительные фонды. Чтобы привлечь частный капитал и создать для него благоприятные условия, в городах некоторых штатов разрешается производить значительные отчисления из пенсионного фонда на создание

¹ <http://www.empowermentzone.com>.

² Получающим социальные пособия американцам государство в отдельных случаях предоставляет специальные ваучеры на жилье (финансовые обязательства конкретным лицам или агентам, действующим по поручению правительства). Эта программа призвана помочь малоимущим семьям, престарелым и инвалидам снять удовлетворительное по своим качествам жилье на жилищном рынке. Обладатель ваучера может воспользоваться любой квартирой в частном или многосемейном доме по своему выбору. Департамент жилищного строительства и городского развития на конкурсной основе выделяет средства для покрытия разницы между 30% индивидуального или семейного дохода и средней квартплатой за недорогую комнату или квартиру в данном городе. Оплата ваучерной части аренды производится непосредственно арендодателю от имени съемщика. Право на ваучер имеют и некоторые категории легальных иммигрантов.

новых фирм, в работе которых значительное место отводится реконструкции жилых кварталов и жилищному строительству.

На местном уровне действует система налоговых кредитов. По Акту 2009 г. они предоставляются лицам, впервые покупающим дом или не являющимися домовладельцами не менее трех лет. Такой кредит (в 10% цены дома), не должен превышать 8 тыс. долл. Задача администрации Б. Обамы состояла в том, чтобы стимулировать рост продаж на вторичном жилищном рынке жилья и положить конец падению цен на жилье (на 20% в годовом исчислении). Кредитом воспользовались 2,3 млн. американцев.

Городские власти могут брать банковский заем на сумму, не превышающую тройной размер ежегодно выделяемых субсидий. Как правило, эти средства идут на оплату стоимости приобретенного фирмой участка и издержек на его освоение, строительство социального жилья, создание иных видов социальной инфраструктуры. Эти средства могут быть переданы частным фирмам в виде гарантированного краткосрочного займа под низкий процент с целью стимулирования их экономической активности.

На муниципальных образованиях лежит также ответственность за поддержание деловой активности и стимулирование инвестиций в развитие местной экономики и инфраструктуры со стороны местных банков («Акт о реинвестициях в местное сообщество» – *Community Reinvestment Act*). В настоящее время во многих штатах действуют законы, позволяющие муниципалитетам стимулировать фирмы, создающие предприятия и рабочие места в городах и выполняющие работы по реконструкции и модернизации инфраструктурных объектов.

В США имеется опыт регулирования местными органами деятельности фирм с целью их привлечения к участию в благоустройстве и развитии городской инфраструктуры и повышении качества жизни населения. Сильное развитие на уровне муниципалитетов получил институт государственно-частного партнерства (ГЧП). Образованный в этих целях ГЧП используется в таких областях, как поддержание инфраструктуры здравоохранения, образования, досуга, ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение, транспортная инфраструктура); частные консультации и экспертиза городских проектов, оказание управленческих услуг муниципалитетам; подготовка рабочей силы; разработка планов занятости; организация частных специфических видов услуг для жителей отдельных микрорайонов; предложения по использованию средств корпораций для строительства дешевого жилья для малообеспеченных семей.

Примером ГЧП является пакет антикризисных стимулов 2009 г., в реализацию которого было вовлечено почти 30 федеральных ведомств. В соответствии с пакетом Министерство финансов США направило денежные транши на счет каждого участвующего в программе федерального ведомства. По итогам рассмотрения соответствующих заявок с мест эти средства были выделены напрямую в виде грантов и кредитов научно-исследовательским центрам, бизнесу, НКО, а также муниципальным образованиям. По данным Минфина США, в 2010 г. тройку получателей наибольшего объема средств по проектам составили Министерство здравоохранения (184 из 615 проектов), Министерство образования (138 проектов), автомобильные дороги (92 проекта).

Вопросы подготовки и реализации конкретных проектов ГЧП находятся в ведении муниципальных образований. Нормативное регулирование ГЧП осуществляется законами штатов. Широкое распространение в муниципалитетах получил аутсорсинг – заключение контрактов в широком диапазоне (начиная от утилизации бы-

товых отходов и кончая технической помощью и экспертизой проектов строительства социального жилья) с частными фирмами, НКО и специализированными службами других муниципалитетов. Местные власти выбирают производителей услуг на рынке и осуществляют контроль над тем, чтобы цены на услуги компаний не превышали договорные. По некоторым данным, в формате ГЧП из 65 среднестатистических муниципальных сервисных служб функционируют 23. ГЧП предполагает создание моделей с набором разнородных и взаимодополняющих институтов с разными функциями: источника капитала (бюджеты штатов и обязательного медицинского страхования, кредитные союзы, ипотечные и инвестиционные компании); посредничества (корпорации городского развития, штатные и местные агентства); исполнения проекта (проектировщики, инженеры, строительные фирмы).

5.6. Инструменты поддержки экономического развития территорий

Наряду с межбюджетными трансфертами, региональными аспектами социальной политики, в США есть немало инструментов поддержки и экономического развития территорий. Еще в 1930-е годы в США приступили к реализации федеральной программы развития региона долины реки Теннесси, охватившего 12 штатов: Миссури, Иллинойс, Индиана, Кентукки, Западная Виргиния, Виргиния, Северная Каролина, Южная Каролина, Джорджия, Алабама, Миссисипи, Арканзас. Для реализации программы был создан специальный орган – Администрация долины реки Теннесси, и с тех пор регион превратился в один из мощнейших гидроэнергетических кластеров, изменивших облик этих некогда аграрных районов юга США. По аналогии реализуются программы развития Аппалачей и некоторых других регионов (8 регионов, которые охватывают территории 28 штатов).

Признаками, по которым территории различных штатов могут образовывать регионы экономического развития, служат следующие:

- 1) уровень безработицы существенно превосходит средненациональный;
- 2) уровень семейного дохода существенно ниже средненационального;
- 3) неудовлетворительное состояние жилищного фонда, учреждений здравоохранения и образования;
- 4) сильная зависимость экономики региона от одной или двух отраслей хозяйства, находящихся в состоянии длительного застоя;
- 5) высокий уровень оттока из региона рабочей силы или капитала;
- 6) негативное воздействие на экономику региона структурных сдвигов;
- 7) замедленные темпы индустриального развития¹.

После кризиса 2008-2009 гг. приоритетным направлением региональной политики администрации США стало привлечение внутренних и стимулирование внешних инвестиций для создания рабочих мест и восстановления экономики. Для этих целей была обеспечена максимальная поддержка потенциальным инвесторам в виде льготного банковского кредитования. Данные цели озвучены Президентом Б. Обамой в Ежегодном докладе «Повестка торговой политики на 2012 год и годовой отчет за 2011 год».

В основе современной налоговой политики США в отношении бизнеса лежит предпосылка о предпочтительности привлечения инвестиций в данную административно-территориальную единицу для расширения налоговой базы (налогооблагае-

¹ Кузнецова В.М. Геополитические особенности развития США. – Анадырь, 2006 (<http://www.bestreferat.ru/referat-288492.html>).

мой собственности и доходов). Налоговые льготы для бизнеса применяются: для ускоренного возмещения стоимости основного капитала (амортизации), на инвестиции и НИОКР. Одновременно действуют налоговые скидки, стимулирующие использование альтернативных видов энергии – компаниям предоставляется налоговый кредит в размере 50% стоимости оборудования, использующего солнечную энергию или энергию ветра в ходе производственного процесса¹. Для поддержания отраслей добывающей промышленности введена налоговая скидка на истощение недр, позволяющая снижать налог на прибыль корпораций, работающих в данных отраслях. Эта скидка не должна уменьшать налог более чем на 50%. Не входит в доходы удорожание стоимости активов, если оно не реализуется путем продажи. Другая льгота распространяется на компании, производящие высококачественные товары. Введение системы льгот и налоговых скидок для частного сектора связано с необходимостью преодоления экономического упадка городов. При этом повышение налогов, как показал опыт Нью-Йорка, оказался неэффективным, поскольку по правилу конкурентного федерализма этим воспользовались штаты Делавэр, Нью-Джерси и Техас, добившиеся успеха в результате «переманивая» к себе компаний с предложением более льготных условий налогообложения.

Отдельного внимания заслуживает опыт США в создании предпринимательских зон и технопарков.

В США наработан опыт функционирования в депрессивных районах штатов предпринимательских зон (ПЗ) как альтернативы прямого финансирования федеральным бюджетом программ социально-экономического развития штатов и социальной помощи. Под ПЗ понимается ограниченная городская территория, на которой длительный период наблюдался спад экономической активности. ПЗ возникли в США (в основном в негритянских и латиноамериканских городских кварталах) как вариант региональной политики, направленной на оживление мелкого и среднего бизнеса в экономически депрессивных районах. Первая ПЗ, находящаяся под юрисдикцией штата, была организована во Флориде в 1980 г. По юридическому статусу ПЗ в США подразделяются на три типа – федеральный, штатный и местный, каждый из которых создается решением правительственных органов трех уровней государственного управления². Для получения статуса ПЗ район, выделяемый для этих целей, должен отвечать ряду требований:

а) более 70% жителей данного района должны иметь личный или семейный доход ниже 80% среднего дохода жителей данного города или всей страны;

б) уровень безработицы в этом районе должен значительно превышать ее средний уровень по всему городу или всей стране.

в) ограничения на сроки функционирования: 10-20 лет (федеральные ПЗ создаются на 20 лет с возможностью продления);

г) деятельность ПЗ курируется Министерством жилищного строительства и городского развития США после утверждения заявки от правительства штата или муниципальной администрации на ее создание;

д) власти, обращающиеся за разрешением к вышестоящим государственным органам, должны четко обозначить свои обязательства – какие льготы (налоговые, административные и др.) на уровне штата предоставляются создаваемой ПЗ.

В настоящее время 1500 ПЗ всех уровней действуют в 700 городах, пригородных и сельских районах США. Их распространение объясняется экономическими и

¹ http://www.vuzlib.su/nszk_K/1.htm.

² Подробнее см.: Басенко А.М. Функции свободных экономических зон в механизме интеграции национальной экономики в систему мирохозяйственных связей: Дис. ... д-ра экон. наук. – Ростов н/Д, 2002.

иными льготами, которые предоставляются американским компаниям, действующим на их территории. Так как развитие производства и сокращение безработицы являются двумя основными целями государственных программ ПЗ всех уровней, федеральные, штатные и местные власти создают для компаний благоприятные условия. На федеральном уровне – это 5%-ная скидка на налоги, выплачиваемые при строительных и ремонтных работах; налоговые скидки предприятиям за каждое вновь созданное рабочее место; отмена налога на увеличение стоимости капитала. На уровне штатов – это 50%-ная скидка с налога на доходы предприятия (штат Коннектикут), 100%-ная скидка с налога на продажи оборудования (штат Луизиана) и строительных материалов (штат Канзас), налоговая скидка на основной капитал (штат Виргиния).

Помимо экономических стимулов для предпринимателей упрощена процедура ведения документации, снижены требования к стандартам по охране окружающей среды и нормам безопасности. Власти некоторых штатов предоставляют ПЗ прямую поддержку (в штате Коннектикут создан специальный фонд для финансирования деятельности предприятий, расположенных в ПЗ штата)¹. Правительство США и власти штатов и сегодня продолжают политику организации новых ПЗ и предоставления им льгот в виду того, что создание таких зон, не ложась тяжелым бременем на бюджеты всех уровней, способствует повышению деловой активности в депрессивных районах США и сокращению безработицы. Функционирование ПЗ способствует также сокращению бюджетных ассигнований на различные программы и постепенному увеличению налоговых поступлений в бюджеты различных уровней от предприятий и граждан в результате оживления экономической деятельности и увеличения числа занятых. ПЗ ориентированы на решение внутриэкономических задач посредством опоры на местный капитал и рабочую силу.

Одну из ведущих ролей в развитии национальной экономики играют расположенные в штатах научно-технологические кластерные объединения. По кластерной модели производства функционирует больше 50% всех американских предприятий в стране, максимально использующих в том или ином регионе его природный, кадровый и интеграционный потенциал. В США только в 23 производственных кластерных группах, объединенных в 4 блока, представлено от 5 до 116 видов деятельности. Эти блоки кластеров объединяют от 82 до 102 тыс. предприятий с общим количеством занятых от 38 тыс. до 4,5 млн. человек, которые обеспечивают создание добавочной стоимости на сумму до 5 млрд. долл.²

Внутреннее развитие кластеров или технопарков направлено на повышение эффективности использования знаний, уменьшение транзакционных издержек и создание новых кооперационных сетей. Технопарки представляют собой научно-производственный территориальный комплекс, объединяющий объекты индустрии, научно-исследовательские фирмы, деловой центр, выставочную площадь, университеты, а также обслуживающие все эти объекты склады, жилые поселки, охрану и т.д. Объекты технопарков сдаются в аренду на льготных условиях венчурным фирмам, занятым коммерческим освоением перспективных научных и технологических нововведений. В отличие от предпринимательских зон, для создания технопарков не требуется разрешения правительства.

Первый технопарк возник в США в 1951 г. на базе Стэнфордского университета (штат Калифорния), который начал сдавать в аренду принадлежащую ему землю

¹ Факультет международного бизнеса ОмГУ – страноведческий каталог «ECONRUS» (<http://catalog.fmb.ru/usa2013-10.shtml>).

² Помитов С.А. Опыт создания кластерных структур (<http://www.ekportal.ru/page-id-1910.html>).

и помещения автономным малым предприятиям и производственным компаниям, бурно развивающимся на заказах федерального правительства. Помимо сдачи в аренду земли Стэнфордский университет заложил основу Кремниевой долины (*Silicon Valley*). Основной идеей Кремниевой долины была коммерциализация результатов научных исследований университетских исследовательских центров, научная продукция которых с помощью инновационных процедур доводится до производственных структур с последующим выводом на рынок. Сегодня Кремниевая долина является самым крупным центром в США, разрабатывающим и производящим компьютеры, микросхемы, программное обеспечение, биотехнологии, устройства мобильной связи с числом занятых в 2,5 млн. чел.

Создание и развитие Кремниевой долины связано с совместной работой ведущих американских университетов, близким расположением крупных городов, инвестированием и финансированием стартапов. Сегодня университеты являются одним из звеньев цепи создания стартапов (многие выпускники Стэнфорда и Калифорнийского университета создают собственные венчурные фирмы). Основными преимуществами Кремниевой долины являются низкая стоимость аренды и отсутствие бюрократии и барьеров на пути коммерциализации той или иной разработки. Суммарная стоимость сконцентрированных на территории Кремниевой долины интеллектуальных активов может достигать нескольких сотен млрд. долл.

Период 1980-90-х годов в США характеризовался формированием технопарков второго поколения, ростом их числа при университетах (было создано 47 новых технопарков и 25 появились в 1990-е годы) благодаря росту инвестиций в венчурные предприятия. Например, инвестиции в венчурные предприятия Кремниевой долины с 1991 г. по 2001 г. выросли почти в 35 раз, достигнув 69 млрд. долл. и тенденция к их росту в этот кластер продолжается. Кремниевая долина является после Вашингтона и Нью-Йорка третьим технопарком в США по количеству занятых в сфере информационных технологий (на 1000 работников приходится 300 занятых в IT-сфере). Являясь одной из наиболее удачных форм организации инновационной деятельности, технопарки имеют льготы по налогообложению прибыли, различные системы налоговых скидок и льготных кредитов, системы ускоренной амортизации оборудования, льготы при аренде основных средств и при выполнении таможенных операций.

На сегодня в США насчитывается около 200 технопарков (более 30% их общемировой численности)¹. Они являются, как правило, собственностью на долевых началах университета, местного муниципалитета и акционерных обществ. Некоторые из технопарков функционируют на прибыльной основе, другие являются некоммерческими организациями.

Характерной чертой современных технопарков является предоставление помощи на льготных условиях венчурным компаниям, отдельным изобретателям и ученым, разрабатывающим новые виды продукции и технологий. Еще одна характерная черта деятельности технопарков – сотрудничество с промышленными компаниями. Основным для них преимуществом является доступ к университетским ресурсам, возможность привлекать к работе наиболее способных преподавателей, студентов и аспирантов. В последние годы процесс создания новых технопарков в США несколько замедлился, зато ускорилась активизация деятельности уже существующих. Основным побудительным мотивом фирм, занимающихся высокотехно-

¹ Подробнее см.: Лаевров А.А. Опыт организации кластеров инновационного развития на примере США и особенности их сетевого взаимодействия // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2010. №1. С. 38-43.

логическими производствами для размещения своих предприятий в технопарке, служит тот синергический эффект многочисленных факторов, характеризующих каждый из таких парков, благодаря которому стимулируется дальнейшее развитие высокотехнологичных и наукоемких производств.

В США существует два типа технопарков: те, что возникли спонтанно, по инициативе отдельных лиц либо частных организаций, и такие, которые формировались по указанию правительств отдельных штатов. Технопарки второго типа продолжают создаваться и сейчас, однако наиболее известные и эффективно действующие относятся к первому типу. Среди них: «Бостонский маршрут 128», расположенный рядом с Массачусетским технологическим институтом и Гарвардским Университетом; исследовательский «Парк-треугольник Северной Каролины», созданный в районе расположения трех университетов. Регион исследовательского треугольника охватывает 13 графств Северной Каролины. Население треугольника в 2010 г. достигло 2,05 млн. человек (1,53 млн. чел. в 2000 г.). Прирост на 33% за десять лет стал одним из результатов региональной стратегии, направленной на улучшение качества жизни и привлечение высококвалифицированных кадров из разных стран. Крупнейшими работодателями Региона исследовательского треугольника являются «ИБМ», Агентство США по охране окружающей среды, глобальная фармацевтическая компания «ГлаксосмитКлайн», мировой лидер в области сетевых технологий «Сиско системс», некоммерческая исследовательская корпорация «РТИ Интернешнл», фармацевтическая компания «Мерк» и другие. Регион исследовательского треугольника, который по размеру и значению не уступает Кремниевой долине, известен такими изобретениями, как универсальный штрих-код продукта, ультразвуковое медицинское 3D-сканирование, искусственная трава для стадионов, один из самых эффективных онкологических препаратов «Таксол» и используемый для борьбы со СПИДом AZT-препарат¹.

Таким образом, как было показано выше, даже при децентрализованной модели федерализма экономические отношения центра и территорий в США включают в себя и межбюджетные отношения, и весьма обширный комплекс мер поддержки экономического развития территорий. В США есть федеральный закон о региональном развитии, целый ряд структур, занимающихся региональной проблематикой, а степень зависимости бюджетов штатов от финансовой помощи из федерального бюджета сопоставима с показателями российских регионов.

¹ <http://www.sibai.ru/assets/media/Research-Triangle-Park.pdf>.

Глава 6. Латинская Америка: либеральные подходы к региональной политике

Обращение в этой книге к опыту региональной политики Латинской Америки обусловлено несколькими причинами. Этот макрорегион в последние годы в принципе обращает на себя внимание в силу растущей численности населения и динамичного экономического развития ряда латиноамериканских стран. При относительно высоких темпах экономического роста неизбежно возникают вопросы не только о том, какие отрасли/сектора экономики обеспечивают этот рост, но и какие регионы и в какой степени, какие меры экономической политики осуществляются, в том числе в отношении регионального развития.

Страны Латинской Америки по формальному показателю уровня социально-экономического развития – валовому национальному доходу на душу населения – заметно ближе России, нежели экономически развитые (таблица 6.1), что неизбежно порождает сравнение России именно с латиноамериканскими странами. Как уже было сказано в предыдущих главах, в государствах с высоким уровнем экономического развития поддержка самых проблемных регионов объясняется в первую очередь выбором модели социально ориентированного рыночного хозяйства. Учитывая, что сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития и максимизацию темпов экономического роста в стране принято считать противоречащими друг другу целями, возникает вопрос, а может ли Россия позволить себе значимую федеральную поддержку наиболее проблемных регионов. Соответственно, важно понять, какая ситуация с региональной политикой складывается в странах с более близким к России уровнем социально-экономического развития.

