

УДК 332.1

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ТРАНЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКИ И ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ЕГО В РОССИИ

**М.Н. ДУДИН,**  
*доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
лаборатории стратегического управления  
развитием национальной экономики  
E-mail: dudinmn@mail.ru  
Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации*

**Предмет/тема.** В статье рассмотрена региональная политика как эффективный инструмент трансформации мезосистемы. Исследованы организационно-экономические отношения, складывающиеся в процессе реализации и развития региональной политики, цель которой – выравнивание условий развития отдельных регионов и обеспечение достойного уровня жизни их населению.

**Цели/задачи.** Цель – обобщение зарубежного опыта регионального управления и исследование перспектив его применения в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели дано понятие региональной политики в зарубежных странах, проведен анализ развития такой политики, выявлены возможности использования зарубежного опыта для РФ.

**Методология.** В ходе исследования были использованы правовой, сравнительный, экономико-статистический виды анализа.

**Выводы/значимость.** Было установлено, что реализация государственной региональной политики – это часть хозяйственного механизма любой страны, которая оказывает значимое влияние на ее содержание и развитие.

Сделаны выводы о том, что программно-целевой подход при реализации региональной политики

России по-прежнему остается одним из наиболее востребованных, несмотря на его недостатки. Это объясняется наличием значительных диспропорций в уровне экономического развития регионов, непривлекательностью большинства депрессивных районов для инвесторов, целенаправленностью и концентрацией ресурсов при реализации целевых программ.

Кроме этого, автором даны рекомендации по использованию зарубежного опыта для разработки организационно-экономического механизма формирования и реализации региональной политики в России.

Также сделан вывод о том, что использование зарубежного опыта при реализации эффективной и адекватной конкурентной политики в регионах РФ будет способствовать комплексному равномерному развитию экономики территорий и формированию более устойчивых отношений гражданского общества.

**Ключевые слова:** региональная политика, проблемы региональной политики России, транзитивная экономика, национальная безопасность

В условиях усиления межрегиональной конкуренции и влияния процессов глобализации перед государственными и региональными властями стоит

задача совершенствования системы регионального управления, направленного на поиск эффективных механизмов и методов регулирования территорий, ориентированных на повышение их конкурентоспособности.

По мнению автора, в основе эффективного регионального управления должна находиться особая региональная политика, направленная на превращение конкурентного потенциала региона в фактор его устойчивого развития, способного обеспечивать переход экономической системы на новый, более качественный, уровень функционирования. Модернизация системы регионального управления позволит:

- оптимизировать регуляторную политику устойчивого развития регионов;
- оптимизировать механизм распределения средств между государственными программами;
- оценить эффективность регионального управления;
- инициировать принятие государственных программ развития отдельных регионов.

К сожалению, приходится констатировать, что в современных условиях мировой экономической нестабильности Россия отстала от развитых стран Запада не только в техническом плане, точных науках, но и в теории и практике региональной политики. В связи с этим исследование вопросов, связанных с региональной политикой государства, становится первоочередной задачей, решение которой позволит улучшить конкурентные позиции регионов на национальном и международном уровнях [7, 17].

Впервые понятие «региональная политика» было упомянуто в трудах западных ученых в начале XX в. [1]. Данное понятие использовалось для описания совокупности законодательных, административных, экономических и социальных мер, которые в свое время были направлены на выравнивание уровня и качества жизни населения в различных регионах государства. О новом объекте государственного управления активно заговорили в 1972 г., одновременно с созданием Европейского фонда развития регионов<sup>1</sup>.

Несмотря на многообразие научных разработок российских и зарубежных исследователей в сфере

<sup>1</sup> В 1975 г. был создан первый специфический инструмент региональной политики – Европейский фонд регионального развития.

регионального управления, единого подхода к определению понятия «региональная политика» и ее комплексной оценки в настоящее время, к сожалению, не существует.