Действительно, как будет показано ниже, политика центральных правительств в странах Латинской Америки, как и в России, с начала 1990-х годов опиралась на либеральные идеи, что фактически означало отказ от сколько-нибудь значимой региональной политики. Вместе с тем, хотя Россия и ближе к латиноамериканским, нежели экономически развитым, странам по уровню валового национального дохода на душу населения, она все же отличается более высоким уровнем социально-экономического развития (по сравнению с Латинской Америкой). И дело не только в формальном показателе ВНД на душу населения, но и более высоком уровне развития человеческого капитала. К примеру, в России немыслимо обсуждение таких проблем, как наличие у значительной доли жителей проблемных регионов только начального школьного образования или социальная адаптация мигрантов из сельской местности к городскому образу жизни.

Еще одна причина обращения к латиноамериканскому опыту региональной политики в этой книге – практически полное отсутствие российских публикаций на эту тему за последние двадцать с лишним лет. В Институте Латинской Америки РАН (прежде – Академии наук СССР) известные крупные работы, посвященные региональной политике, заканчиваются советским периодом¹. В качестве объективных факторов такой ситуации можно назвать относительную утрату актуальности региональной проблематики в России в 1990-е годы (интереснее стали другие составляющие экономической политики латиноамериканских стран), а также ослабление ре-

¹ Например, Латинская Америка: региональная политика и планирование (Гаврилова Т.С., Железняк А.А., Мартынова Е.И. и др. / Отв. ред. Тарасов К.С.). – М.: Наука, 1982; Латинская Америка: хозяйственное освоение новых территорий. (Отв. ред. Тарасов К.С.). – М.: АН СССР, ИЛА, 1986; *Кононченко С.Б.* Региональная политика и планирование в Мексике: теория и практика / диссертация на соискание ученой степени к.э.н., 1991.

гиональной политики в самих латиноамериканских странах (о чем мы будем подробно говорить ниже). Исключением из общего правила являются публикации по «макиладорас» в Мексике, опыт которых был интересен при разработке российского законодательства по особым экономическим зонам.

Таблица 6.1

**Валовой национальный доход на душу населения
в отдельных странах мира в 2013 г.**

Страны и регионы	Население, млн. чел.	ВНД/чел., долл. США	ВНД/чел. с учетом ППС, долл. США
Российская Федерация	143,5	13850	23190
Зона евро	334,0	39601	38317
Германия	80,6	47270	45620
Италия	59,8	35860	35540
Испания	46,6	29920	32700
США	316,1	53470	53750
Канада	35,2	52200	42610
Япония	127,3	46330	37790
Южная Корея	50,2	25920	33440
Китай	1357,4	6560	11850
Марокко	33,0	3020	7000
Латинская Америка и Карибы	588,0	9536	14204
Аргентина	41,4	н/д	н/д
Бразилия	200,4	11690	14750
Венесуэла	30,4	12550	17900
Гватемала	15,5	3340	7130
Колумбия	48,3	7590	11960
Мексика	122,3	9940	16110
Перу	30,4	6270	11160
Чили	17,6	15230	21030
Эквадор	15,7	5760	10720
Мир	7124,5	10679	14338
Низкий доход	848,7	709	1903
Средний доход	4969,7	4751	9561
Высокий доход	1306,1	39820	40790

Источник: 2014 World Development Indicators / The World Bank (<http://wdi.worldbank.org/table/1.1>).

Обращение к опыту региональной политики латиноамериканских стран в этой книге стало возможным во многом благодаря публикации в 2013 г. сборника статей латиноамериканских авторов «Региональные проблемы и политики в Латинской Америке»¹ (у нас самих не было возможности провести широкомасштабное исследование региональной политики по отдельным странам макрорегиона). Названная книга, по словам ее авторов, – первая фундаментальная работа последних лет по региональной проблематике в странах Латинской Америки на английском языке, прежде публикации по теме выходили преимущественно на испанском и португальском языках. Кроме того, важным источником информации по региональной полити-

¹ Regional Problems and Policies in Latin America / Ed. by Juan R. Cuadrado-Roura, Patricio Aroca. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.

ке в отдельных странах могут служить территориальные обзоры ОЭСР, которые в последние годы были подготовлены по Бразилии, Мексике, Чили, Колумбии¹. Мексика и Чили являются при этом членами ОЭСР, и их региональная политика рассматривается наряду с региональной политикой других стран-членов организации².

В силу общности в России и странах Латинской Америки идеологии политики центральных правительств в отношении регионов, данному вопросу в этой главе, в отличие от других глав, мы уделим особое внимание. Мы рассмотрим общие тенденции развития региональной политики в Латинской Америке (по мнению латиноамериканских авторов, в развитии этой политики в отдельных странах макрорегиона много общего, хотя и различия, безусловно, существуют) и подробнее остановимся на региональной политике крупнейших стран Латинской Америки. Как хорошо известно из общемирового опыта, региональная политика более значима в крупных по численности населения и территории странах, нежели в небольших компактных государствах. Что вполне понятно: чем меньше размеры страны, тем, как правило, ниже масштабы различий между регионами по уровню их социально-экономического развития и его условиям. Следовательно, в Латинской Америке наиболее значима региональная политика Мексики и Бразилии (численность населения крупнейших по этому показателю латиноамериканских стран представлена в таблице 6.1). Представленные в таблице 6.1 страны стали объектом изучения в названной нами книге *«Regional Problems and Policies in Latin America»*³, за исключением Гватемалы, выделяющейся на фоне других стран низким уровнем экономического развития.

6.1. Масштабы межрегиональных различий, их причины и динамика

В части масштабов и характера внутристрановых различий между регионами по уровню их социально-экономического развития в странах Латинской Америки сложилась довольно своеобразная ситуация. Масштабы этих различий латиноамериканскими авторами оцениваются как более высокие по сравнению с другими странами мира. По отдельным странам разброс между максимальными и минимальными региональными значениями валового внутреннего продукта на душу населения варьирует от 4-5 до 12 раз (оценки на 2010 г.). В Колумбии разрыв между самым экономически развитым регионом и самым проблемным (по ВВП на душу населения) составляет около 4 раз, в Аргентине, Бразилии, Перу – порядка 8 раз, в Мексике – 11 раз. Эти показатели, действительно, выше по сравнению с экономически развитыми странами (см. предыдущие главы). Однако по сравнению с Россией межрегиональные различия в странах Латинской Америки можно считать относительно скромными. Так, в России в 2007-2010 гг. соотношение между ВРП на душу населения самого благополучного и наиболее проблемного регионов стабилизировалось на уровне 19-20 раз, но это без учета трех нефтегазодобывающих автономных округов, входящих в состав Тюменской и Архангельской областей. С появлением данных за 2011 и 2012 гг. по Ханты-Мансийскому, Ямало-Ненецкому и Ненецкому автономным округам, разрыв увеличился до 62 и 49 раз соответственно. Конечно, эти показатели рассчитаны без учета разницы в ценах по российским регионам, однако даже если

¹ OECD Territorial Reviews: Colombia 2014; OECD Territorial Reviews: Brazil 2013; OECD Territorial Reviews: Chile 2009; OECD Territorial Reviews: Mexico 2003.

² Regional Development Policies in OECD Countries. – OECD, 2010.

³ Если не указано иное, источником информации о ситуации в региональной политике стран Латинской Америки является данная публикация.

бы существовали официальные данные по паритету покупательной способности для российских регионов, картина принципиальным образом не изменилась бы.

Преимущество же России в том, что в ней нет столь гипертрофированно развитых метрополитенских ареалов (применительно к Латинской Америке используется именно этот термин). В России существует проблема чрезмерной концентрации населения и экономической активности в московской агломерации, но не столь значимая, как в целом ряде латиноамериканских стран. Как видно из таблицы 6.2, доля столичного метрополитенского ареала в населении стран в 2000 г. превышала 30% в Чили, Аргентине, Перу. Показатели по России близки к показателям Бразилии – стране, где концентрация населения в двух ведущих метрополитенских ареалах наименьшая среди рассматриваемых стран. Так, в России на конец 2000 г. общая доля Москвы и Московской области в населении страны составляла 11,4%, Санкт-Петербурга и Ленинградской области – 4,4%, суммарная доля двух столичных регионов – 15,8%. Правда, эти показатели имеют тенденцию к возрастанию. На конец 2010 г. они уже составляли 13,1%, 4,6% и 17,7% соответственно¹.

Таблица 6.2

Доля населения стран, проживающих в двух ведущих метрополитенских ареалах, %

Страны	Метрополитенские ареалы	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Аргентина	Буэнос-Айрес	29,9	34,0	36,2	35,7	34,5	33,2	н/д
	Кордоба	2,4	3,1	3,5	3,6	3,7	3,8	н/д
	сумма	32,3	37,1	39,7	39,3	38,2	37,0	н/д
Бразилия	Сан-Паулу	4,5	5,5	8,3	10,2	10,1	10,1	10,2
	Рио-де-Жанейро	5,9	6,2	7,3	7,4	6,7	6,5	6,2
	сумма	10,4	11,7	15,6	17,6	16,8	16,6	16,4
Венесуэла	Каракас	14,1	18,2	20,4	18,2	15,3	12,5	14,8
	Маракайбо	5,7	6,6	6,5	6,6	7,3	7,8	н/д
	сумма	19,8	24,8	26,9	24,8	22,6	20,3	н/д
Колумбия	Богота	5,6	9,6	12,6	14,8	15,8	17,5	н/д
	Медельин	3,3	5,4	6,4	7,1	6,8	7,6	н/д
	сумма	8,9	15,0	19,0	21,9	22,6	25,1	н/д
Мексика	Мехико	13,0	15,6	18,6	21,0	18,6	18,0	17,4
	Гвадалахара	1,8	2,5	3,1	3,4	3,6	3,6	н/д
	сумма	14,8	18,1	21,7	24,4	22,2	21,6	н/д
Перу	Лима	10,4	18,6	24,2	27,1	28,8	31,0	н/д
	Арекипа	1,4	1,7	2,3	2,7	2,8	2,9	н/д
	сумма	11,8	20,3	26,5	29,8	31,6	33,9	н/д
Чили	Сантьяго	24,0	27,3	29,6	34,9	35,8	35,7	н/д
	Вальпараисо	5,8	5,9	6,0	5,8	5,6	5,4	н/д
	сумма	29,8	33,2	35,6	40,7	41,4	41,1	н/д
Эквадор	Гуаякиль	8,3	11,5	13,0	15,4	16,4	17,9	17,3
	Кито	6,6	7,8	9,2	10,6	11,4	11,6	11,1
	сумма	14,9	19,3	22,2	26,0	27,8	29,5	28,4

Источник: данные Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (<http://estadisticas.cepal.org>)

¹ Данные по России – расчеты автора по данным Росстата.

По данным таблицы 6.2 видно также, что тенденции развития регионов не всегда отличаются стабильностью. Например, доля Каракаса в населении Венесуэлы постепенно сокращалась с 1970 г. до 2000, а к 2010 г. вновь заметно выросла. Кроме того, эти тенденции в разных странах разнонаправленные. Так, в Аргентине и Мексике доли крупнейшего метрополитенского ареала в населении стран в последние десятилетия стабильно сокращались, напротив, в Колумбии и Перу росли, а в Бразилии и Чили стабилизировались. То же самое можно сказать и про динамику численности населения вторых по значимости метрополитенских ареалов стран.

Неоднозначна и динамика показателей, которые показывают сближение (конвергенцию) или, наоборот, расхождение (дивергенцию) регионов по уровню их социально-экономического развития (таблица 6.3). Наличие или отсутствие конвергенции регионов – важная характеристика регионального развития стран, поскольку именно она определяет идеологию региональной политики. Если конвергенция происходит без поддержки центральным правительством проблемных регионов, то это оправдывает отсутствие региональной политики. Если при активной региональной политике, связанной с поддержкой проблемных регионов, они не приближаются по уровню своего социально-экономического развития к средним по стране показателям, региональная политика признается неэффективной. И так далее.

Таблица 6.3

**Среднеквадратичное отклонение ВВП на душу населения
по регионам стран Латинской Америки
(среднее по стране = 100; в скобках – год, на который получены данные)**

Страна	Начало 1970-х годов	Начало 1990-х годов	Конец 2000-х годов
Бразилия	106,2 (1970)	63,5 (1993)	54,8 (2009)
Мексика	56,7 (1970)	114,1 (1993)	77,5 (2009)
Перу	68,1 (1972)	48,8 (1993)	47,8 (2007)
Чили	58,2 (1970)	47,7 (1992)	42,0 (2010)

Несмотря на то, что в целом, конечно, по статистическим данным (в том числе таблицы 6.3) можно говорить о наличии общей тенденции сближения регионов латиноамериканских стран по уровню их социально-экономического развития, сами латиноамериканские авторы говорят об отсутствии сколько-нибудь значимого сокращения межрегиональных диспропорций в последние десятилетия. При этом даваемые ими пояснения весьма поучительны, поскольку аналогичные проблемы интерпретации количественных оценок могут возникать и в других странах (включая Россию).

Итак, латиноамериканские авторы не признают реального сокращения межрегиональных различий прежде всего потому, что за пределами метрополитенских ареалов высокие темпы экономического роста имеют место в основном в сырьевых регионах, где этот рост связан с эксплуатацией и экспортом природных ресурсов. Зачастую в таких регионах низка численность населения, и показатели ВВП на душу населения получаются, в результате, высокими. В качестве примеров таких регионов, чей экономический рост был связан с природно-ресурсным фактором, называются Атакама и Антофагаста в Чили; Санта-Крус, Чубут и Тьерра-дель-Фуэго (Огненная Земля) в Аргентине; Арекипа, Лорето и Ла-Либертад в Перу; Тариха в Боливии; некоторые регионы на северо-востоке Бразилии (в последних свой вклад в развитие дает еще и сельское хозяйство). Все проблемы экономики, основанной на экспорте природных ресурсов, очевидны по российской действительности и не нуждаются в дополнительных комментариях. В Латинской Америке к тому же видно со-

кращение роли относительно высоко индустриализированных регионов из-за их неспособности вписаться в текущие процессы глобализации.

Еще одна проблема интерпретации показателей конвергенции регионов связана с особенностями прохождения их границ, точнее, с соотношением административных границ регионов и фактических границ городских агломераций. Если административные границы отделяют пригороды агломерации от ее ядра, то формально сближение регионов по уровню социально-экономического развития может происходить при дальнейшем разрастании крупнейших метрополитенских ареалов (т.е. при увеличивающейся концентрации населения и экономической активности). Среди латиноамериканских стран Мехико в Мексике, Богота в Колумбии фактически больше своих административных границ. Напротив, Лима в Перу, Сан-Паулу в Бразилии, Сантьяго в Чили включают в свои границы не только собственно метрополитенские ареалы.

Территориальные диспропорции в странах Латинской Америки начали формироваться в начале 1940-х годов, когда был дан стартимпортозамещающей индустриализации, которая привела к росту урбанизации и растущему разрыву между городом и селом в условиях жизни. В 1950-1960-е годы продолжилось увеличение диспропорций между городом и селом, и одновременно усилились процессы маргинализации в крупнейших городах из-за массового притока в них мигрантов. Считается, что межрегиональные различия, вызванные импортозамещающей индустриализацией, сформировались к началу 1970-х годов.

С середины 1970-х годов в странах Латинской Америки начинается либерализация экономики, но ее открытость и дерегулирование, приватизация привели к дальнейшему углублению межрегиональных диспропорций (вопреки ожиданиям ряда экономистов). В частности, экономические интеграционные процессы в условиях открытой экономики, как показал опыт, не сокращают межрегиональные различия, поскольку возрастающая конкуренция на мировых рынках негативно сказывается на менее эффективных производителях или производителях, не имеющих возможностей реагировать на новые вызовы времени. А именно такие сосредоточены прежде всего в отстающих регионах.

В 1990-е годы надежды на сокращение межрегиональных различий связывались также с начавшейся политикой децентрализации, но и эти надежды не оправдались (во многом из-за ограниченности самой децентрализации).

В 2000-е годы экономический рост в странах Латинской Америки был во многом обусловлен растущим спросом со стороны Китая на природные ресурсы. Это, как мы уже сказали, формально привело к росту ВВП в сырьевых регионах и некоторому сокращению межрегиональных различий по уровню экономического развития. Но при этом существенных структурных сдвигов не произошло, к тому же, по мнению ряда латиноамериканских авторов, от сырьевого экспорта все равно в значительной степени выиграли метрополитенские ареалы.

Причины экономической отсталости регионов латиноамериканских стран в целом известны. Это низкий уровень развития человеческого капитала, проблемы на рынке труда (недостаточная квалификация рабочей силы), нехватка инноваций, неразвитость инфраструктуры, низкая производительность труда (в свою очередь, зависящая от целого ряда факторов), отсутствие кластеризации и связности. Другое дело, что способы решения этих проблем отнюдь не очевидны.

6.2. Эволюция региональной политики в странах Латинской Америки и ее идеология

Если попытаться очень кратко охарактеризовать опыт региональной политики в странах Латинской Америки, то можно сказать, что сначала – со второй половины 1940-х годов – в странах макрорегиона ориентировались на опыт экономически развитых стран, копируя его с некоторым запаздыванием, и заимствовали отработанные инструменты поддержки проблемных регионов. В последние десятилетия – с 1980-х годов – можно найти много общего в латиноамериканских и российских особенностях и проблемах региональной политики (латиноамериканские авторы об этом, конечно, не говорят, поскольку им российский опыт вряд ли знаком или интересен).

Первым образцом для региональной политики в странах Латинской Америки стал американский опыт Программы развития долины реки Теннесси, многократно описанный в отечественной литературе. Администрация долины Теннесси (The Tennessee Valley Authority) была создана в США в 1933 г. как государственная корпорация в федеральной собственности и до сих пор продолжает работать (<http://www.tva.gov>). В Латинской Америке родиной политики территориального развития называется Мексика, учредившая в 1947 г. Комиссию бассейна реки Папалопан (Papaloapan River Basin Comission). Эта структура должна была управлять территорией примерно в 47 тыс. кв. км, а ее полномочия фактически касались инвестирования в гидротехнические сооружения ради контроля за стоком рек, создания ирригационной системы, производства гидроэлектроэнергии и питьевой воды. Кроме того, в полномочия комиссии входило развитие различных видов инфраструктуры для всех целей промышленного и сельскохозяйственного развития, урбанизации и освоения территории. Позже аналогичные комиссии были сформированы для бассейнов других рек, а их деятельность распространялась на более чем 20% территории Мексики.

Аналогичные структуры были созданы и в ряде других латиноамериканских стран. Так, в Бразилии в 1948 г. была создана Комиссия по развитию долины реки Сан-Франциско, позже преобразованная в Комиссию по развитию бассейна реки Риу-Доси. В Колумбии работала Корпорация развития долины реки Кауки, так же, как и ее предшественники, созданная как производящая гидроэлектроэнергию компания, а фактически ставшая агентством развития. Считается, что влияние институциональной модели Администрации долины Теннесси прослеживалось в Латинской Америке на протяжении примерно десятилетия.

Следующим образцом для латиноамериканской региональной политики послужила созданная в Италии в 1950 г. Касса Юга. Ее аналогом в Латинской Америке стало сформированное в 1959 г. в Бразилии Агентство развития Северо-Востока (*Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE*). В интерпретации латиноамериканского автора (*S. Boisier*), и в Италии, и в Бразилии названные решения были вызваны не экономическими, а политическими мотивами. Создание SUDENE было ответом бразильского правительства на социальные и политические волнения, вызванные бедностью на северо-востоке страны. Там уже успело возникнуть мощное и угрожающее социально-политической стабильности движение (*Las Ligas Camponesas*). Основной задачей созданного агентства было привлечение инвестиций на северо-восток страны, что обеспечивалось прежде всего налоговыми льготами. Следующими шагами развития региональной политики в Бразилии стало создание Агентств развития Амазонии (в 1966 г.) и Центрально-Западного региона (в

1967 г.), а также свободной экономической зоны «Манаус» во Внутренней Амазонии (в том же 1967 г.)¹.