В развитых странах понятие региональной политики исследовано только в узком аспекте [1, 14]. В него включаются те направления деятельности государства, в которых достижение пространственных целей осознанно поставлено на первое место. Региональная политика представляет собой «независимое» направление деятельности государства наряду с экономической, социальной, внешней, экологической и иными видами политики. Вместе с тем это осознанная интервенция государства для решения пространственных проблем, которые становятся «неприемлемыми» для страны, а цели, поставленные региональной стратегией, – недостижимыми.

В зарубежных странах на поиск оптимальной модели взаимодействия центра и регионов ушло не одно десятилетие. Анализ опыта мирового сообщества позволяет сделать вывод о том, что для эффективной реализации региональной политики модель взаимоотношений между уровнями власти, бизнесом и населением обязательно должна иметь динамический характер, чтобы корректировать эти взаимоотношения как по вертикали, так и по горизонтали. Развертывание новой системы экономических отношений связано с переходом национальных экономик на модель инновационного развития, которая предполагает не столько включение в процесс экономических и производственно-технических действий больших объемов капиталов, сколько применение значительных интеллектуальных и нравственных ресурсов человека, что обусловлено повышением сложности технологических и организационных действий.

Ведущие российские экономисты сходятся во мнении, что именно инновационный путь развития может способствовать повышению конкурентоспособности региональных социально-экономических систем (в том числе и образующих эту систему предприятий), а также ускорению экономического роста и сокращению отставания отечественной экономики от экономик развитых стран. Однако, несмотря на специфическую направленность государственной политики в области инноваций на национальном и региональном уровнях, а также на поддержку и развитие инновационной сферы, существенных изменений в лучшую сторону в

экономике не происходит. Так, например, по итогам 2013 г. Россия занимает всего лишь 112-е место из 185 в международном рейтинге по условиям ведения бизнеса (Doing Business 2013)<sup>2</sup>.

В связи с этим особую актуальность в последнее время приобретают вопросы, связанные с совершенствованием системы регионального управления [2, 4, 6, 8, 10]. По мнению автора, главным двигателем перехода регионов на путь успешного развития является высокий образовательный и профессиональный уровень населения, поскольку он открывает возможности для применения современных инновационных технологий во всех отраслях и сферах производства материальных благ и услуг, что непременно должно учитываться при формировании региональной политики.

Стоит отметить, что во всех странах мирового пространства региональная политика формируется как симбиоз двух ее типов (общесистемного и селективного). Что касается практики реализации региональной политики, здесь можно выделить широкий набор инструментов управления, различающихся в зависимости от объекта воздействия и общеэкономической ситуации в конкретной стране [12, 15, 20].

Анализируя опыт Евросоюза (ЕС) и ряда зарубежных стран в реализации региональной политики, а также возможностей его применения в России, необходимо отметить, что с конца 1980-х гг. региональная политика ЕС называется политикой сплочения [3, 9, 11]. Одним из основных принципов этой политики является программный принцип, который заключается в организации и принятии решений по финансированию деятельности Евросоюза и стран – членов ЕС в рамках долгосрочного периода планирования.

В ходе реформы региональной политики 1988–1989 гг. Еврокомиссия ввела в действие четыре принципа функционирования структурных фондов:

*1-й принцип* – это концентрация, означающая группировку принимаемых мер вокруг приоритетных целей, чтобы обеспечивать тесную координацию структурной политики;

*2-й принцип* – это партнерство в работе Еврокомиссии и соответствующих органов власти на региональном, местном уровнях и на уровне стран на всех стадиях деятельности;

*3-й принцип* – это дополняемость, в соответствии с которой все мероприятия фондов ЕС софинансируются со стороны стран – членов ЕС (из национальных и региональных бюджетов, а также других источников, в том числе средств частных компаний);

*4-й принцип* – это программный характер, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства используются в структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем, а не на множество безликих проектов стран Евросоюза.

Разрабатывая очередной среднесрочный (рассчитанный на 7 лет) финансовый план на 2014–2020 гг., Европейская комиссия подготовила и одобрила в октябре 2011 г. законодательные предложения по региональной политике ЕС. Новый пакет инструкций по региональной политике ЕС вступил в силу в 2014 г.<sup>3</sup>.