В 1959 г. в Аргентине появился Федеральный инвестиционный совет, созданный путем подписания конституционного соглашения между провинциями, муниципальным правительством Буэнос-Айреса и национальной территорией Огненная Земля, Антарктида и острова Южной Атлантики. Этот совет, как и *SUDENE*, считается одним из символов латиноамериканской политики регионального развития. Важнейшая его особенность – исключение из конституционного соглашения национального правительства, что стало отражением актуальных на тот момент задач развития федерализма и регионализации (среди рассматриваемых нами латиноамериканских стран федеративными государствами являются Аргентина, Бразилия, Венесуэла и Мексика).

Еще одной исторической вехой в развитии политики регионального развития в Латинской Америке стало учреждение в 1960 г. Венесуэльской корпорации Гуаяны. Проект развития Гуаяны базировался на основании нового города Санто-Томе-де-Гуаяна (нынешний Сьюдад-Гуаяна) и развитии гидроэлектроэнергетики, железорудной промышленности и металлургии.

Вообще считается, что 1960-е годы – «золотое» десятилетие регионального планирования в Латинской Америке. Региональная политика носила более или менее систематический характер и осуществлялась в Аргентине, Боливии, Бразилии, Колумбии, Чили, Мексике, Перу, Венесуэле. На конец 1960-х годов в латиноамериканских странах насчитывалось не менее 75 программ регионального развития, которые можно было разделить на 5 видов: децентрализации принятия решений; для депрессивных территорий; колонизации (освоения) новых природно-ресурсных территорий; развития приграничных территорий; для метрополитенских ареалов и новых полюсов развития.

Правда, успехи этих программ были весьма скромными, многие программы были скорее умозрительными, нежели реальными. Развитие проблемных регионов в 1960-е годы тормозилось наличием целого ряда барьеров: несовершенными образовательной системой и сложившейся системой земельной собственности, низким уровнем внутренней интеграции в латиноамериканских странах – инфраструктурной, экономической, социально-политической. Поэтому и ставилась задача регионализа-

¹ По информации Минэкономразвития России, СЭЗ «Манаус» является пока единственной функционирующей в Бразилии свободной экономической зоной, хотя в процессе создания находятся и другие СЭЗ. СЭЗ «Манаус» была заявлена как зона свободной торговли и специальных налоговых льгот сроком на 30 лет, учреждаемая с целью создания во Внутренней Амазонии промышленного, торгового и сельскохозяйственного центра с обеспечением соответствующих экономических условий для развития с учетом местных факторов и большого расстояния от центров потребления продукции. В СЭЗ «Манаус» предприятиям предоставляются разнообразные федеральные налоговые и финансовые льготы: освобождение от уплаты налога на ввоз импортных товаров, предназначенных для потребления внутри свободной зоны; снижение ставки налога на импортные товары, используемые для производства промышленных товаров в СЭЗ с последующей их реализацией в других районах страны; освобождение от налога на промышленную продукцию потребительских и промышленных товаров, произведенных в свободной зоне; освобождение предприятий от уплаты подоходного налога сроком на 10 лет; освобождение предприятий от уплаты налога на экспорт; и другие льготы. Кроме того, налоговые льготы предоставляются штатом Амазонас и муниципалитетом г. Манауса. В 2003 г. льготы, предоставляемые предприятиям, расположенным в СЭЗ «Манаус», были продлены до 2023 г. В настоящее время уже начат процесс их пролонгации еще на 50 лет и распространения льгот на Городскую агломерацию Манауса. В целом СЭЗ «Манаус» можно считать вполне успешной (http://www.ved.gov.ru/exportcountries/br/about_br/laws_ved_br/special_area_br).

ции, предусматривавшая в том числе формирование новых планировочных регионов.

В 1970-е годы в региональной политике латиноамериканских стран произошли разительные изменения, что было связано с приходом к власти де-факто военных или правых правительств, придерживавшихся либеральных взглядов на государственное регулирование экономики. Происходит отказ от регионального планирования (хотя в ряде стран формально оно сохранялось, например, в Чили до 1978 г.). В экономике латиноамериканских стран в целом происходит отказ от ставки на импортозамещение и закрытость, значительно расширяется экспорт, и одновременно стремительно растет внешний долг.

В результате уже в 1980-е годы финансовые ограничения, вызванные внешним долгом, перевешивают цели экономического и социального развития, в том числе не хватает средств на подъем проблемных регионов. В 1990-е годы экономическая политика латиноамериканских стран опирается на сформулированный в 1989 г. «Вашингтонский консенсус», рекомендованный МВФ и Всемирным банком для стран, находящихся в финансовом и экономическом кризисе. «Вашингтонский консенсус», как известно, подразумевает дерегулирование экономики, минимизацию бюджетных расходов, что неизбежно означает отказ от региональной политики.

Похожая ситуация сложилась и в России с начала 1990-х годов. Во-первых, в условиях экономического кризиса 1990-х средств федерального бюджета на сколько-нибудь значимую поддержку проблемных регионов просто не хватало. Во-вторых, либеральные идеи, на которые в значительной степени опирались федеральные власти, в принципе не предполагают проведение региональной политики. Результаты подобных подходов одинаковы и в Латинской Америке, и в России – проблемы межрегиональных диспропорций сами по себе, без вмешательства центрального правительства, не решаются. Правда, и региональная политика в странах мира (включая экономические развитые) редко дает впечатляющие результаты. Следовательно, внедрение широкомасштабных мер по сокращению межрегиональных диспропорций – отнюдь не очевидное решение, и эксперты как в Латинской Америке, так и в России обсуждают целесообразность региональной политики, необходимые ее цели, задачи, формы.

Прежде всего, до сих пор среди экономистов нет единства взглядов на объективные тенденции социально-экономического развития регионов. Сторонники неоклассической экономической школы по-прежнему настаивают на существовании конвергенции регионов и, следовательно, отсутствии необходимости в региональной политике. Сторонники теорий кумулятивного роста и близких к ним концепций – на сохраняющихся или даже увеличивающихся различиях между регионами с высоким и низким уровнем экономического развития.

Не менее, и даже более важный вопрос – о влиянии межрегиональных диспропорций, точнее, концентрации населения и экономической активности в точках роста на темпы общеэкономического роста (экономического роста в стране в целом). В новой экономической географии Пола Кругмана и ряде других теорий утверждается, что концентрация и возрастающая плотность обеспечивают экономический рост. Исходя из этого, во многих латиноамериканских странах не только не пытались бороться с концентрацией населения и экономической активности в ведущих метрополитенских ареалах, но даже способствовали ей. Однако к настоящему времени уже появились исследования, в которых показывается, что чрезмерная концентрация, напротив, негативно влияет на общеэкономический рост. В одном из таких исследований в результате анализа статистических данных по 105 странам мира было

выявлено, что если страна достигает уровня ВВП на душу населения в 10 тыс. долл. США (в ценах 2006 г.), увеличение уровня городской концентрации негативно сказывается на темпах общенационального экономического роста¹. Без строгих доказательств можно сказать, что применительно к России этот вывод вполне работает: Россия превысила порог душевого ВВП в 10 тыс. долл. США сначала в 2008 г., а потом уже стабильно с 2010 г. И именно к 2010 г. в Москве накопились такие проблемы, которые потребовали отставки прежнего мэра столицы. Но, как и в случае с противостоянием неоклассической и кумулятивной теорий регионального роста, остается немало сторонников неограниченной концентрации.

При крайней слабости региональной политики в странах Латинской Америки в последние десятилетия, латиноамериканские регионалисты неизбежно ищут аргументы в пользу необходимости такой политики, причем аргументы как экономического, так и неэкономического характера. Основным экономическим аргументом – региональная политика нужна для максимизации темпов общеэкономического роста в стране, поскольку без использования потенциала развития всех регионов невозможно обеспечить максимально высокие темпы роста. Важнейший неэкономический аргумент – поддержка самых проблемных регионов необходима ради предотвращения рисков социально-политической нестабильности и обеспечения, тем самым, территориальной целостности страны. В качестве других аргументов называются также следующие:

- негативные последствия для семей и отдельных индивидуумов, связанные с миграцией (такими последствиями являются необходимость ухудшать жилищные условия, разрыв социальных связей и др.);

- наличие «исторического» фактора социально-экономической дифференциации регионов: нынешние территориальные диспропорции могут быть вызваны ранее принятыми государственными решениями (о выборе места для размещения столицы страны; о прохождении железных или автомобильных дорог; внешнеэкономической политике, важной для приграничных регионов), и эти прежние государственные решения необходимо исправить или компенсировать;

- растущие экологические риски, обусловленные изменениями климата, сильной экспансией городов или возрастающим использованием природных ресурсов.

Как и для России, для Латинской Америки актуален вопрос смешения двух разных проблем – территориальных диспропорций в доходах и качестве жизни населения и диспропорций в размещении производства и населения, хотя между ними и существует взаимосвязь. Такое смешение происходит из-за того, что даже при господстве либеральных идей в странах социально-ориентированной рыночной экономики осуществляется сокращение межрегиональных различий в доходах населения в рамках решения более общей проблемы совершенствования распределения доходов между гражданами. Латиноамериканские авторы совершенно справедливо говорят о необходимости разных подходов к выравниванию этих двух видов диспропорций. При этом отмечают, что невозможно добиться реального выравнивания доходов населения без выравнивания экономического развития регионов, но и наоборот, выравнивание экономического развития регионов не решает проблему внутрирегионального неравенства населения по доходам, причем как в «богатых», так и «бедных» регионах. Еще раз подчеркнем, что для России этот вопрос также актуален, поскольку нередко ситуации, когда сначала федеральные средства проблемным регионам выделяются на финансирование только текущих расходов (вы-

¹ Brülhart M., Sbergami F. Agglomeration and growth: cross-country evidence // Journal of Urban Economics. 2009. № 65.

плату заработной платы врачам и учителям, содержание школьных и больничных зданий), а потом говорят о том, что такая поддержка была неэффективной, поскольку в поддерживавшихся регионах не появились новые рабочие места в промышленности.

Латиноамериканские авторы предлагают выделять два вида политики: региональную политику и политику регионального развития (*regional policies and regional development policies*), имея в виду при этом именно развитие, а не просто экономический рост. Речь идет о достижении в средне- и особенно долгосрочной перспективе экономических, социальных и качественных целей, которые реально предполагают кардинальный поворот в развитии отстающих регионов. Таким образом, региональная политика развития всегда должна иметь долгосрочный характер и ни в коем случае не сводиться к политике перераспределения доходов (хотя на практике они переплетаются). Кроме того, региональную политику предлагается дополнять политикой по организации территории (территориальному планированию).

Политика регионального развития предполагает участие в ее реализации региональных органов власти, а для этого у них должен быть достаточный объем полномочий. Выше мы уже говорили о том, что децентрализация принятия решений – фактически самостоятельное направление региональной политики в странах Латинской Америки, сохраняющее свое значение вплоть до настоящего времени. Правда, децентрализация далеко не всегда происходит успешно, а различия между федеративными и унитарными государствами считаются условными. В качестве одной из возможных причин неудач в децентрализации называются культурные особенности латиноамериканских стран: сначала было уважение к землевладельцу, теперь к центральному правительству. А если децентрализация все же происходит, то она является следствием скорее глобализации и либерализма, а не укрепления государства.

Опора на идеи «Вашингтонского консенсуса», как мы уже сказали, привела к сохранению значительных территориальных диспропорций в странах Латинской Америки. Даже если и есть статистически отслеживаемая конвергенция регионов, все равно сохраняются метрополитенский ареал-лидер, и один-два сильно отстающих по уровню экономического развития региона. Поэтому в 2000-е годы несколько латиноамериканских стран выдвинули новые планы территориального развития, которые включены в общенациональные стратегии, и сформулировали цели, направленные на сокращение сильных внутренних дисбалансов. Эти новые «политики» включают процессы децентрализации, программы территориальной конкурентоспособности, поддержку кластеров, развитие инфраструктуры и межграницную интеграцию. Примерами таких стран являются Эквадор, Аргентина, Перу и особенно Бразилия.

В Бразилии новая политика регионального развития была оформлена президентским указом в 2007 г. (от прежней формально отказались в 2001 г.), и находится она в сфере ведения Министерства национальной интеграции. Общая цель новой политики регионального развития – сократить межрегиональные различия и задействовать потенциал развития регионов, а конкретные задачи таковы:

- обеспечить регионы необходимыми условиями – инфраструктурой, кредитами, технологиями и т.д. – для использования возможностей их экономического развития;
- содействие включению граждан в общественное производство, обучению человеческих ресурсов и улучшению качества жизни населения во всех регионах;

– усиление региональных общественных организаций путем расширения социального участия и поддержки практик регионального планирования и субрегиональных программ развития;

– поддержка субрегионального исследовательского потенциала, возникающего благодаря культурному и социально-экономическому разнообразию страны.

Названный указ несет, среди прочего, политическое и правовое признание новым мезорегионам, сформированным в результате гражданских инициатив (изначально в южной Бразилии). Новые мезорегионы были выделены Министерством национальной интеграции в 1999 г. (само министерство было создано в этом же году), и они отличаются от прежней сетки мезорегионов, предложенной Бразильским институтом географии и статистики. Новые мезорегионы не покрывают всю территорию страны; предполагают включение муниципалитетов по меньшей мере двух разных штатов¹ или с международной границей; были созданы с опорой на социально-экономические индикаторы для выделения однородных в культурном и экономическом отношении территорий (рисунок 6.1).

Рисунок 6.1

Мезорегионы Бразилии, выделенные в 1999 г.



Источник: Etges V.E. Mesorregiões Brasileiras (<http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/E4-04.pdf>).

Национальная политика регионального развития определяет стратегии регионального развития на трех территориальных уровнях:

– на макрорегиональном уровне, для чего возрождены Агентства развития Северного, Северо-Восточного и Центрально-Западного регионов, определены приоритеты агентств²,

¹ В Бразилии 26 штатов и 1 федеральный (столичный) округ.

² Бразилия делится на 5 регионов или макрорегионов (с некоторой долей условности – крупных экономических районов): Центрально-Западный, Северо-Восточный, Северный, Юго-Восточный и Южный.

- на субрегиональном уровне или уровне мезорегионов (на сегодняшний день 13 мезорегионов и еще 9 субрегионов),
- на уровне полуаридных районов, приграничных районов и так называемых регионов комплексного развития, объявленных приоритетами.

В России возрождение интереса к региональной проблематике также произошло в середине 2000-х годов и было вызвано теми же двумя основными причинами: неспособностью либеральной экономической политики решить острые проблемы территориальных диспропорций и улучшением общеэкономической ситуации, при которой появились федеральные средства для реализации программ развития регионов. При этом и в России, и в латиноамериканских странах продолжается дискуссия по поводу оптимальных форм региональной политики.

6.3. Этапы региональной политики в Мексике

Как мы уже сказали выше, родиной региональной политики в Латинской Америке считается Мексика, по которой к тому же доступна наиболее подробная информация о трансформации политики регионального развития и особенностях разных ее этапов, что может служить иллюстрацией и одновременно дополнением сказанного выше в целом о латиноамериканских странах.

В становлении региональной политики в Мексике выделяют отдельный ее этап еще до 1940-х годов¹. Цель сокращения регионального неравенства была включена в текст Конституции страны 1917 г., в которой также утверждалось, что национальное развитие будет базироваться на внутреннем рынке. На первом этапе региональной политики, в 1915-1940 гг., основной ее чертой было создание основных институтов для развития инфраструктуры внутреннего рынка. Эти институты включали в себя Банк Мексики и другие публичные фондовые агентства, стратегические промышленные предприятия в правительственной собственности, в том числе в сфере производства и распределения электроэнергии, железных дорог, нефтяной промышленности.

Основным инструментом развития поселенческой структуры в стране стало принятие в 1915 г. закона о земельной реформе, в соответствии с которым было создано 153 крупных сельскохозяйственных поселений, некоторые из которых потом имели важное значение для последующих процессов урбанизации.

До революции 1910-1917 гг. шло развитие железных дорог, укрепившее экономику отдельных регионов. Так, добыча полезных ископаемых и металлургия оказались сконцентрированы в центральной зоне, по железным дорогам грузы доставлялись в морские порты. В итоге в благоприятном положении в тот период оказались три экономических мезорегиона²: Центральный с Мехико, Западно-Центральный с городом Гвадалахара и Северо-Восточный с городом Монтеррей – третьим по численности населения в Мексике.

С 1940 по 1970 г. шло импортозамещение, запустившее процесс индустриализации. За этот период Мексика из сельской страны превратилась в городскую: население почти утроилось (выросло с 20,2 до 60 млн. человек), при этом две трети населения стало проживать в городах. Региональная политика этого периода бази-

¹ В современной региональной науке на самом деле нет единой точки зрения по поводу того, с какого времени вести отсчет истории современной региональной политики: с периода после Второй мировой войны или от Великой депрессии или же вообще от рубежа 19-20 веков.

² В Мексике 31 штат и один федеральных округ (включающий центральную часть мегаполиса Мехико). Мезорегионов для целей регионального планирования выделяют 5: Центральный, Западно-Центральный, Северо-Восточный, Северо-Западный и Юго-Юго-Восточный.

ровалась на развитии промышленного и сельскохозяйственного производства. Внутреннее производство защищалось ограничениями на импорт и стимулировалось налоговыми льготами, льготными кредитами и масштабной поддержкой производственной инфраструктуры. Такая поддержка привела к сохранению доминирования крупнейших экономических центров – Мехико, Гвадалахары, Монтеррея и Пуэбло. Развитие промышленности дополнялось поддержкой сельского хозяйства путем расширения орошаемых районов, особенно на Северо-Западе, что вылилось в рост производительности труда в аграрном секторе. Это как раз заимствование опыта Администрации долины реки Теннесси.

В конце 1960-х годов темпы роста мексиканской экономики стали сокращаться, а в 1968 г. страна прошла через серьезный политический кризис, связанный с подавлением студенческого движения. Для преодоления социального недовольства политика правительства в начале 1970-х годов сконцентрировалась на перераспределении доходов, создании рабочих мест и расширении производственных мощностей. Региональная политика была нацелена на борьбу с централизмом и сокращение региональных диспропорций, при этом особое внимание уделялось маргинализированным территориям и созданию ареалов комплексного развития. Такую политику стали называть моделью общего развития, а реальные действия были нацелены на создание полюсов роста и разработку комплексных программ регионального развития. Всего в региональной политике 1970-1976 гг. выделяется пять составляющих:

- программы развития сельской местности: работала Национальная комиссия аридных зон, проводившая исследования, обеспечивавшая займы и субсидии; осуществлялись программы поддержки коренного населения центральной Мексики путем развития инфраструктуры связи, сельского хозяйства и образования; государственная инвестиционная программа сельского развития; был принят национальный план создания новых населенных пунктов для перераспределения населения в менее крупные центры;

- программы развития и промышленной децентрализации: программы для индустриальных парков и городов; программа индустрии «макиладорас»¹; финансовые стимулы для малого и среднего бизнеса за пределами ключевых промышленных кластеров; налоговые льготы для промышленной децентрализации за пределами традиционных индустриальных центров;

- создание центров промышленного и туристического роста;

- создание регионов комплексного развития (были образованы комиссии для двух таких регионов);

- менеджмент и координация регионального развития: работали Национальная комиссия регионального развития, разрабатывавшая планы развития регионов, включавших в себя более двух штатов; Комитет поддержки социально-экономического развития штатов, координировавший федеральные программы и внедрявший свои собственные, и некоторые другие структуры.

Реализация политики общего развития требовала значительных бюджетных расходов, приведших к инфляции, государственному долгу, сокращению частных инвестиций, оттоку капитала, обесценению национальной валюты, что привело к переориентации в 1976-1982 гг. как экономической политики, так и модели развития.

Изначально в 1976 г. правительственные чиновники подписали соглашение с МВФ о реализации плана оздоровления экономики. Однако открытие новых место-

¹ В силу известности этого опыта в России подробно мы его не рассматриваем (см., например: *Боровков А.Н.* «Макиладорас» до и после создания NAFTA // Латинская Америка. 2013. № 6).

рождений нефти на фоне увеличения мировых цен на нефть, доступность кредитов на международном рынке привели к новой экономической политике, нацеленной на добычу нефти и ее экспорт. В этот период (1976-1982 гг.) региональная политика Мексики включала в себя следующие элементы:

- прямые стимулы для развития в регионах производства, связанного с нефтяной отраслью (добыча нефти, строительство нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов);

- создание промышленных портов (с налоговыми стимулами для размещаемого в них производства) и реализация программ регионального развития (национального плана для экономически отсталых ареалов и маргинализированных групп; государственных инвестиционных программ сельского развития, унаследованных с предыдущего этапа региональной политики; мексиканской продовольственной программы);

- децентрализация расходов федерального правительства и создание нового федерализма (создание системы налоговой координации, в соответствии с которой штаты должны были получать 13% от поступлений по федеральным налогам, отдавая 20% этой суммы муниципалитетам; такая система стала в том числе каналом передачи федеральных ресурсов регионам и муниципалитетам);

- формирование и продвижение городских регионов, создание государственных институтов управления и координации регионального и городского развития (в частности, генеральной дирекции регионального программирования для внедрения стандартов для других агентств регионального планирования);

- регулирование поселенческой структуры и комплексное городское планирование, управление городским развитием (создание специального министерства, разработка национального плана городского развития, отдельного плана для федерального округа – Мехико – для снижения темпов его роста).

Падение к началу 1980-х годов цен на нефть наряду с высокой стоимостью кредитов и значительным государственным долгом привело к коллапсу описанной модели экономического развития, и страна попала в тяжелый экономический кризис 1982 г.

Следующий этап мексиканской экономической политики в целом относится к 1982-1994 гг., ядром которого стали сокращение государственных бюджетных расходов, приватизация предприятий, либерализация внешней торговли (что было необходимо для макроэкономического регулирования – оздоровления общественных финансов, выплаты процентов по долгу, сокращения инфляции и улучшения платежного баланса и валютного курса). Региональная политика в рассматриваемый период экономической политики не была однородной, и в ней латиноамериканские авторы выделяют два этапа – 1982-1988 и 1988-1994 гг.

В 1982-1988 гг. региональная политика была сфокусирована на трех направлениях:

- планирование, программирование и региональная координация через разработку Плана развития промышленности и внешней торговли с региональными приоритетами и стратегией промышленной децентрализации, планов 31 штата, программ развития приоритетных регионов (среди которых было Мехико) и создание институтов регионального планирования;

- усиление децентрализации федеральных бюджетных расходов и фискального федерализма, расширение финансовых полномочий муниципалитетов,

- продвижение устойчивого городского планирования путем создания соответствующих институтов (Министерства городского развития и экологии, программы

метрополитенского ареала Мехико и Центрального региона, нацеленного на устойчивую децентрализацию населения и экономической активности). Контроль за ростом Мехико подразумевал усиление Гвадалахары, Монтеррея и Пуэбло. Кроме того, 59 городов среднего размера было выбрано в качестве альтернатив крупным городским центрам.

Правда, разработанные планы развития по большей части не были реализованы. Децентрализация Мехико была обеспечена только в результате землетрясения 1985 г. и мер экологической политики. Поэтому новое правительство в период 1988-1994 гг. сочло модель индустриализации, основанной на импортозамещении и социальной политике мексиканской революции, исчерпавшей себя. Новая модель развития стала базироваться на ориентации национальной экономики на внешние рынки, чему в значительной степени способствовало вступление в силу с 1994 г. Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА). В этом контексте региональная политика была сфокусирована на двух направлениях:

- социальная политика, реализуемая преимущественно через создание институтов и программ социального развития (разработку программы национальной солидарности, создание Министерства социального развития) и через децентрализацию расходов, фискальный федерализм и создание региональных институтов, ответственных за разработку программ социального развития;

- городское планирование, нацеленное на усиление территориальной децентрализации, совершенствование городских служб и усиление муниципалитетов и развитие центров населения.

Несмотря на восстановление экономического роста, сокращение государственного долга, мексиканская экономика к концу рассматриваемого периода испытывала сильное давление со стороны платежного баланса (имел место торговый дисбаланс) и переоцененной национальной валюты (песо), что ставило под сомнение устойчивость национальной экономики. Это подтвердилось и политическим кризисом.

В период 1995-2000 гг. правительство сохранило ориентацию на новую модель экспортно-ориентированного развития. Соответственно, национальный план развития имел по сути те же цели, что и в предыдущий период, в частности, продолжилась приватизация государственных предприятий. То же самое происходило в региональной политике, которая по-прежнему концентрировалась на социальной политике и городском планировании, землепользовании в городах. В период 2000-2006 гг. новое правительство продолжило придерживаться неолиберальных взглядов, которые стали основой экономической политики с середины 1980-х годов. В части регионального планирования новое правительство решило обеспечить развитие Юго-Юго-Восточного мезорегиона и запустило инициативу, известную как План Пуэбла-Панама, но реализовать его не смогла. Региональная политика в этот период свелась к социальной политике, поддержке регионов с экстремальной бедностью. В 2006-2012 гг. кардинальных изменений не произошло.

Характеризуя региональную политику последних лет как сведшуюся к социальной политике, латиноамериканские авторы тем не менее приводят информацию о довольно разнообразных мероприятиях региональной политики. По всей видимости, в Мексике, как и в России, используется немало инструментов экономической политики, избирательно воздействующих на те или иные регионы, но общей логикой региональной политики эти инструменты не объединены.

В Мексике именно в 2000-2006 гг. в рамках развития стратегического планирования появились мезорегионы для координации правительств штатов; было учре-

ждено пять региональных трастов для реализации планов и проектов регионального развития; был создан президентский офис стратегического планирования и регионального развития. Из федерального бюджета выделялись средства для реализации нескольких сотен проектов в наиболее развитых регионах страны, развивались региональные автодороги, реализовывались программы развития приграничных регионов как вдоль северной, так и южной границы. Кроме того, существовали программы, направленные на увеличение конкурентоспособности регионов. Продолжалась реализация и программ городского развития.

В 2006-2012 гг. осуществлялись вложения из Национального инфраструктурного фонда в различные инфраструктурные проекты (фонд просуществовал с 2008 по 2012 г.), развитие инфраструктуры в регионах финансировалось и по другим каналам. Отдельное внимание уделялось развитию туризма. Реализовывались программы поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе через Национальный фонд поддержки бизнеса. Не исчезли и программы городского развития.

В целом мексиканский опыт региональной политики заставляет говорить о еще одной проблеме, на самом деле общей для латиноамериканских стран и отмечаемой латиноамериканскими авторами. Это проблема отсутствия преемственности (стабильности) в региональной политике. Когда подходы к государственному регулированию регионального развития меняются каждые несколько лет, невозможно добиться реальных результатов в сокращении межрегиональных различий или снижении концентрации населения и экономической активности. Здесь стоит вспомнить опыт экономически развитых стран, во многих из которых, несмотря на смену правящих партий, региональная политика отличается довольно высокой стабильностью.

Подводя итог рассмотрению латиноамериканского и, в частности, мексиканского опыта региональной политики, можно сказать, что позаимствовать из него что-то позитивное довольно сложно. Вместе с тем этот опыт весьма поучителен как иллюстрация особенностей региональной политики при доминировании либеральных подходов к вопросам государственного регулирования экономики.

Глава 7. Китай: от поддержки «локомотивов» к подъему отстающих территорий

В Китае осуществляется поэтапная региональная политика, в соответствии с которой разные части страны включаются в систему мирохозяйственных связей в разном темпе и масштабе. На первом этапе это были провинции Восточного Китая, которым оказывалась разнообразная государственная поддержка. В частности, в отношении них действовал особый (более либеральный) налоговый, таможенный и финансовый режимы, режим привлечения иностранных инвестиций, а также осуществлялись крупные государственные инвестиции в инфраструктурные проекты. Предполагалось, что восточные провинции станут локомотивом для экономического развития остальной территории Китая. Благодаря такой политике Восточный Китай добился выдающихся экономических успехов. Вместе с тем, его влияние на экономическое развитие остальной территории Китая остается ограниченным – экономическая дифференциация даже усилилась за время экономических реформ.

Сейчас Китай перешел к осуществлению второго этапа региональной политики – в целях смягчения межрегиональной дифференциации поддержка начинает оказываться отстающим регионам Центрального, Северо-Восточного и Западного Китая. Как и в случае с Восточным Китаем, ставка делается на государственные инвестиции в инфраструктурные проекты, введение режима максимального благоприятствования для привлечения прямых иностранных инвестиций, а также особую налоговую политику.

Первые результаты говорят об эффективности нового этапа региональной политики – разница между уровнем экономического развития разных частей Китая, хотя и медленно, но сокращается. Дальнейший успех будет зависеть от темпов модернизации китайской экономики и изменения экспортноориентированной модели экономического развития на модель, основанную на приоритете внутреннего потребительского спроса.

7.1. Экономические макрорегионы и уровень их экономического развития

С началом экономических реформ в 1980-х гг. в Китае было выделено четыре экономических макрорегиона (рисунок 7.1)¹:

- Восточный Китай в составе прибрежных провинций Хайнань, Гуандун, Фуцзянь, Чжэцзян, Цзянсу, Шаньдун, Хэбэй, города центрального подчинения Пекин, Тяньцзинь и Шанхай;
- Центральный Китай: провинции Хунань, Цзянси, Хубэй, Аньхой, Хэнань и Шанси;
- Северо-Восточный Китай: провинции Ляонин, Цилинь (Гирин) и Хэйлунцзян;
- Западный Китай: автономные районы Внутренняя Монголия, Тибетский, Синьцзян-Уйгурский, Нинся-Хуэйский и Гуанси-Чжуанский, провинции Юньнань, Гуйчжоу, Сычуань, Ганьсу, Цинхай, Шэньси и город центрального подчинения Чунцин².

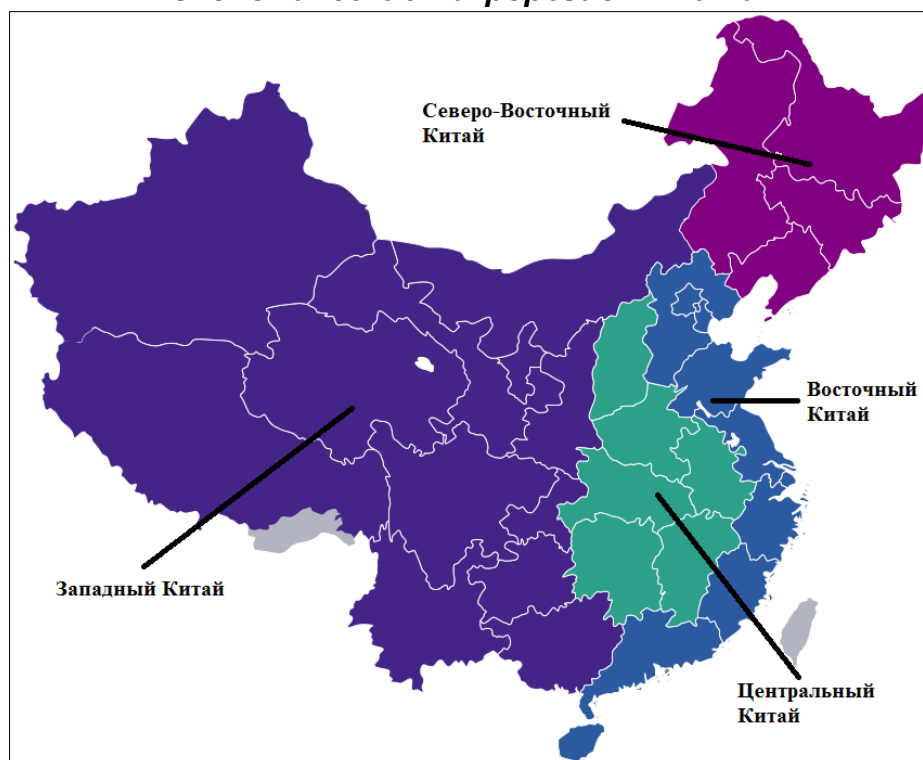
¹ В 1950-1980-е гг. Китай подразделялся на 6 «районов кооперирования»: Северо-Восточный, Северный, Восточный, Центрально-Южный, Юго-Западный и Северо-Западный. В основе районирования лежал принцип экономической взаимодополняемости.

² Провинции, города центрального подчинения и автономные районы будем далее называть регионами.

Восточный Китай был выбран в качестве локомотива для развития китайской экономики в целом. Предполагалось, что за счет своих конкурентных преимуществ (транспортная доступность, избыточное на тот момент предложение квалифицированной рабочей силы, наличие крупных административно-промышленных центров) прибрежные провинции смогут «подтянуть» за собой менее развитые районы.

Рисунок 7.1

Экономические макрорегионы Китая



Для достижения этой цели на государственном уровне была принята программа приоритетного развития восточных провинций, которая предполагала привлечение иностранных инвестиций, крупные государственные капиталовложения в основные фонды (прежде всего в инфраструктурные проекты), а также общую либерализацию торгово-экономических отношений с внешним миром (при их определенном ограничении с остальным Китаем).

В результате проводимой политики между Восточным, Центральным, Северо-Восточным и Западным Китаем сложилось неравенство по уровню экономического и промышленного развития в целом и в частности по отдельным экономическим показателям. Например, в 2012 г. совокупная доля восточных провинций Китая в общем ВВП страны составила более 50% при доле в населении – около 38%¹. На них пришлось более 80% объема всего китайского экспорта. Средние темпы прироста ВВП восточных провинций в 2000-2011 гг. составили более 11% в год.

В 2012 г. ВВП на душу населения в Тяньцзине, Шанхае и Пекине, расположенных на восточном побережье, составил более 13 тыс. долл. При том, что объем ВВП на душу населения в отстающих провинциях колебался от 3 до 5,5 тыс. долл. (таблица 7.1).

¹ Здесь и далее расчет по данным Национального статистического бюро КНР (<http://www.stats.gov.cn>).

Таблица 7.1

Рейтинг регионов Китая по ВВП на душу населения в 2012 г.

Место	Регион	ВВП/чел., долл. США	ВВП, млн. долл. США	Население, млн. чел.
1	г. Тяньцзинь	14 750	204 122	13 838 700
2	г. Пекин	13 797	281 996	20 439 500
3	г. Шанхай	13 471	318 437	23 639 500
4	Цзянсу	10 827	856 368	79 093 900
5	авт. район Внутренняя Монголия	10 189	253 281	24 857 800
6	Чжэцзян	10 022	548 219	54 700 000
7	Ляонин	8 958	392 892	43 860 000
8	Гуандун	8 570	904 046	105 494 200
9	Фуцзянь	8 359	312 107	37 340 000
10	Шаньдун	8 201	792 289	96 610 000
11	Цзилинь	6 877	189 114	27 499 100
12	г. Чунцин	6 191	181 529	29 320 000
13	Хубэй	6 111	352 478	57 682 500
14	Шэньси	6 108	191 886	37 478 500
15	Хэбэй	5 796	420 990	72 640 100
16	Нинся-Хуэйский авт. район	5 729	36 858	6 433 200
17	Хэйлунцзян	5 657	216 896	38 340 000
18	Синьцзян-Уйгурский авт. район	5 372	118 278	22 207 500
19	Шаньси	5 327	228 930	36 019 200
20	Хунань	5 304	350 958	66 172 500
21	Цинхай	5 231	29 854	5 706 700
22	Хайнань	5 129	45 232	8 819 500
23	Хэнань	5 025	472 240	93 970 000
24	Сычуань	4 686	377 819	80 631 000
25	Цзянси	4 562	205 124	44 961 800
26	Аньхой	4 561	272 666	59 780 000
27	Гуанси-Чжуанский авт. район	4 427	206 432	46 635 000
28	Тибетский авт. район	3 633	11 019	3 056 500
29	Юньнань	3 516	163 324	46 449 000
30	Ганьсу	3 482	89 508	25 708 700
31	Гуйчжоу	3 100	107 758	34 765 000
Китай всего		6 091	8 226 885	1 350 700 000

Примечание: авт. район – автономный район

Источник: по данным Национального статистического бюро КНР (<http://www.stats.gov.cn>).

В 2012 г. регионами, внесшими самый незначительный вклад в ВВП страны, традиционно стали Тибетский автономный район (ВВП – 11 млрд. долл.), провинция Цинхай (около 30 млрд. долл.) и Нинся-Хуэйский автономный район (почти 37 млрд. долл.).

Также существует и значительная дифференциация регионов по объемам привлеченных прямых иностранных инвестиций – на Восточный Китай приходится

около 80% всего их объема, на Центральный Китай – около 7%, Западный Китай – чуть более 4%¹.

В целом влияние ускоренного экономического развития Восточного Китая на остальные регионы пока остается ограниченным. За годы реформ отставание Центрального, Северо-Восточного и Западного Китая от процветающего Востока продолжало увеличиваться.

Основными причинами, которые во многом определили такое отставание стали следующие.

1) Отсутствие государственной политики развития отстающих регионов. Основным стимулом развития Восточного Китая стала государственная политика по созданию экспортоориентированной модели экономического развития. В рамках этой политики в восточных провинциях были предоставлены налоговые льготы, либерализованы правила ведения внешнеэкономической деятельности и порядок привлечения прямых иностранных инвестиций, а также созданы специальные экономические зоны.

2) Недостаточные государственные капиталовложения, большая часть которых направлялась в восточные провинции.

3) Слабое развитие негосударственных форм собственности. В восточных провинциях на предприятия негосударственной формы собственности приходится более 70% валовой промышленной продукции. В провинциях Центрального, Западного и Северо-Восточного Китая – около 50%².

4) Низкая плотность населения в этих провинциях, которая стала причиной (а) дефицита рабочей силы и (б) недостаточной емкости внутреннего рынка. Ситуация усугублялась регулярным оттоком населения на заработки на восток Китая, где зарплата была существенно выше. Даже сейчас количество трудовых мигрантов, по разным оценкам, составляет от 150 до 200 млн. человек.

Вместе с тем, по мнению китайского правительства, опережающее развитие приморских провинций является закономерным и запланированным.

В 1980-х годах в Китае приняли концепцию поэтапной региональной политики, которую можно охарактеризовать как «центр-периферическую»³. На первом этапе приоритет получают перспективные регионы (центр), которые обладают сравнительными конкурентными преимуществами на мировом рынке. На втором этапе, после достижения перспективными регионами запланированных экономических показателей (как правило, это ВВП, средняя заработная плата по региону, плотность дорожной сети, количество и качество инфраструктуры, телекоммуникаций и т.д.) поддержка начинает оказываться отстающим регионам (периферия).

По времени это процесс можно условно разделить на три периода:

– первый период (1980-е годы) – максимальное стимулирование развития экономического центра – Востока Китая под лозунгом «пусть одни регионы богатеют раньше, чем другие»;

– второй период (1990-е годы) – усиление региональных диспропорций, и как следствие, отказ от поддержки ускоренного развития Востока. Однако, в связи с уже

¹ Самбулова Е. Китай – страна-«супергигант»: проблемы и преимущества // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. Сборник докладов по ред. И.М. Бусыгиной, Л.В. Смирнягина, М.Г. Филиппова. – М.: МГИМО-Университет, 2010. С. 149.

² Самбулова Е.Н. Региональная политика в Китае // География. 1999. № 36 (<http://geo.1september.ru/articlef.php?ID=199903611>).

³ Самбулова Е. Китай – страна-«супергигант»: проблемы и преимущества // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. – М.: МГИМО-Университет, 2010. С. 151.