Ключевыми пунктами нового этапа региональной политики ЕС являются:

- сотрудничество государств – членов ЕС в достижении ориентиров, установленных стратегией «Европа-2020»;
- более совершенная координация действий, в том числе по линии европейских структурных фондов;
- финансирование как побудительный стимул для достижения ориентиров, установленных стратегией ЕС «Европа-2020»;
- установление прямой зависимости решений о предоставлении средств из европейских фондов от выполнения государствами – членами ЕС обязательств по сокращению бюджетного дефицита и размеров государственного долга в рамках европейского семестра<sup>4</sup>.

В частности, в новом пакете инструкций по региональной политике ЕС на 2014–2020 гг. предусмотрены рекомендации по сокращению различий в финансировании между регионами в процессе социально-экономического развития, в том числе на территории «новых» стран – членов ЕС. Об этом говорится в коммюнике 2009 г. министров региональной политики стран – членов ЕС<sup>5</sup>. Их заявление

<sup>3</sup> Cohesion policy 2014–2020: Investing in growth and jobs. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014\\_leaflet.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet.pdf).

<sup>4</sup> Making it happen: the European Semester. URL: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm).

<sup>5</sup> Communiqué of Ministers for Regional Policy. The Ministers for Regional Policy of the European Union met in Mariánské Lázně, Czech Republic, on 23 and 24 April 2009 to discuss the future Cohesion Policy.

<sup>2</sup> Россия в рейтинге Ведение бизнеса — 2013. URL: <http://xn--80adjkclhjd6blf.xn--p1ai/inratings/1438.html>.

во многом базируется на докладе Еврокомиссии о региональных проблемах до 2020 г.<sup>6</sup> (опубликован осенью 2008 г.). В этом же документе в региональном разрезе представлены возможные последствия четырех основных вызовов для ЕС в ближайшем десятилетии, среди которых:

- глобализация (развитие ее процессов обостряет конкуренцию ЕС с другими частями мира и предъявляет повышенные требования к производительности труда, качеству образования и уровню занятости населения);
- демографические изменения (старение населения, сокращение его численности и сопутствующие этому проблемы дефицита рабочей силы и неконтролируемой миграции будут воздействовать на все стороны общественной жизни);
- изменения климата (в ЕС они в основном коснутся так называемых уязвимых секторов – туризма, энергетики, сельского хозяйства и рыболовства, но негативную роль также играют эрозия берегов и наводнения, угроза засухи);
- энергетическая безопасность (как известно, страны ЕС сильно различаются между собой по уровню эффективности энергопотребления, в том числе по параметрам внутренней и внешней безопасности энергоснабжения, а также по степени негативного воздействия на окружающую среду).

Глобализация в докладе Еврокомиссии о региональных проблемах до 2020 г. представлена как наиболее опасный вызов для Португалии, юга Испании и Италии, а также для многих территорий в странах Западной Европы<sup>7</sup>. Улучшение энергетической безопасности наиболее актуальным будет для Эстонии, Ирландии, Польши, Чехии, Словакии [16], Болгарии, Греции, Италии, а также ряда регионов других стран.

Принимая во внимание сказанное, а также анализируя современную экономическую обстановку, автор отмечает, что в числе основных реципиентов ассигнований финансовой помощи в рамках региональной политики ЕС начиная с 2014 г. наиболее вероятно будут регионы Южной и Восточной Европы. Не исключено, что возобладают и другие

подходы к региональной политике ЕС. Тем не менее даже во многих критических публикациях не подвергается сомнению необходимость масштабного наднационального регулирования территориального развития в ЕС с учетом конвергенции и роста конкурентоспособности регионов. Это позволяет предположить, что шаги по повышению эффективности системы региональной политики ЕС, которые приняты до конца 2014 г., приведут к упрощению механизмов этой системы и увеличению ее прозрачности, но не выльются в действительно кардинальные преобразования. Однако, как и во многие предыдущие периоды, возможно внедрение в систему региональной политики ЕС отдельных новых подходов [18].