успешно функционирующей политикой «открытости» центра отставание периферии продолжает сохраняться и усиливаться;

– третий период (2000-е годы) – разработка и начало осуществления программ развития отстающих регионов Китая: «Идти на Запад» (развитие Западного Китая), «Возрождение промышленной базы Северо-Восточного Китая» и развитие Центрального Китая¹.

Такая поэтапная региональная политика и «центр-периферическая» модель не смогли бы существовать без экономического центра – развитых восточных провинций и экономической периферии – отсталых районов Центрального, Северо-Восточного и Западного Китая. Фактически центр развивался за счет поставок из периферии сырья (газ, нефть, уголь, хлопок и т.д.) и дешевой рабочей силы. В свою очередь периферия получала, во-первых, денежные средства за счет продажи ресурсов в центр. Во-вторых, денежные переводы трудовых мигрантов, которые обеспечивали более или менее нормальный уровень жизни оставшихся родственников и поддерживали внутренний спрос в отстающих регионах. И, в-третьих, испытанные на восточных провинциях модели управления региональной экономикой, которые включают в себя регулирование налоговой, финансовой и внешнеэкономической сфер, системы управления предприятиями и т.д.

Считается, что примерно к 2000 г. первый этап региональной политики в большей части был выполнен, и Китай перешёл к осуществлению второго – стимулированию развития внутренних регионов. Причем стратегия их развития в целом схожа со стратегией развития восточных провинций – ставка делается на инвестиции в инфраструктуру, привлечение иностранных инвестиций, а также на создание специальных экономических зон.

7.2. Программы развития отстающих регионов

В рамках 10-го пятилетнего плана (2001-2005 гг.) Госсовет КНР разработал и начал осуществлять программы стимулирования развития Западного, Северо-Восточного и Центрального Китая, завершить которые планируется до 2015 г.

Ключевыми проектами Программы стимулирования развития Западных провинций Китая («Идти на Запад») являются газопровод Восток-Запад (начало строительства – 2002 г.), а также строительство и запуск в 2006 г. Цинхай-Тибетской железной дороги (ЦТЖД). По плану газопровод должен начать функционировать в 2014 г. По нему будет транспортироваться природный газ из Центральной Азии и синтетический газ из Синьцзян-Уйгурского автономного района в центральные и западные районы Китая, а также в район бассейна реки Янцзы. ЦТЖД соединяет Синин – административный центр провинции Цинхай – с Лхасой, административным центром Тибетского автономного района и является самой высокогорной магистралью в мире. Участок протяженностью 960 км проложен на высоте более 4 тыс. м над уровнем моря, в отдельных местах высота достигает 5 тыс. м. По состоянию на конец 2012 г. в рамках Программы осуществлялось более 90 проектов с объемом государственных и региональных инвестиций более 170 млрд. долл.²

Осуществление Программы возрождения промышленной базы Северо-Восточного Китая началось в 2003 г. При ее реализации основное внимание уделяется реструктуризации государственных предприятий, большинство из которых было

¹ Там же, С. 157.

² По материалам The Economic Observer (<http://eeo.com.cn>).

создано еще в 1950-х годах при помощи СССР¹. В основном это крупные государственные предприятия тяжелой и добывающей промышленности. За время экономических реформ, они во многом утратили свою конкурентоспособность, прежде всего, из-за устаревшего оборудования, технологий и систем управления. Около половины из них регулярно показывают убыточность или находятся на грани банкротства². Большая часть является экологически грязными.

Однако просто закрыть старые предприятия не представляется возможным, так как они выполняют важную роль, обеспечивая, во-первых, работой население, во-вторых, дешевым сырьем (в себестоимости которого не учитываются издержки на обновление основных фондов, а также на экологию) более современные предприятия восточных провинций. Поэтому в 2002 г. было принято решение о создании конкурентоспособных современных промышленных предприятий на базе существующих. Приоритет отдавался реструктуризации, частичной приватизации и привлечению иностранных инвестиций на льготных условиях. Стратегическими отраслями для государственной поддержки были выбраны автомобиле- и судостроение, производство авиационных двигателей, промышленных роботов, электрогенераторов и оборудования военного назначения.

Программа возрождения Центрального Китая стартовала сравнительно недавно – в 2009 г. Она предполагает развитие в центральных провинциях Китая энергетической отрасли, производства зерна, переработки сырья, производства высокотехнологичного оборудования, а также создание транспортных узлов. В 2010 г. Министерство торговли КНР опубликовало План по стимулированию иностранных инвестиций в провинциях Центрального Китая на 2009-2014 гг., а также шесть планов низшего уровня в отношении провинций Аньхой, Хэнань, Хубэй, Хунань, Цзянси и Шаньси. Каждый план фокусировался на стратегии привлечения иностранных инвестиций в определенные ключевые отрасли. Например, в провинции Хэнань ключевыми отраслями являются горнодобывающая и химическая промышленности, производство электронного и высокотехнологичного оборудования.

В целом для всего Центрального Китая ключевыми отраслями стали производство сельскохозяйственной продукции и продуктов питания; легкая промышленность; металлургия; электроника, биотехнологии, новая энергетика, новые материалы; добыча и переработка сырья; производство сельскохозяйственного оборудования, нефтехимического оборудования, автомобиле- и судостроение; логистика, транспорт. Основным механизмом привлечения иностранных инвестиций являются налоговые льготы, среди которых уменьшение налоговой базы, сниженные ставки налога на добавленную стоимость, налога на импорт, на землю и недвижимость. Кроме того региональные власти частично возмещают затраты на аренду недвижимости. В дополнение, компании, разместившие свои штаб-квартиры в Центральном Китае и купившие, например, недвижимость, могут уменьшить налоговую базу на 40%³. В отношении земельных участков, занимаемых такими компаниями, действует упрощенный порядок переоформления.

Вместе с тем, в процессе осуществления Программы возрождения Центрального Китая до сих пор существуют трудности, связанные с недостаточным развитием инфраструктуры и оторванности транспортных путей.

¹ Хузиятов Т.Д. Региональная экономическая политика Китая: стратегия возрождения северо-восточных районов // Регион: экономика и социология. 2005. № 4. С. 201.

² Там же, с. 202.

³ Economic Development Policies for Central and Western China (<http://www.chinabusinessreview.com/economic-development-policies-for-central-and-western-china>).

В осуществлении всех трех программ важную роль играет дотирование регионов из центрального бюджета, сфокусированное на регионах проживания национальных меньшинств. Как правило, это программы кредитования по сниженным ставкам, товары по сниженной стоимости и т.д.

7.3. Управление региональной политикой

С точки зрения китайского законодательства, как правило, общие стратегические цели по развитию отсталых регионов устанавливаются пятилетними планами. Например, необходимость реализации указанных выше программ установлена 10-м, 11-м и 12-м пятилетними планами. Конкретные действия указываются в Программах развития регионов. Отдельные вспомогательные действия в финансовой, налоговой и других сферах устанавливаются законами регионального или национального уровней. Т.е. иерархия правовых документов может выглядеть следующим образом:

- документ национального уровня, декларирующий некие общие стратегические цели, как правило, это пятилетние планы социально-экономического развития Китая,

- национальная программа поддержки развития какой-либо территории, региона, свободной экономической зоны и т.д.,

- программа регионального уровня, например, программа развития промышленности в Северо-Западных районах Китая, программа развития стекольной промышленности в провинции Хэбэй и т.д.,

- национальный или региональный закон, которым устанавливаются конкретные меры поддержки в сфере финансов, налогов и т.д.

В целом все программы развития какого-либо региона вписаны в общую стратегию развития экономики Китая и предусматривают поощрение развития стратегических отраслей. Отрасль признается стратегической, если она оказывает существенное влияние на (1) безопасность страны, (2) создание рабочих мест, (3) приобретение новых технологий или (4) любое другое конкурентное преимущество национальной экономики. Исходя из этих критериев отраслями, пользующимися поддержкой правительства во всех программах, являются аэрокосмическая промышленность; автомобильная промышленность; банковское дело и страхование; биотехнологии; разработка и производство компьютерных чипов и других комплектующих для компьютеров; информационные технологии; металлургия; логистика; машиностроение; нефть и нефтепродукты; программное обеспечение; телекоммуникации и оборудование; производство энергооборудования; оптовая и розничная торговля.

Кроме того, в 12-м пятилетнем плане¹ (2011-2015 гг.) были определены дополнительные сферы и направления, пользующиеся государственной поддержкой: информационные технологии нового поколения; энергосбережение и защита окружающей среды; новые источники энергии; биология; производство высокотехнологичного оборудования; новые материалы; автомобили на альтернативных видах топлива.

Разработка программ и общее руководство региональным развитием осуществляется Государственным комитетом КНР по развитию и реформе. Это орган Государственного совета КНР, в компетенции которого находятся макроэкономическое регулирование, определение стратегии средне- и долгосрочного развития, ценовая политика государственных монополий, содействие развитию регионов, улучшению отраслевой структуры экономики КНР, выдача разрешений на осуществле-

¹ 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要 (http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/11_4/2011-03/16/content_1647644.htm).

ние важнейших инвестиционных проектов в КНР и основных зарубежных инвестиционных проектов китайских инвесторов, реализация стратегии устойчивого развития экономики¹.

Профильные министерства, работающие в связке с Государственным комитетом по развитию и реформе, дают свои заключения о возможности выполнения программы в целом или её отдельных частей (например, Министерство финансов оценивает возможность финансирования). Все проекты представляются на утверждение в Госсовет КНР. Финансовый аспект осуществления программы контролируется Национальным аудиторским управлением.

Для контроля над выполнением программы, а также для её координации может быть создана на временной основе специальная межведомственная служба (комиссия) в прямом подчинении у Госсовета КНР. Например, координация Программы стимулирования развития Западных провинций осуществляется Бюро по развитию западных регионов. Но все действия в конечном итоге утверждаются Госсоветом.

В последнее время степень контроля центрального правительства над экономикой регионов уменьшается. Вместе с тем, сохраняется государственное присутствие в сфере общей экономической координации (формулирование фискальной и монетарной политики, частичное финансирование инвестиционных программ, установление специальных торгово-экономических режимов).

До начала экономических реформ центр (профильные министерства) напрямую руководил региональными предприятиями и определял план по выпуску той или иной продукции. После начала реформ предприятиям была предоставлена относительная свобода в коммерческих операциях.

Бюджетная реформа КНР, которая стартовала еще в 1994 г., также способствовала повышению самостоятельности регионов. Формирование региональных бюджетов происходит за счет региональных налогов; делящихся между центральным и региональными бюджетами национальных налогов; возврата части перечисленных в центральный бюджет налогов; трансфертов из центрального бюджета; внебюджетных доходов региональных правительств (в основном от операций с земельными участками и строительством на них недвижимости). При этом доля самостоятельных расходов региональных правительств неуклонно растет – сейчас она составляет порядка 80%².

Примерно с 2008 г. правительство ослабило контроль за финансированием проектов на региональном уровне. Региональным властям было предоставлено право разработки финансовых инструментов для инвестирования в строительство инфраструктурных проектов. Это стало одной из причин формирования достаточно большого объема задолженности региональных правительств. Большая часть этой задолженности была сформирована в период кризиса 2008-2009 гг. Из 4 трлн. юаней, вброшенных тогда в провинциальные экономики в рамках антикризисных мер, только 1,18 трлн. было выделено из центрального бюджета, все остальное – это средства региональных правительств, в основном заемные.

По причине замедления в период кризиса роста стоимости жилья – а именно передача сельхозземель под строительство и само строительство были основными драйверами экономического роста регионов – общие темпы прироста регионального

¹ По материалам сайта Государственного комитета КНР по развитию и реформе (<http://www.ndrc.gov.cn>).

² Самбузова Е. Китай – страна-«супергигант»: проблемы и преимущества // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. – М.: МГИМО-Университет, 2010. С. 155.

ВВП уменьшились. Региональные власти встали перед вопросом, где брать деньги и как повышать налоговую отдачу. В итоге выбор был сделан в пользу новых кредитов и вложений в строительные проекты.

Для замедления темпов прироста долга региональных властей центральное правительство, примерно с 2010 г., усилило контроль за финансовой сферой провинций:

- разработана и запущена программа центрального правительства по рефинансированию долга,
- в марте-апреле 2013 г. был ужесточен контроль за вновь получаемыми региональными властями кредитами (разработаны критерии, когда можно/нельзя брать в долг).

Однако опасение вызывает не факт задолженности как таковой, а то, что региональные власти переключаются на небанковские финансовые инструменты, в том числе на серый финансовый рынок, объем которого оценивается примерно в 3,5 трлн. долл. (порядка 40% ВВП – показатель таких экономик как Южная Корея и Тайвань в 1970-е годы).

Предоставление большей свободы региональным властям также привело к обострению конкуренции между китайскими экономическим регионами в условиях нестабильности внешних рынков и недостаточной емкости внутреннего. В разных провинциях действуют разные правила ведения бизнеса. Обостряется «конкуренция за налогоплательщиков». Как следствие – рост провинциального протекционизма и осложнение отношений между центральными и региональными властями. Например, программа укрупнения госкорпораций сталкивается с такой проблемой: ликвидация промышленного предприятия в какой-либо провинции ведет к уменьшению финансовых поступлений в бюджет этой провинции. «Теряющие провинции» саботируют правительственные планы. Другой пример – провинции в стремлении увеличивать доходы поддерживают свои предприятия и периодически не пускают на провинциальные рынки компании из других провинций.

7.4. Урбанизация

Урбанизация является важнейшим аспектом регионального развития в Китае. Предполагается, что рост численности городского населения позволит Китаю сохранить среднегодовые темпы прироста ВВП на уровне 7-7,5% за счет увеличения среднего класса и, как следствие, увеличения внутреннего потребления. Урбанизация позволит Китаю перейти от экспортоориентированной модели экономического роста к модели, основанной на приоритете внутреннего потребления.

В 2012 г. доля городского населения в Китае достигла более 52%¹ (около 650 млн. чел.). По прогнозам, она должна увеличиться примерно до 70% к 2030 г.; учитывая общий прирост населения, количество городских жителей должно увеличиться примерно на 300 млн. чел. и составить от 900 млн. до 1 млрд. чел. В связи с этим, планируется построить 170 городов, от 20 до 50 тыс. высокоэтажных домов. Ожидается, что к 2030 г. в Китае будет около 220 городов с населением более 1 млн. чел. и около 20 городов с населением более 5 млн. человек.

До 1980-х годов процесс урбанизации в Китае развивался сравнительно медленно. Есть примеры, когда количество малых городов и поселков сокращалось,

¹ China's urbanization rate reaches 52,57% in 2012 (http://www.chinadaily.com.cn/business/2013-01/18/content_16137715.htm).

например, в 1953 г. их насчитывалось около 5 тыс., а в 1978 – менее 3 тыс.¹ В 1980-1990 гг. прирост городского населения составлял чуть более 4% в год, и к концу этого периода горожан насчитывалось 315 млн. человек. В 1990-2000 гг. темпы прироста городского населения снижаются примерно до 3,7%. Основные причины – ограничение рождаемости и жесткая миграционная политика по ограничению численности городского населения². В 2000-2010 гг. темпы прироста городского населения оставались достаточно высокими (около 4%)³.

Финансирование строительства городов и поселков городского типа осуществляется за счет государства и региональных властей. В последнее время взят курс на привлечение частных инвестиций. Однако право владения землей сохраняется за государством, планирование и стратегия развития конкретного города также является приоритетом центральных и региональных властей. Власти на местах в основном используют заемные средства (в том числе полученные на черном рынке), а также доходы от передачи земель частным инвесторам для строительства жилищных объектов. По разным оценкам, доля доходов от операций с землей в региональных бюджетах составляет около 40%.

Кроме того, достаточно активное участие в процессе урбанизации принимают крестьянские хозяйства, которые на свои средства арендуют земельные участки и строят на них недвижимость различного назначения.

Однако единой концепции урбанизации до сих пор не выработано – выбор делается между несколькими вариантами. Первый вариант предполагает развитие средних и малых городов, которые недостаточно развиты из-за ограниченности ресурсов. Во втором варианте ставка делается на развитие крупных мегаполисов, т.к. они могут финансировать свое развитие самостоятельно за счет собираемых налогов. Третий вариант – параллельное развитие мегаполисов, средних и малых городов. Мегаполисам отводится роль площадки для развития высокотехнологичных производств и капиталоемких отраслей, а также сферы услуг для обеспечения работой мигрантов из сельской местности. Средние и малые города становятся площадками для развития трудоемких производств, на которых будут заняты мигранты из села, которые смогут позволить купить жилье в этих городах. Предполагается, что к 2030 г. в малых и средних городах будет проживать 200-300 млн. человек, и 500-600 млн. – в крупных городах с численностью населения более 3 млн. человек.

В целом для своего развития урбанизация требует реформирования земельного законодательства (передача сельхозземель под строительство), а также создания системы управления крупными мегаполисами.

Кроме того, по мере урбанизации обостряется экологическая проблема. Например, население Пекина к 2015 г. может составить примерно 23 млн. чел., но при этом водой могут быть обеспечены только 18 млн. чел. Другая проблема – неравномерная продолжительность жизни по городам. Средняя продолжительность жизни в северных городах на 5 лет меньше, чем в южных. Другие нерешенные проблемы – это неэффективная система регионального налогообложения, недостаточное строительство доступного жилья, неопределенный порядок владения землей, необходимость регистрации в городах мигрантов.

¹ Урбанизация Китая: тенденции и проблемы развития (<http://www.demoscope.ru/weekly/2002/067/analit02.php>).

² Самбунова Е.Н., Слука Н.А., Сюэ Лин. КНР на пути к урбанистической революции // Региональные исследования. 2009. № 2. С. 52.

³ По данным Национального статистического бюро КНР (<http://www.stats.gov.cn>).

7.5. Свободные экономические зоны

Одним из основных механизмов развития экономики регионов является создание свободных экономических зон (СЭЗ). В течение 1980-2010-х гг. государственная политика Китая в отношении СЭЗ прошла несколько этапов – от создания отдельных особых экономических зон и открытия приморских городов и районов до расширения открытости целых внутриконтинентальных и приграничных районов.

В Китае разработана и реализована на практике национальная теория эволюции СЭЗ, подразумевающая постоянное создание предпосылок для перехода зоны в новое качественное состояние, т.е. ее экономическую и социальную модернизацию.

На первом этапе развития СЭЗ – в момент создания ее социально-производственной инфраструктуры – ведущая роль принадлежит государственным инвестициям. Создается «прозрачная» нормативно-правовая база и предлагаются выгодные условия осуществления инвестиций (отсутствие НДС, освобождение от налогов в случае осуществления НИОКР и т.д.). Частные инвестиции также приветствуются, но осуществляются в основном в быстроокупаемые и высокорентабельные проекты (торговля, сфера услуг, посредничество и др.). Создание государственного режима наибольшего благоприятствования в совокупности с доступной инфраструктурой является обязательным условием создания СЭЗ.

На следующем этапе развития СЭЗ частный капитал становится доминирующим. Роль государства – направить его в соответствии с приоритетами развития национальной экономики. При участии государства предприятия переходят к комплексной переработке местного (или привозного) сырья с образованием системы предприятий и отраслей, объединяющихся благодаря технологическим цепочкам в производственные кластеры.

Создание СЭЗ в Китае условно можно разделить на несколько стадий: принятие решение о создании СЭЗ; строительство инфраструктуры СЭЗ; создание управленческих органов и механизмов производственного менеджмента; установление льготной политики для функционирования СЭЗ; усовершенствование нормативно-правовой базы; привлечение капиталов и технологий.

Основными чертами китайских СЭЗ являются самостоятельное экономическое развитие на основе принципов рыночного регулирования; опора на иностранные капиталовложения; экспортная ориентация производства; широкое привлечение импортного сырья; включение в состав СЭЗ обширных регионов; активное взаимодействие СЭЗ с остальной территорией страны; дифференцированная налоговая система с учетом региональных особенностей СЭЗ.

На данный момент в Китае функционирует 5 разных видов зон государственного масштаба:

1) 6 особых экономических зон в районе портовых городов провинций Фуцзянь и Гуандун на побережье Южно-Китайского моря. Такие зоны ориентированы на производство и экспорт товаров различного назначения. В них действуют льготные экономические условия для иностранных и национальных предпринимателей (налоговые льготы, упрощенное таможенное оформление, упрощенный режим импорта и экспорта капитала и т.д.);

2) 54 государственных зоны технико-экономического развития – на побережье Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского морей в городах Далянь, Циньхуандао, Тяньцзинь, Яньтай, Циндао. Зоны этого вида фокусируются на привлечении инвестиций и создании совместных предприятий по выпуску высокотехнологичной продукции. В них также действуют льготные условия для местных и иностранных предпринимателей;

3) 53 государственные зоны развития новых высоких технологий, которые охватывают города Пекин, Ухань, Шэньян, Нанцзин, Гуанчжоу, Чунцин. Зоны данного вида – это высшие учебные заведения, научно исследовательские институты, технопарки и внедренческие лаборатории, а также компании, разрабатывающие и выпускающие высокотехнологическую продукцию, расположенные на единой территории. Субъекты таких зон получают государственное финансирование, приоритет отдается важнейшим направлениям современной науки;

4) 15 зон беспошлинной торговли, крупнейшие из них расположены на Восточном побережье (в Шэньчжэне, Гуанчжоу, Шаньтоу, Тяньцзине и Шанхае). Зоны беспошлинной торговли не предполагают непосредственного производства товаров, а создаются, чтобы дорабатывать экспортируемые промышленные изделия (отверточная сборка), производить разгрузки, погрузки, перевалки импорта, складировать товары, которые не прошли таможенный досмотр. Зоны беспошлинной торговли фактически являются торговыми площадками с расширенными функциями;

5) 14 зон приграничного экономического сотрудничества. Эти зоны представляют собой территории открытых приграничных городов Хунчунь (провинция Цзилинь), Суйфэньхэ и Хэйхэ¹. Такие зоны создаются для интенсификации сотрудничества с соседними государствами. Как правило, являются торговыми площадками с расширенными функциями.

Помимо зон государственного масштаба, в КНР существует более 6 тыс. зон провинциального и городского уровней с общей площадью около 38 тыс. кв. км.

По мнению китайского правительства, наиболее эффективными являются государственные зоны технико-экономического развития. Большинство таких зон расположено на окраине больших или средних городов. Самая удаленная, Циндаоская, находится на расстоянии 80 км от центра города, а самая близкая, Дуншанская, – менее 1 км от города. В среднем зоны технико-экономического развития удалены от города на 20-30 км. Площади таких зон тоже отличаются друг от друга. Самая большая – Даляньская, ее площадь более 40 кв. км, самая малая – Урумчинская – менее 3 кв. км. Средняя площадь составляет в среднем 20-30 кв. км. 32 из 54 зон технико-экономического развития находятся в восточной части Китая.

В Китае в общем виде можно выделить две модели управления СЭЗ. Первая – модель административного управления, которая широко применяется на начальном этапе создания зон. В зоне образуется руководящая группа, члены которой являются провинциальными или городскими руководителями. Они решают главные стратегические вопросы и не оказывают влияния на конкретные экономические вопросы. В некоторых зонах администрация может регистрировать компании с иностранным капиталом по принципу «одной печати», т.е. инвестор согласовывает создание предприятия не с разными органами государственной власти, а только с администрацией зоны. Основная задача администрации зоны состоит в обеспечении благоприятных условий для инвесторов и работы зональных предприятий. Важную роль в деятельности зон играют специальные органы государственной власти, курирующие зоны.

Вторая модель управления СЭЗ – это модель сочетания механизмов административного и рыночного регулирования. При такой модели одновременно существуют комитет по управлению (администрация) и компания по освоению зоны, строительству инфраструктуры, привлечению инвестиций и т.д.

СЭЗ зарекомендовали себя с положительной стороны – они внесли значительный вклад в развитие экономики Китая. Сейчас СЭЗ активно расширяют свои

¹ По материалам официального сайта Госсовета КНР (<http://www.gov.cn>).

границы в пределах страны и формируют так называемые экономические пояса. Кроме того, СЭЗ активно интегрируются в региональные соглашения о свободной торговле с соседними странами (например, ЗСТ Китай-АСЕАН).

В целом результаты региональной политики в Китае можно оценивать как положительные. Однако на пути дальнейшего развития отстающих регионов есть определенные препятствия. Модель, успешно зарекомендовавшая себя в отношении восточных провинций, может оказаться менее эффективной для Центрального, Северо-Восточного и Западного Китая.

Во-первых, в условиях сохраняющейся нестабильности мировых рынков, темпы прироста объемов китайского экспорта сокращаются – это ведет к снижению доходности экспортоориентированных предприятий и, следовательно, к растущему дефициту центрального бюджета. В такой ситуации осуществлять масштабные инвестиции в инфраструктуру отстающих регионов для поддержания их экономического роста становится весьма затруднительным.

Во-вторых, важнейшей составляющей успеха восточных провинций является их выгодное, с точки зрения логистики, географическое положение (близость к портам). Транспортные издержки на Востоке Китая гораздо меньше, чем, например, в Центральном регионе.

В-третьих, в связи с меняющейся демографической ситуацией в Китае (старение населения) стоимость рабочей силы растет – т.е. осуществление инвестиций в отстающие регионы Китая для удешевления производства становится менее привлекательным.

В-четвертых, сохраняется транспортная оторванность разных частей Китая.

В-пятых, переход на модель развития, основанную на потребительском спросе, может потребовать больше времени, чем было запланировано (предполагалось, что такая модель будет сформирована к 2020 г.). В этой связи ставка на частный бизнес при развитии отстающих регионов может не оправдать себя.

В-шестых, на данный момент важнейшим стратегическим риском для Китая считается слабая управляемость и координация действий различных государственных институтов. Что также может негативно сказаться на осуществлении программ поддержки отстающих провинций.

Исходя из этого, экономическая дифференциация китайских регионов сохранится. Вместе с тем, все это создает благоприятные условия для интенсификации российско-китайских отношений. Экономико-географические преимущества внутренних районов Китая, т.е. близость к России, реализуются недостаточно. Не полностью задействован потенциал транзита грузов из Китая через Россию в Европу. Дальнейшее расширение зон сотрудничества, увеличение количества погранпереходов и их модернизация, реконструкция и создание новых автомагистралей и железнодорожных путей, строительство и совместная эксплуатация морских портов положительно скажутся на расширении российско-китайского торгово-экономического сотрудничества.

Глава 8. Марокко: децентрализация как фактор политической стабильности и экономического развития

Современный регионализм как общественное явление является прямым следствием диспропорций в социально-экономическом развитии. Сказанное в полной мере относится и к такой относительно развитой арабской стране, как Королевство Марокко. Марокко отличают сравнительно высокий уровень развития производительных сил, стабильно устойчивые для арабского мира темпы экономического роста, относительная зрелость политических институтов представительства, что позволило Нобелевскому лауреату Дж. Стиглицу назвать эту страну «молодой демократией»¹.

Вместе с тем Марокко отличается неравномерностью развития различных регионов, вытекающей из социально-исторических особенностей данной территории, на которой издавна селились различные в лингвистическом, этнокультурном и цивилизационном отношении группы.

Эволюция Марокко происходит в условиях диспропорционального развития регионов и неравномерной их обеспеченности естественными ресурсами. Это делает региональную политику необходимой основой преодоления противоречий развития и укрепления основ жизнедеятельности общества в процессе выравнивания уровней социально-экономической зрелости различных провинций. Модель отношений между государством и регионами Марокко постепенно трансформируется – происходит поступательное укрепление горизонтальных связей в экономике за счет децентрализации наличных ресурсов и уплотнения связей между регионами.

Региональная политика центральных властей Марокко проводится по двум направлениям – в отношении внутренних, марокканских провинций и по линии выстраивания взаимоотношений с особой территорией всего региона Северной и Западной Африки – Западной Сахарой. Усиление политической конфликтности в стране происходило на фоне пренебрежительного отношения центральных властей к развитию региона Западная Сахара. Регионализм начал приобретать политические очертания; появилось явление, которое принято называть «субнационалистическим движением», с крайними и умеренными настроениями различных политических сил в отношении будущей судьбы Западной Сахары.

Основными отличительными особенностями регионального развития Марокко, которые отчасти определяют проблемы и специфику данной страны, являются:

- природные контрасты на территории Марокко;
- этническая и социокультурная неоднородность страны – наличие двух крупных этнических и цивилизационных субстратов в Марокко – арабов и берберов;
- неконтролируемый рост крупных городов – Рабата и Касабланки как следствие незавершенности процесса урбанизации в стране;
- экономическая зависимость страны от углеводородов и особое внимание властей к богатой ресурсами территории Западной Сахары, чей международно-правовой статус оспаривается;
- особые экономические и политические отношения Королевства с Францией и Испанией ввиду исторических и географических особенностей страны (по сути, Марокко граничит с ЕС);
- ведущая роль монарха в жизни Марокко и связанная с этим фактором чрезмерная централизация власти.

¹ Le Monde diplomatique. 10.10.2004.

8.1. Конституционная реформа 2011 года, нацеленная на децентрализацию власти

Новая Конституция Марокко, принятая в 2011 г., преследует цель окончательно интегрировать Западную Сахару в систему экономических и политических институтов страны¹. Таким образом, регулирование территориального развития в Марокко полностью распространяется на бывшую испанскую колонию, окончательно оккупированную Королевством в 1979 г. В Конституции регулируются региональные отношения внутри государства. Статья 3 подтверждает фундаментальные принципы «диверсифицированной марокканской идентичности». Эта идентичность опирается не только на физико-географическое, но также на лингвистическое, культурное и иное «традиционное» (в частности, племенное) разнообразие марокканского общества. Марокканский регионализм подпитывается также развитием политической демократии как на провинциальном, так и на местном/локальном уровнях.

Значительное место в новой Конституции уделено взаимоотношениям единства и территориальной целостности общества, с одной стороны, и автономии Западной Сахары – с другой. Разделение полномочий между центром и Западной Сахарой осуществлено таким образом, что обе власти – центральная и провинциальная – и зависят друг от друга, и координируют свои действия в соответствии со сферой компетенции каждой.

Конституция обеспечивает не только сохранение регионального культурно-исторического разнообразия в Западной Сахаре, но и (статьи 11 и 12) создает условия для регионального планирования; привлечения инвестиций; развития торговли, промышленности, транспорта, туризма и сельского хозяйства, а также энергетики и добычи минеральных ресурсов. Конституция включает в себя расширение экономических, социальных и экологических прав регионов как средство достижения высокого уровня здравоохранения, социальной защиты, современного, доступного и качественного образования, подходящих условий жизни и защищенной среды обитания, т.е. тех факторов, которые обеспечивают устойчивое развитие регионов и страны в целом.

Таким образом, принятие Конституции означает замену централизованной власти децентрализацией процесса управления и тем самым укрепляет основы национальной государственности. Все реформы и их корректировка должны осуществляться только в рамках Конституции. Деволуция власти (т.е. передача ее части) от центра в регионы нацелена на укрепление национального единства и территориальной целостности страны, а регионализм проявляется, в частности, в появлении широкого набора прав и свобод, характерных для развитых демократических обществ.

Поскольку государственную идею в Марокко определить нелегко, путь к устойчивому развитию через регионализм будет сложным. Как показывают исторические и экономические исследования общества в Марокко, наиболее вероятный путь к единству страны лежит через геополитический регионализм: все этнические и клановые группы вовлекаются в общественно-политическую жизнь страны на основе признания принципа марокканской идентичности, зафиксированного в Конституции². До недавнего времени существование традиционных элит (клановых и этнических) связы-

¹ La Constitution. Edition 2011 // Serie «Documentation juridique marocaine» (http://www.amb-maroc.fr/constitution/Nouvelle_Constitution_%20Maroc2011.pdf).

² Подробнее см.: Collado A.S. Garcia R.O. The Moroccan Regionalization Process: Actors, Strategies of Mobilization and Influence of Arab Revolts. – Madrid: International Political Science Association, 2010.

валось с развитием центробежных тенденций в стране. Теперь Конституция обязывает эти группы укреплять политическое единство и способствовать социально-экономическому развитию как в Центре, так и в провинциях.

В преамбуле Конституции Королевство определяется как «объединенное государство», т.е. унитарное государство. «Территориальная организация Королевства имеет децентрализованный характер и основана на развитой регионализации». Конституция закладывает фундамент для децентрализации и развитой регионализации, однако основные цели существования общества, такие как условия демократического управления деловой активностью в регионах, количество Советов управления, функционирование электоральной системы, распределение прав и обязанностей между различными институтами в центре и в провинциях должны быть закреплены в так называемых органических законах. А это законодательство еще находится в стадии формирования.

Институционально Марокко разделено на три уровня. Первый уровень – регионы (области), управляемые представителем центральной власти (вали) и региональным представительным Советом. По Конституции региональные представительные Советы избираются на основе прямого и всеобщего избирательного права, что разительно отличает Конституцию 2011 г. от ее предшественницы, Конституции 1996 г. Следующий уровень территориального деления состоит из префектур (в городах) и провинций (в сельских районах), третий уровень представлен коммуна-ми/общинами.

Между тремя уровнями местной власти не существует иерархического соподчинения, ни один из уровней управления не может подчиняться своему влиянию другой уровень. Региональные представительные Советы играют важную роль в наблюдении за осуществлением региональных программ развития. Все местные власти имеют выборные органы (Совет, префектурные или провинциальные Ассамблеи, региональный Совет) и подпадают под наблюдение чиновника, который представляет центральную власть: каид – для сельских коммун; паша – для городских коммун; губернатор – для провинций и префектур; вали – для регионов (областей). Эти представители государственной власти также имеют полномочия от различных министерств, включая Министерство внутренних дел, что является частью процесса деволюции власти.

Уровень префектур и провинций жестко контролируется государством. Власть их органов ограничена, а бюджетная автономия практически отсутствует. Префектуры и провинции по существу являются продолжением центральной администрации и выступают как средства территориального контроля над населением данных территорий. Территориальные общины обладают также специфической властью, наделяемой центральным правительством. Кроме того, государство предоставляет им финансовые ресурсы. Однако процесс автономизации регионов и других территориальных образований не зашел так далеко, как в Испании и Италии.

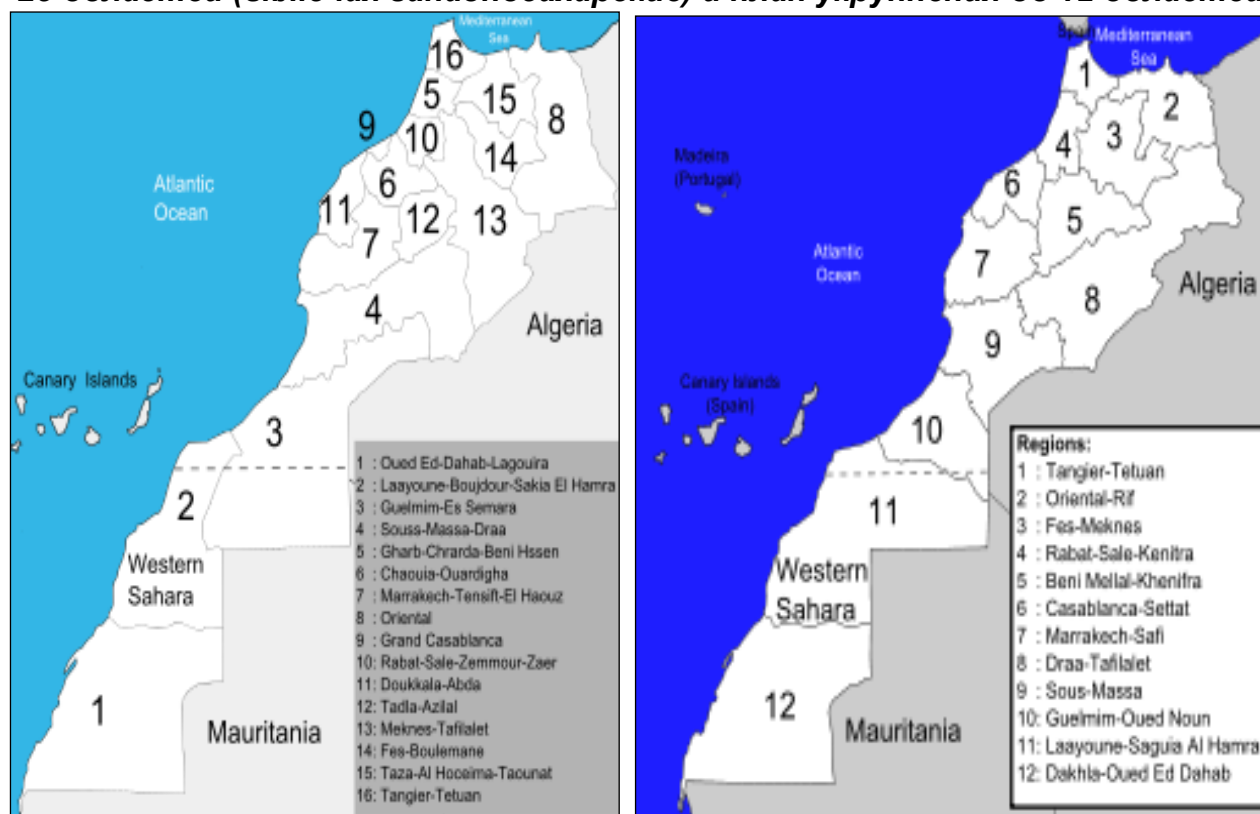
Наиболее важные властные полномочия низовых территориальных единиц, в особенности коммун, относятся к экономической и социальной сферам деятельности. Совет коммуны наделен полномочиями формировать планы социального и экономического развития в соответствии с направлениями и целями, задаваемыми общенациональным планом. Коммуны также имеют властные полномочия в сферах финансов, налогообложения и управления собственностью коммун. Они могут пересматривать и выносить решения по бюджетным и административным счетам; открывать счета и трастовые договоры, устанавливать уровень налогообложения и другие сборы. Коммуны наделены правом вступать в отношения, способствующие процессу

их социально-экономического развития. Глава Совета коммун руководит местной полицией. Однако центральное правительство может осуществлять надзор за деятельностью административных органов в коммунах.

Разумеется, децентрализация имеет весьма ограниченный характер, а авторитарное исполнение концепции регионализации имеет длительную историю в Марокко. Первоначально, идея регионализации была инициирована колониальными властями. Процесс колониального управления и последующего разделения страны на семь военных округов рассматривался как часть плана по «умиротворению» территории Марокко. Во время французского протектората (1912-1956 гг.) термин регион подразумевал основу военного и политического контроля над населением страны. После обретения независимости в 1956 г. и вплоть до 1971 г. «колониальная» территориальная регионализация Марокко сохранялась. В 1971 г. были учреждены семь «экономических регионов», во главе которых стояли региональные консультативные Советы. Эти регионы рассматривались как пространства для экономической деятельности, которая имела целью экономическую и административную централизацию страны. Эти экономические регионы не были полноценными территориальными общностями, а их региональные Ассамблеи выполняли лишь консультативные функции.