Программы ЕС характеризуются как секторным, так и географическим подходами<sup>8</sup>. Это позволяет всем европейским регионам претендовать на определенную форму поддержки, при этом сохраняется концентрация ресурсов в наименее развитых регионах. Система совместного финансирования и партнерства укрепляет права собственности. Органы управления, объединяющие широкий спектр интересов, должны покрывать до половины затрат, связанных с конкретными проектами, за счет местных (государственных или частных) источников<sup>9</sup>.

В Евросоюзе строго регламентируется правовое поле, устанавливающее широкий спектр правил и приоритетных проектов, регулирующих стратегическое развитие, что обусловлено институциональной архитектурой, в рамках которой страны – участницы ЕС и Европейский парламент выбирают правовую основу. В то же время право выбора и поддержка отдельных проектов и интегрированных программ делегируются органам управления на национальном и региональном уровнях, отделенных от европейского институционального уровня. Интегрированные программы требуют большего институционального потенциала на региональном уровне, именно поэтому в ЕС существует широкая сеть разнообразных фондов поддержки.

Структурные фонды Евросоюза отвечают за финансовое обеспечение некоторых проектов и

<sup>6</sup> Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions // Commission Staff Working Document. November 2008. URL: <http://ec.europa.eu>.

<sup>7</sup> Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions // Commission Staff Working Document. November 2008. URL: <http://ec.europa.eu>.

<sup>8</sup> Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_ru.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf).

<sup>9</sup> Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_ru.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf).

программ Сообщества по определенным направлениям:

- Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF, 1962) осуществляет поддержку общей аграрной (сельскохозяйственной) политики ЕС (Common Agricultural Policy, CAP);
- Европейский социальный фонд (European Social Fund, ESF, 1960) финансирует переквалификацию и переобучение трудящихся и молодежи, особенно в регионах и отраслях с высоким уровнем безработицы. Также ESF в текущих программах финансирует проекты, связанные с повышением адаптационного потенциала работников и предприятий и доступности рынка труда, направленные на борьбу с безработицей, на повышение социальной интеграции и укрепление человеческого капитала;
- Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF, 1975) ориентирован на содействие регионам, отстающим в своем развитии или пораженным структурным кризисом;
- Финансовый инструмент отрасли рыболовства (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIG, 1993) – один из структурных фондов Евросоюза, осуществляющий поддержку рыболовецких программ и экологических проектов.

В настоящее время основными финансовыми инструментами политики Евросоюза являются Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд и Европейский фонд сплочения.

В период с 2007 по 2013 г. за счет европейского фонда регионального развития осуществлялось финансирование торговли, направлялись инвестиции в инфраструктуру и на подъем внутреннего потенциала, а также на стимулирование регионального и местного развития.

Региональная политика требует долгосрочного стратегического видения поставленных целей, которые могут включать развитие ключевых секторов экономики (транспорта, территориального развития). Применение европейского опыта в сфере региональной политики заключается в попытке выделения наиболее приоритетных вопросов и проблем, которые следует принять во внимание при разработке программ стратегии регионально-го управления в России. Прозрачность процесса

реализации региональной политики и программ развития – важная составляющая эффективного управления в XXI в.

Необходимо также отметить, что одним из основных принципов политики сплочения ЕС является программный принцип. Программно-целевой метод приобрел активных сторонников во многих развитых странах мира [13, 19]. Главным назначением программ регионального развития было и остается выравнивание условий развития отдельных регионов и обеспечение достойного уровня жизни их населению.

Программы в зависимости от роли федерального правительства в реализации можно разделить на две основные категории – управление «мягкого типа» и управление «жесткого типа». Первая категория включает программы «федеральной помощи», основное содержание которых состоит в выделении федеральных бюджетных средств на осуществление проектов местных органов власти, учебных заведений, частного сектора и т.д. (обычно в целях развития сети автодорог, создания новых рабочих мест в депрессивных районах). Реализация программ этой категории контролируется федеральным правительством лишь в самой общей форме. Программы «жесткого типа» обычно фактически управляются государственными ведомствами, несмотря на то, что в их реализации зачастую принимают участие частные фирмы (программы строительства наиболее важных объектов, по разработке систем вооружения и т.п.).