В контексте конфликта из-за Западной Сахары в 1980-е годы в процесс регионализации вошло новое, геостратегическое измерение. Речь короля Хасана II в 1984 г. преследовала цель предоставить региональным Ассамблеям большие законодательные и исполнительные функции. В 1988 г. заговорили было о германском опыте самостоятельности земель, но никаких конкретных решений принято не было. По Конституциям 1992 г. и 1996 г. регион (область) становился частью местного управления. Закон 47-96 о регионах сделал их инструментами солидарности, которые должны были способствовать «социальной сплоченности» общества. В августе 1997 г. королевский декрет увеличивал число регионов (областей) с 7 до 16 (рисунок 8.1). В апреле 2007 г. Марокко предложило автономию для Западной Сахары в ООН. Это предложение должно было быть предметом переговоров, а затем представлено на референдум. Однако поскольку это предложение было отвергнуто фронтом ПОЛИСАРИО, борющимся за независимость Западной Сахары, и в Конституции 2011 г. ничего не говорится об автономии Западной Сахары. Более того, из трех так называемых южных регионов (областей) только один (Дахаб-эль-Кувира) полностью находится на территории Западной Сахары, тогда как два других включают также часть территории собственно Марокко (Эль-Аюн-Буждур-Сегийет-эль-Хамра с центром в западносахарском Эль-Аюне и Гулимин-Эс-Смара с центром в западносахарском Гулимине).

Современное административно-территориальное деление Марокко на 16 областей (включая западносахарские) и план укрупнения до 12 областей



Источник: Commission Consultative de la Régionalisation (<http://www.regionalisationavancee.ma/Pages/esmFr.aspx?id=54>).

Критерии для регионального деления после обретения страной независимости были выбраны таким образом, чтобы избежать нарастания уже существовавших диспаритетов развития. С этой целью в региональные территориальные единицы были включены как более развитые городские районы, так и отстающие. В основных регионах присутствует также крупный порт как геостратегическая и экономическая основа жизнедеятельности данного региона.

Сложные географические условия и связанная с этим территориальная неравномерность экономического развития в Марокко обуславливают пристальное внимание королевского двора к вопросу регионального развития и устранения межрегиональных социальных и экономических диспаритетов. Зависимость Королевства от мировых цен на углеводороды, а также на минеральные удобрения, которые вывозятся из страны, подталкивают государство к ускоренной регионализации Марокко с поступательным развитием каждой провинции. Так, король Мухаммед VI в своей тронной речи 3 января 2010 г., посвященной десятилетию его вхождения на престол, выдвинул идею «расширенной регионализации» с созданием Консультативной Комиссии по регионализации¹. Таким образом, политика регионализации явилась основным вектором, избранным королевским двором, для развития страны. Можно отметить, что Мухаммед VI, оказавшийся более дальновидным политиком на фоне руководителей соседних арабских стран, особенно в условиях так называемой араб-

¹ <http://www.diplomatie.ma/arab/LeMinist%C3%A8re.aspx>.

ской весны и прокатившихся волнений и массовых манифестаций в Марокко, рассматривает регионализацию не просто как административную меру, а как необходимый шаг для модернизации всей политической структуры страны и национальной интеграции Королевства.

8.2. Регулирование регионального развития в основной части Марокко

В настоящий момент в Королевстве Марокко представлена карта с новым территориальным делением страны. Отныне 16 областей преобразуются в 12, что позволит сократить неравномерность развития каждого региона (особенно экономически отсталых южных провинций страны), равномерно распределить ресурсы внутри каждого региона, усилить их финансово-экономические и социальные потенциалы, сконцентрировать административную власть, привлечь инвестиции для развития инфраструктуры и хозяйства. Подобная мера приведет к повышению управляемости страной и позволит избежать дублирования функций между различными уровнями экономических и политических процессов. Важной вехой в истории Марокко, еще раз повторим, является решение о выборности членов региональных Советов, которые будут обладать консультативным и совещательным голосом, тем самым будет происходить постепенная демократизация и укрепится прозрачность деятельности местного административного аппарата и расширение политического представительства. Статья 142 проекта по модернизации административного деления страны предусматривает создание специальных финансовых фондов – с финансовой поддержкой 128-215 млрд. дирхамов (от 14,6 млрд. долл.), призванных оказывать необходимую поддержку равноправным отношениям между регионами Марокко, что означает практическую автономию местных властей и их частичный выход из-под полного контроля королевского двора. Таким образом, в Марокко впервые вводятся принципы субсидиарности (т.е. решение насущных вопросов на низком, местном уровне, без задействования центрального аппарата правительства), что является одним из признаков либерализации общественной жизни страны. Новая административная карта страны будет в ближайшее время рассмотрена и выдвинута на голосование в обеих Палатах Парламента.

Представляется важным охарактеризовать основные географические регионы Марокко для понимания нового территориального деления страны. Марокко принадлежит к тому числу стран, географические условия которых различаются от севера к югу и от востока к западу. Атлантический океан, Средиземное море, пустыня, горные массивы – все эти природные условия делят страну на различные регионы, экономическая жизнедеятельность которых напрямую зависит от приспособленности для комфортного проживания марокканцев. 2/3 населения Марокко живет преимущественно в центральных и северо-западных районах страны, т.е. там, где существуют наиболее благоприятные климатические и естественные условия. Можно выделить также два полюса притока мигрантов – это Рабат (как столица) и Касабланка (как финансовая столица и крупнейший порт страны). При этом пока существующие 16 регионов (областей) сильно отличаются друг от друга и по роли в экономике страны, и по демографическому весу (таблица 8.1).

Таблица 8.1

**Основные социально-экономические показатели 16 регионов Марокко
в 2010 г.**

Регионы (области)	Доля в насе- лении страны, %	Доля в терри- тории страны, %	Доля в ВВП страны, %	ВВП на душу на- селения, млрд. дирхамов	ВВП на ду- шу насе- ления, % от среднего по стране
Большая Касабланка (Grand Casablanca)	12,2	0,1	19,2	38016	159
Рабат-Сале-Земмур-Заер (Rabat-Salé-Zemmour-Zaer)	7,9	1,4	12,6	37256	156
Три южных региона – Гулимим-Эс-Смара (Guelmim-Es Semara), Эль-Аюн-Буждур-Сегьет-эль-Хамра (Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra), Вади-эд-Дахаб-эль-Кувира (Oued Ed-Dahab-Lagouira)	2,7	47,9	4,3	34263	143
Шавия-Уардига (Chaouia-Ouardigha)	5,5	2,4	7,5	33309	139
Дуккала-Абда (Doukkala-Abda)	6,6	1,9	6,8	25051	105
Танжер-Тетуан (Tangier-Tetouan)	8,3	1,9	8,0	23124	97
Марракеш-Тензифт-Эль-Хауз (Marrakech-Tensift-El Haouz)	10,4	4,5	8,9	20677	86
Восточная область (Oriental)	6,4	11,3	5,1	19644	82
Фес-Булеман (Fès-Boulemane)	5,3	2,8	4,4	19357	81
Мекнес-Тафилалет (Meknès-Tafilalet)	7,2	7,7	5,5	19088	80
Сус-Масса-Драа (Souss-Massa-Drâa)	10,4	11,1	7,7	17015	71
Тадла-Азилаль (Tadla-Azilal)	4,9	2,4	2,8	14464	60
Гарб-Шрарда-Бени-Хсен (Gharb-Chrarda-Béni Hssen)	6,2	1,1	4,1	15001	63
Таза-Эль-Хосейма-Таунат (Taza-Al Hoceima-Taounate)	6,1	3,4	3,0	12214	51
Все Марокко в целом	100,0	100,0	100,0	23955	100

Примечание: в 2010 г. среднегодовой курс евро был 11,153 дирхамов, доллара – 8,417 дирхамов.

Источник: Achy L., Sekkat Kh. Decentralization and Regional Economic Performance in Morocco. – September 2014 (<http://www.academiesciences.ma/fse/docpaper/69-43.pdf>).

Сложность для региональной политики королевского двора состоит в том, что наиболее засушливые и малонаселенные области страны представляют собой области с крупными залежами полезных ископаемых (яркий пример – предсахарские районы Марокко, в недрах которых залегают значительные минеральные ресурсы, а геологоразведка и добывающие работы крайне затратны ввиду сложных географических условий).

В качестве среднесрочного плана развития страны до 2020 г. руководство Марокко поставило перед собой следующие задачи – скорректировать диспаритеты ре-

гионального и локального развития и оптимизировать использование национальных минеральных ресурсов. Главные задачи данной стратегии – это увеличение объемов сельскохозяйственной продукции, расширение занятости и материального обеспечения сельского населения, предотвращение экологических проблем в стране, улучшение качества образования и профессиональной подготовки жителей сельской местности, коррекция региональных и местных дисбалансов в развитии инфраструктуры и снижение диспаритетов в развитии различных регионов страны.

Особый интерес представляет наличие в Марокко свободных экономических зон. Одной из ключевых зон в данном списке является Танжер. Территория этой зоны 500 га, продолжительность функционирования – 15 лет. По состоянию на конец 2009 г. в данной зоне работали 475 компаний, осуществлялось 30 различных видов экономической деятельности (в период с 1999 по 2009 гг.), было создано 47 тыс. рабочих мест, а инвестиции за данный период составили 530 млн. евро (основными инвесторами выступили ЕС, США, Турция, некоторые арабские страны)¹. Интересен тот факт, что свободные экономические зоны в Марокко созданы на основании акта 19-94, который создает особые условия торговли для этих зон – налог на прибыль с корпораций составляет лишь 0% в первые пять лет их деятельности, затем – 8,75% на последующие 20 лет. Свободные экономические зоны получают субсидии от правительства Марокко для некоторых видов промышленной деятельности и осуществляются через Фонд социального и экономического развития имени бывшего короля Хасана II. Этот Фонд субсидирует приобретение земель (иногда до 100% ее стоимости) и возведение промышленных объектов.

В основном уровень развития регионов очень неоднороден, основная производственная активность сосредоточена в прибрежных зонах. По уровню производственной активности можно выделить примерно три группы регионов (областей) Марокко: крупные, богатые регионы, к которым относятся Большая Касабланка (экономический и деловой центр страны), Рабат-Сале-Земмур-Заер, Танжер-Тетуан. Здесь сосредоточена обрабатывающая промышленность страны и развита сфера услуг. Вторая группа регионов – специализирующиеся на горнодобывающей промышленности: Сус-Масса-Драа, Тадла-Азилаль, Дуккала-Абда и южные регионы Королевства. И третья группа – это преимущественно исторические центры Марокко, основную часть доходов которых дает туристический сектор: Фес-Булеман, Марракеш-Тензифт-Эль-Хауз, Мекнес-Тафилалет².

Неравномерность развития Марокко проявляется в том, что более 40% ВВП страны производят три крупных региона (области) – Большая Касабланка, Танжер-Тетуан, Рабат-Сале-Земмур-Заер. По этой причине государство уделяет особое внимание развитию небольших регионов, что отчасти выразилось в решении объединить наиболее удаленные и малопроизводительные регионы для лучшего их администрирования и улучшения производственных возможностей.

О реальной степени децентрализации в стране можно судить по организации бюджетной системы. В Марокко в структуре бюджетных доходов местных территориальных единиц доля собственных доходов местных властей оценивается в 24%. Еще 19% – это доходы, собираемые государством в интересах местных властей, а 57% – трансферты центрального правительства.

Местные налоги регионов (областей) включают в себя разрешения на охоту, добычу полезных ископаемых, портовые сборы. От центрального правительства регионам передаются по 1% от корпоративного и подоходного налогов (при этом 50%

¹ Здесь и далее, если не указано иное, статистические данные цитируются по арабской прессе.

² Le Maroc en chiffres 2010.

средств делятся по регионам поровну, 37,5% в зависимости от численности населения, а 12,5% – размера территории), и эти средства считаются трансфертами.

Местными налогами провинций и префектур являются налоги на водительские права, автомобили, продажу продукции лесного хозяйства; коммун – на незастроенные земельные участки, бары, минеральную и столовую воды, общественный транспорт, добычу песка, праздничный налог. Коммуны являются также получателями уже упомянутых налогов, собираемых центральными властями в интересах местных: это налоги на жилье, предприятия, коммунальные услуги. В местные бюджеты идет 90% поступлений по таким налогам, а 10% остается центральному правительству в качестве платы за сбор налогов

В бюджеты провинций, префектур и коммун передается (в качестве трансферта на покрытие социальных и экономических нужд) 30% от годовых поступлений НДС (взимаемого по ставке 20%). 60% от этой суммы поступает в распоряжение коммун (32% – городских коммун, 28% – сельских), еще 22% в распоряжение следующего уровня территориального деления – провинций и префектур. Конкретные объемы отчислений коммунаам состоят из трех частей – равные для всех минимальные суммы, ассигнования с учетом налогового потенциала территорий и отчисления с целью поощрения усилий властей по повышению доходов местных бюджетов. Для городских коммун используется пропорция 15-70-15, а для сельских – 30-55-15. Что касается провинций и префектур, то 1/6 средств распределяется поровну, 4/6 – в зависимости от численности населения, еще 1/6 – в зависимости от размера территории. Оставшиеся 18% поступлений по НДС направляются местным властям на специальные цели: 10% на мероприятия сразу для нескольких территорий (обычно развитие инженерной инфраструктуры), 3% на государственные социальные проекты с территориальной привязкой (строительство школ, больниц), остальные 5% распределяются в соответствии с текущими потребностями государства¹.

В настоящий момент непосредственным инструментом планирования и административным центром регионального развития Марокко является Высший комиссариат планирования, который занимается подготовкой окончательной карты административного деления Королевства, учитывая специфику каждого отдельного региона. В этот комиссариат входит специальная консультативная комиссия по регионализации, целью которой является проведение экономической политики национальной интеграции.

Нужно отметить, что длительное невнимание властей к проблеме демографии, неучет демографических показателей привел к расширению социальных диспаритетов между сельскими и городскими территориями. Подобная недальновидность властей способствовала тому, что на данный момент научный потенциал Марокко не может отвечать запросам общества, особенно сельской ее части. В этой связи стоит надеяться, что государственные структуры смогут справиться с экономическими и социальными диспропорциями в стране путем проведения реальной политики децентрализации, создания национальной независимой инстанции для поддержки и реализации территориальной политики в Марокко. Регионы, тем самым, будут сами договариваться с государственными органами и напрямую устанавли-

¹ Бюджетная система Марокко изложена по двум источникам: *Achy L., Sekkat Kh. Decentralization and Regional Economic Performance in Morocco*. – September 2014 (<http://www.academiesciences.ma/fse/docpaper/69-43.pdf>); *Decentralization and Deconcentration in Morocco: Cross-Sectoral Status Review*. 2009 (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/06/15/000425962_20120615115517/Rendered/PDF/697060ESW0P1020n0StatusReview0Final.pdf).

вать контакты с частным бизнесом, что повысит конкурентоспособность регионов и приведет к расширению экономического потенциала каждого из них.

8.3. Фактор Западной Сахары

Вопрос Западной Сахары, по мнению королевского двора, вписывается в концепцию «расширенной регионализации» с дальнейшим предоставлением автономии этой территории, что, безусловно, встретит отказ со стороны представителей фронта ПОЛИСАРИО.

В 1977 г. был создан Департамент по делам Сахары, а в 2002 г. государство учредило Агентство экономического и социального развития южных провинций Королевства. Эта новая структура стала своеобразным проводником многочисленных проектов – с 2002 г. было реализовано 226 проектов, а объем инвестиций составил 7,2 млрд. марокканских дирхамов (650 млн. евро). За этот период ВВП региона увеличился на 9,2%, тогда как всей страны в целом – на 6,9%.

В трех южных регионах (областях) Марокко широко развит в основном третичный сектор (информационные технологии, транспортная инфраструктура), на долю которого приходится 70% производимой в них продукции. Вторичный сектор – добывающая промышленность, эксплуатация песчаных и соляных карьеров – занимает второе место с 17% ВВП территории.

Несмотря на то, что лишь 12% от всей территории южных регионов пригодно для сельскохозяйственных работ, сельское хозяйство Западной Сахары активно развивается и приносит значительные дивиденды марокканскому правительству.

Марокко активно использует богатую ресурсами территорию Западной Сахары: омывающие ее берега воды являются самыми «рыбообильными» в мире (рыболовство предоставляет 74 тыс. рабочих мест жителям Марокко; 78% от всего рыбного промысла Марокко – рыба, выловленная у берегов Западной Сахары, и качество отвечает всем строгим требованиям международного контроля, что позволяет экспортировать выловленную рыбу).

Богата территория Западной Сахары и фосфатами. Международный интерес к этому минеральному сырью объясняется тем, что полученные из фосфатов удобрения являются жизненно важным продуктом для сельского хозяйства, что превращает их в особый ресурс, имеющий значительный и постоянный спрос в большинстве стран мира, так как гарантия продовольственной безопасности в какой-то мере зависит от степени использования удобрений. Известно, что чем больше фосфата в почве, тем выше качество сельскохозяйственной продукции. Это приводит к увеличению спроса на фосфатные удобрения, развитию сельского хозяйства и улучшению производительности используемых земель. Поэтому Марокко стремится к монополизации производства фосфатных удобрений. Государство, обладающее большими запасами фосфатов, может диктовать свои нормы на международном рынке. Марокко как страна, имеющая почти половину мировых разведанных запасов фосфатов даже без запасов Западной Сахары и около 2/3 с учетом Западной Сахары, может повлиять на судьбу многих государств, особенно тех, чье благосостояние напрямую зависит от развития сельского хозяйства. Правда, доля в производстве фосфатных удобрений в мире у Марокко пока существенно ниже.

На территории Западной Сахары залегают богатейшие месторождения фосфатов, одним из которых является Бу-Краа. Его запасы превышают 10 млрд. т (около 10% мировых запасов). Оно расположено в 100 километрах на юго-востоке от столицы – в Эль-Ауне на побережье, где находятся промышленные предприятия и

портовые сооружения. Месторождение Бу-Краа считается одним из самых крупных и уникальных по своему составу в мире¹.

Сочетание таких факторов, как огромные запасы фосфатов, высокое содержание минерала в руде, возможность добычи открытым способом, близость рудника к побережью Атлантического океана, существенно сокращает производственные и транспортные издержки и делает добычу этих минералов здесь чрезвычайно выгодной. Например, месторождения в Того и Сенегале не могли выдержать конкуренцию с западносахарским из-за больших расходов на транспортировку и высокую себестоимость. В 1968 г. была создана испанская компания «Бу-Краа» (ФОСБУКРАА) для оценки и эксплуатации руд. В 1975 г. испанцы продали 65% пакета акций своей компании Марокко, а в 2003 г. марокканское правительство приобрело отставшую часть акций компании ФОСБУКРАА.

О значимости западносахарских земель для экономического развития Марокко говорит тот факт, что около половины национального бюджета страны идет на покрытие социальных нужд южных регионов (областей) Марокко – т.е. южных провинций основной части Марокко и непосредственно Западной Сахары. И подобные меры уже приносят свои плоды: благодаря активному строительству школ, многие районы Западной Сахары по уровню грамотности превосходят некоторые регионы Марокко². Королевство выделяет колоссальные финансовые средства для реализации своих амбициозных планов, направленных на развитие инфраструктуры, строительство дорог. В ноябре 2013 г. был запущен второй этап инвестирования в Западную Сахару, предусматривающий вложения в 12,5 млрд. долл. и рассчитанный на 10 лет. Марокканские власти рассчитывают сделать Западную Сахару морским транспортным узлом для всего региона Западной Африки и тем самым транспортной «артерией» Атлантического побережья Африки.

Все государственные программы Марокко направлены на улучшение инвестиционной привлекательности Западной Сахары, чтобы иностранные фирмы активно вовлекались в развитие этого региона. Однако многие социальные проблемы данной территории остаются нерешенными, даже несмотря на обилие финансовых потоков. Например, по-прежнему остается крайне высокой безработица среди молодежи – 28%, а среди дипломированных специалистов – 41%. Сохраняется внутренняя неоднородность Западной Сахары (диспропорции в развитии городов и сельских районов).

Инфраструктурное развитие Западной Сахары является основанием и предлогом для финансовой поддержки со стороны марокканского государства, но также становится политическим инструментом для активного участия махзена (марокканской государственной администрации) в жизни западносахарского общества. Для развития Западной Сахары и сокращения диспаритетов в развитии необходимо комплексное реформирование всего социального пространства: должны внедряться механизмы обновления элит, борьба с клановой, племенной и клиентелистской системой, которая блокирует продвижение молодежи по социальной лестнице на местном уровне.

Однако назначая и поддерживая представителей местных элит на ключевые административные посты, не заручившись одобрением населения Западной Сахары, марокканское правительство вызывает, тем самым, недовольство среди западносахарцев недемократичностью и авторитарностью проводимой политики. Многие представители традиционных племенных структур активно вступают в ПОЛИСАРИО,

¹ <http://sadr-russia.ru/fosfatnye-resursy-zapadnoj-saxary-pod-pricelom-mezhdunarodnoj-kampanii>.

² Cherkaoui M. Morocco and the Sahara. Social Bonds and Geopolitical Issues. – Oxford, 2007. P. 84.

поскольку они недовольны засильем промарокканской элиты во всех ветвях власти. Именно наличие этого важного компонента (в виде глав и представителей традиционных племен), который постепенно набирает силу и является сторонником немедленного отделения от Марокко, может стать своеобразным «стеклянным потолком». С его обрушением марокканская власть будет вынуждена признать независимость Западной Сахары. Для решения сложных социальных проблем в Западной Сахаре марокканские власти проводят поступательную политику регионализации – в новой Конституции Марокко особое внимание уделяется всестороннему развитию и модернизации южных территорий Королевства. Строятся транспортные узлы, школы, больницы, колоссальные отчисления идут на улучшение образования и преодоление безработицы, особенно среди молодежи. Также марокканскими властями (в целях «контролируемости» ситуации и усмирения политически активных жителей) поддерживаются стремления западносахарцев к развитию политической системы представительства в регионе – первые региональные выборы в Западной Сахаре намечены на весну 2015 г.

Особый интерес многих держав вызывают исследования, подтвердившие наличие у берегов Западной Сахары крупных нефтяных месторождений. В 2001 г. было подписано соглашение о проведении разведки и добычи нефти между Марокко, американской компанией «Керр МакГи» и французской «Тоталь». Однако Комиссия по правам человека ООН осудила подобное соглашение, ущемляющее права коренного населения страны и не учитывающее его интересы, поскольку статус Западной Сахары в мировом сообществе до сих пор не урегулирован, и договор не может быть подписан со стороны Марокко. Западные компании были вынуждены признать незаконность своих действий, и «нефтяная программа» была отложена.

«Несправедливое» присвоение доходов с захваченной Марокко территории вызывает недовольство многих соседних стран, которые призывают мировое сообщество вмешаться и принудить власти Марокко провести голосование граждан о статусе Западной Сахары и возможном предоставлении ей независимости.

Однако основным камнем преткновения и фактором обострения напряженности в регионе стало заявление американской корпорации «Космос Энерджи» с участием марокканских нефтяных компаний о предстоящем начале бурения скважин у берегов Западной Сахары – недалеко от города Буждур. Многие исследователи и журналисты назвали подобные планы «битвой за нефть в последней колонии Африки»¹.

Подобные действия могут предполагать два возможных сценария в случае обнаружения крупных нефтяных залежей: с одной стороны, Марокко, не обладающее запасами нефти и зависимое от поставок углеводородов от своих партнеров, будет активно препятствовать любым шагам по предоставлению независимости Западной Сахаре, получая значительную выгоду от нефтедобычи; с другой стороны, западные нефтяные компании, тщательно соблюдающие международные конвенции и договоренности, станут активно содействовать решению проблемы Западной Сахары (прежде всего оказывая давление на марокканские власти), что неминуемо приведет к проведению всеобщего голосования и, в конечном счете, провозглашению независимости этой страны.

Таким образом, пример Западной Сахары является еще одной иллюстрацией того, что за политическими конфликтами на самом деле стоят экономические интересы.

¹ <http://www.algerie1.com/flash-dactu/sahara-occidental-le-financial-times-evoque-la-bataille-pour-le-petrole-dans-la-derniere-colonie-dafrique/>

Заключение

Завершая рассмотрение зарубежного опыта региональной политики, стоит отметить, что в той или иной степени региональная проблематика стоит на повестке дня центральных правительств самых разных по типу и уровню развития стран. Мы, конечно, не рассматривали экономически слаборазвитые страны или очень небольшие государства, где не может быть сколько-нибудь значимых межрегиональных диспропорций в уровне социально-экономического развития. Однако мы показали, что региональная политика, пусть и в разных масштабах и формах, есть в экономически развитых странах (Западной Европе, США) и странах со средним уровнем развития экономики (Латинская Америка, Китай, Марокко); с социально-ориентированной рыночной экономикой и другими хозяйственными моделями; в демократических государствах и только находящихся на пути к подлинно демократическому обществу, федеративных и унитарных, с кооперативным и конкурентным федерализмом. Если в столь разных странах присутствует региональная политика, то каковы ее цели? Зачем все-таки нужно регулирование регионального развития со стороны центральных правительств? Ведь именно этот вопрос мы ставили первым во введении к этой книге.

Мотивы, которые заставляют центральные органы власти выстраивать ту или иную систему региональной политики, прежде уже рассматривались в научных публикациях, включая наши собственные¹. Вместе с тем проведенный в данной книге анализ более широкого (по сравнению с традиционным) круга стран позволяет представить и расширенный перечень причин обращения центральных властей к региональной проблематике. При этом мотивы осуществления региональной политики могут быть разными по своей природе – социальными, политическими, экономическими.

Во-первых, региональная политика рассматривается как часть общей политики государства по перераспределению доходов в обществе, особенно в странах социально-ориентированной рыночной экономикой. Очевидно, что невозможно обеспечить сокращение различий в доходах и уровне жизни населения без сокращения различий в уровне экономического развития регионов (в противном случае придется осуществлять чрезмерное перераспределение доходов со всеми вытекающими из этого негативными последствиями). При этом неспособность рынка решить проблему справедливого распределения доходов признается даже либеральными экономистами. Региональная политика как ответ на острые социальные проблемы появлялась во многих нынешних экономически развитых странах, в том числе США (в рамках борьбы с последствиями Великой депрессии) и Германии (в ходе послевоенного восстановления страны). В экономически развитых странах обеспечение социальных задач является бесспорной целью социально-экономической политики государства, поэтому со временем могут меняться парадигмы региональной политики, но не может быть полного отказа от нее.

Во-вторых, региональная политика нередко оказывается необходима для обеспечения социально-политической стабильности, в предельном варианте – сохранения территориальной целостности страны. Центральные правительства вынуждены бывают начать оказывать поддержку социально-экономическому развитию проблемных регионов ради подавления социально-политического недовольства или

¹ Кузнецова О.В. Нужна ли России региональная политика? // Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 3) / Отв. ред. – Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 5-9.

даже волнений. Так было в Италии, Латинской Америке; финансовыми вливаниями Марокко пытается удержать Западную Сахару. Это же справедливо и в отношении российского Северного Кавказа, и даже Москвы (где протестные настроения были вызваны не только политическими мотивами, но и банальной нерешенностью социально-экономических проблем, прежде всего транспортной).

В-третьих, региональная политика нацеливается на обеспечение использования потенциала развития всех регионов страны, поскольку только в этом случае можно обеспечить максимально высокие темпы странового экономического роста. В противном случае оказываются незадействованными ресурсы развития (трудовые, инфраструктурные и др.) ряда территорий, а у наиболее экономически развитых территорий есть пределы роста. Примером страны, где региональная политика появилась не как ответ на острые социальные или социально-политические проблемы, а как источник поиска новых точек роста, является Южная Корея, которую мы не рассматривали отдельно, поскольку становление современной региональной политики в этой стране началось относительно недавно, а существующий опыт рассмотрен в общедоступном обзоре ОЭСР¹.

Это базовые мотивы осуществления региональной политики, но есть и другие аргументы в ее пользу.

Для обеспечения высокого качества жизни населения важно предотвращать массовую миграцию в стране, которая становится данностью при больших контрастах в уровне социально-экономического развития регионов, невозможности получить достойные работу и условия жизни на «малой родине». Миграция в более развитые регионы, как правило, крупные города, приводит к разрыву социальных связей, ухудшению жилищных условий, другим негативным последствиям, которые можно наблюдать и в странах Латинской Америки, и в России.

Достижение социальной стабильности важно не только с точки зрения предотвращения «глобальных» проблем вроде терроризма, отделения регионов, радикальной смены власти, но и по экономическим соображениям. Социальная стабильность важна для нормального течения процессов сбережения и инвестирования в стране.

Дополнительным политическим аргументом в пользу региональной политики может служить необходимость обеспечения исторической справедливости: поддержку отдельных регионов можно рассматривать и в качестве компенсации или исправления ранее принятых решений. Ведь нынешние территориальные диспропорции могут быть вызваны ранее принятыми государственными решениями, например, о выборе места для размещения столицы страны, о прохождении железных или автомобильных дорог, о характере внешнеэкономической политики, важной для приграничных регионов.

С точки зрения экономики важны исследования последних лет, которые показывают, что чрезмерная концентрация населения и экономической активности (как правило, в крупнейших городах) не способствует, а препятствует экономическому росту; концентрация является благом только до определенного предела. Этому есть и эмпирические доказательства (о которых мы говорили в главе 6), и теоретические объяснения. Агломерационные процессы имеют негативные экстерналии в виде роста арендной платы, цен на землю, экологического загрязнения, времени на перемещение в пределах агломерации. В конечном итоге наступает насыщение, когда инвесторы перестают приходить в чрезмерно развитые агломерации. А в такой си-

¹ Industrial Policy and Territorial Development. Lessons from Korea. – OECD, 2012 (http://www.oecd-ilibrary.org/development/industrial-policy-and-territorial-development_9789264173897-en).

туации у инвесторов два варианта действий: или инвестировать в менее развитые регионы, или, если в них нет необходимых условий для вложения средств, инвестировать в другие страны, тем самым способствуя снижению темпов экономического роста страны.

Гипертрофированный рост городов приводит и к другой экономической проблеме – чрезмерным затратам на решение возникающих в таких городах проблем, прежде всего транспортной (и в этом случае Москва является очень наглядной иллюстрацией).

Наконец, еще один аргумент в пользу региональной политики, пожалуй, наименее обсуждаемый в России, – необходимость предотвращения экологических проблем. Чрезмерная концентрация имеет не только негативные экономические, но и экологические последствия, а дабы их избежать, необходимо более или менее равномерное размещение населения и производственной деятельности по территории страны.

Естественно, что высказываемые аргументы в пользу необходимости проведения региональной политики не снимают вопрос о ее результативности и эффективности: теоретически возможна ситуация, когда проведение региональной политики необходимо, но все, что делается в ее рамках, решению существующих проблем совсем не помогает. Важный урок, который можно вынести из зарубежного опыта в этой связи, – необходимость быть очень осторожными в оценках последствий региональной политики.

Прежде всего, надо ясно понимать, что представляла собой оцениваемая региональная политика. Так, и для Латинской Америки, и для России типично путать региональную политику, направленную исключительно на выравнивание доходов (населения и/или доходов региональных бюджетов ради решения текущих социальных задач), и региональную политику, нацеленную на создание долгосрочных условий для экономического развития территорий (путем реализации вполне конкретных мер по привлечению инвесторов). В России нередки ситуации, когда сначала федеральные средства проблемным регионам выделяются на финансирование только текущих расходов (выплату заработной платы врачам и учителям, содержание школьных и больничных зданий), а потом говорят о том, что такая поддержка была неэффективной, поскольку в поддерживавшихся регионах не появились новые рабочие места в промышленности. Подобная ситуация возникает при желании отдельных политиков принизить роль региональной политики.

Напротив, при стремлении преувеличить роль региональной политики, ей могут приписываться те результаты социально-экономического развития регионов, которые к этой политике отношения не имеют. Еще чаще возникают ситуации, когда невозможно дать однозначный ответ на вопрос, что именно привело к ускоренному развитию экономически отсталых территорий – меры региональной политики или же другие факторы и обстоятельства. В данном случае хорошим примером является наднациональная политика ЕС. Новые страны-члены ЕС демонстрировали неплохие результаты в развитии экономики, но стало ли это следствием собственно региональной политики или же вхождения в общеевропейский рынок – вопрос открытый. То же самое можно сказать и про восточные земли Германии в начале 1990-х годов.

Не менее сложный вопрос – как измерять конвергенцию регионов, которая показывает наличие или отсутствие сближения регионов по уровню их социально-экономического развития; достижение конвергенции по сути является целью региональной политики. Во-первых, формально измеряемая конвергенция на основе ре-

гиональных значений ВВП на душу населения не показывает, происходят ли глубинные изменения в структуре экономики проблемных регионов, формируются ли условия для их долговременного экономического развития. Например, в ряде стран Латинской Америки отмечалась конвергенция регионов, однако обеспечивалась она почти исключительно ростом добычи поставляемых на экспорт природных ресурсов в экономически отсталых регионах, а проблемы такой сырьевой экономики хорошо известны.

Во-вторых, конвергенция может носить лишь временный характер. Это хорошо видно на примере Греции (в рамках наднациональной региональной политики ЕС).

В-третьих, важна скорость конвергенции, на которую исследователи часто не обращают внимания. Если конвергенция существует, но для хотя бы двукратного сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов нужно лет 100, то неизбежно возникает вопрос, насколько такие темпы конвергенции приемлемы (латиноамериканские ученые такую ситуацию показали на примере Чили).

Наконец, оценки конвергенции регионов сильно зависят от того, как проведены их границы. Важна степень дробности сетки территориальных единиц, по которой проводится анализ: чем более дробная сетка, тем больше контрасты в показателях (в главе 1 на примере Польши было показано, как в стране сократились межрегиональные различия в результате формирования новой сетки укрупненных воеводств, отвечающих стандартам ЕС). Важно и то, как соотносятся административные границы регионов и фактические границы городских агломераций. Если административные границы отделяют пригороды агломерации от ее ядра, то формально сближение регионов по уровню социально-экономического развития может происходить при дальнейшем разрастании крупнейших городов (т.е. при увеличивающейся концентрации населения и экономической активности). Например, среди латиноамериканских стран Мехико в Мексике и Богота в Колумбии фактически больше своих административных границ.

Главный вывод из сказанного про оценку результатов региональной политики – количественный анализ показателей социально-экономического развития регионов должен обязательно дополняться качественным анализом, экспертными оценками ради понимания того, что на самом деле происходит в проблемных регионах и почему.

Существует и другая сложная, до сих пор не решенная в мировой науке проблема – что вообще понимать под экономическим развитием. На концептуальном уровне принято утверждать, что экономический рост – это еще не развитие, но на практике его оценки в подавляющем большинстве случаев основываются на показателях валового внутреннего продукта или близких к нему. В этой связи интересен опыт Южной Кореи, где целью регионального развития назван не экономический рост, а укрепление инновационных возможностей.

Как показывает зарубежный опыт, региональная политика в любой стране должна отличаться следующими признаками:

- наличие осознанного и сформулированного видения целей регионального развития страны (в виде общих целей, стратегических планов),
- наличие органов власти, несущих ответственность за изменение пропорций территориального развития,
- наличие специальных инструментов, нацеленных на подъем проблемных территорий.

Если посмотреть с этих позиций на российскую ситуацию, то она окажется неоднозначной. Прежде всего, как нам представляется, российская экономическая политика постоянно балансирует между идеями либерализма, плохо подходящими для регулирования экономики в кризисных условиях¹, и разработкой адекватной модели федерального регулирования российской экономики. Соответственно, и региональной политике внимания уделяется то больше, то меньше. Позитивными шагами можно было считать создание в 2004 г. Министерства регионального развития РФ, затем появление значимого раздела по региональной проблематике в Стратегии-2020² (это была попытка сформулировать цели регионального развития в общенациональном стратегическом плане, пусть и небесспорные). Однако сейчас названное министерство ликвидировано, а Стратегия-2020, можно сказать, «лежит на полке». Вместо нее – так называемые майские Указы Президента РФ, среди которых нет указа по региональной проблематике.

При этом нельзя сказать, что в России от региональной политики полностью отказались. Созданы три федеральных министерства, каждое из которых отвечает за социально-экономическое развитие отдельного макрорегиона – Министерство по развитию Дальнего Востока, Министерство по делам Северного Кавказа и Министерство по делам Крыма. В какой-то степени их можно считать аналогами зарубежных агентств (корпораций, комиссий) развития отдельных регионов (территорий) и, возможно, существование «региональных» министерств вполне оправдано. Но это не отменяет необходимости в федеральной структуре, отвечающей за региональное развитие в стране в целом. А Министерство экономического развития РФ эту задачу пока не выполняет.

На самом деле и ликвидация Министерства регионального развития РФ, и зарубежный опыт региональной политики показывают существование серьезной и очень тяжело решаемой проблемы – координации региональной политики с другими «политиками» – социальной, промышленной, инвестиционной и др. В странах ОЭСР тем не менее отработаны некоторые механизмы решения проблемы³ (часть из них уже используются в России, а многие могут быть заимствованы). Это:

- создание координационных структур, таких как межминистерские комитеты и комиссии (в России есть опыт создания государственных/правительственных комиссий социально-экономического развития отдельных регионов);
- создание или реструктуризация министерств для наделения их достаточными полномочиями для решения широкого круга вопросов социально-экономического развития регионов (в этом направлении Россия движется, другое дело, что сконцентрировать достаточный объем полномочий в Минрегионе России не удалось, возможно, опыт «региональных» министерств окажется все-таки положительным);
- стратегическое планирование и программирование с согласованными целями и инструментами экономической политики (формально в России это направление развивается, но реально федеральные власти пока уходят от разработки целостной стратегии регионального развития страны и тем более сколько-нибудь внятного документа с целями федеральной региональной политики);

¹ Опыт латиноамериканских стран также показывает, что отказ от региональной политики в силу либеральных подходов к экономике ни к чему хорошему не приводит.

² Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

³ Regional Development Policies in OECD Countries. – OECD, 2010 (http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries_9789264087255-en).

- создание специальных структур или агентств, обеспечивающих планирование и консультативную поддержку для согласования различных направлений социальной и экономической политики (такой институт в России отсутствует);
- введение института региональных министров (в России есть примеры совмещения постов вице-премьеров российского правительства и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах);
- оценка принимаемых решений с точки зрения их влияния на социально-экономическое развитие территорий (такая практика, по крайней мере на регулярной основе, в России отсутствует);
- подготовка территориального разреза бюджета центрального правительства (это направление в России также, несмотря на неоднократные рекомендации экспертов, отсутствует).

Таким образом, как видим, Россия неплохо продвинулась в решении организационных вопросов региональной политики, есть все возможные для этого структуры. А вот что касается разработки стратегий и программ региональной политики, повышения прозрачности федерального бюджета с точки зрения распределения его расходов по территории страны, то с этими вопросами дело обстоит пока плохо.

Инструменты региональной политики в России тоже есть. Более детально здесь обсуждать их не будем, поскольку, как показывает зарубежный опыт, таких инструментов очень много, и в каждой стране свой их набор, свои традиции. Развиваются в России и межбюджетные отношения, в отношении которых мы показали (особенно в сравнении с Германией) наличие общей для многих стран проблемы поиска компромисса между выравниванием бюджетной обеспеченности регионов и созданием стимулов для органов власти на местах проводить эффективную социально-экономическую политику. К сожалению, как и проблема координации региональной и отраслевой политик, эта проблема решается очень трудно, и готовые рецепты для России найти довольно сложно.

В завершение обратим внимание на еще один вопрос, который является актуальным для многих стран мира, особенно с еще не устоявшейся системой экономических отношений центра и регионов, – это вопрос децентрализации. Обсуждается, во-первых, передача полномочий властям на местах в целом, которая становится необходимым условием и политической стабильности (что показывает пример Марокко), и успешного экономического развития (слабость экономической политики властей на местах считается одной из проблем в странах Латинской Америки).

Во-вторых, важное значение имеет участие региональных властей в выработке и реализации региональной политики. В российской литературе нередко можно встретить противопоставление региональной политики, проводимой «сверху» и «снизу». Однако в зарубежной литературе предлагается и третий вариант – кооперации центральных (федеральных) и региональных властей. Это, по-видимому, оптимальный путь для России.