В Великобритании целевые региональные программы охватывают почти половину территории страны, в Норвегии – до 90% территории. Практически во всех европейских странах были созданы специальные ведомства или административные органы, а также бюджетные фонды, которые занимаются вопросами программного развития регионов.

Использование целевых программ особенно необходимо в периоды экономического спада. Например, в Японии они применяются в качестве средства стимулирования новых, наукоемких отраслей (электроника, робототехника, информационные системы). Государственные органы, осуществляющие управление программой, занимаются только общей координацией, не вмешиваясь в конкретные производственные процессы. Экономическое программирование оказывает позитивное влияние на хозяйственную жизнь всей экономики Японии.

Кроме этого, можно выделить экономические целевые программы регионального развития, которые активно использовались в 1950–1960-х гг. в США и СССР. Стоит напомнить, что в этот период и в США, и в бывшем Советском Союзе создавались сложные территориальные научно-технические комплексы, которые в современной терминологии определяются как наукограды или технополисы [5, 13].

Целевые программы в странах Западной Европы применяются преимущественно для развития производств с большим сроком окупаемости и не представляют большого интереса для частного капитала.

Так, например, в современной Федеративной Республике Германии (ФРГ) наиболее острой проблемой регионального развития является отставание восточных территорий, а средства между западными и восточными землями распределяются как 1:6. Особое внимание в этой стране уделяется стимулированию экономического роста за счет структурной трансформации, которая признается более эффективным инструментом государственной политики, чем субсидирование депрессивных отраслей и другие формы протекционизма. При этом региональная политика поддерживает проекты, направленные на создание новых рабочих мест и оказывающие наименьшее давление на окружающую среду, а также сочетается с политикой поддержки малого и среднего бизнеса, инновационной политикой и другими направлениями социально-экономической политики ФРГ.

В отличие от ФРГ целью государственной региональной политики Великобритании является создание новых отраслей взамен старых, на которых базировалась вся экономика депрессивных районов. Одним из способов достижения этой цели стала разработка государственной программы, направленной на поощрение миграции населения из густонаселенных районов в депрессивные. При этом поощрялся перевод компаний из Западного Мидленда и Юго-Востока (наиболее развитых районов) в районы развития. Одновременно ограничивалось новое строительство на Юго-Востоке. Программа разрабатывалась центральным правительством, осуществлялась непосредственно при участии властей графств. Подобные поощрения районов и предприятий проводились избирательно путем предоставления в первую очередь субсидий на инвестиции в промышленность.

Основная региональная проблема Италии – отсталость юга в экономическом развитии и уровне

жизни, протекающая на фоне прогрессивного развития северных провинций. Началом более или менее широкой и последовательной государственной политики в отношении южных территорий можно считать формирование «плана Ванони» и создание «касс юга», в которую отчислялись средства предприятий севера (государственного фонда финансирования развития) в 1950 г., целью которого было включение юга в общую экономическую систему Италии. План предусматривал создание дополнительных промышленных мощностей, развитие отраслей с преобладанием государственных предприятий и привлечение в них частного капитала. Данная мера отличалась от всех предшествующих тем, что носила долговременный, специальный и чрезвычайный характер.

В рамках данной статьи актуален анализ опыта реализации регионального управления программами развития в Польше, которая считается одним из ближайших соседей РФ по территориальному признаку.

После вступления в ЕС Польша получила доступ к финансовым инструментам управления региональной политики (и в целом политики сплочения). В период долгосрочного финансового планирования Польша стала крупнейшим бенефициаром этой политики. Около четверти общего объема средств, выделенных на ее реализацию, направлено на экономику регионов Польши.

Планирование финансовых интервенций осуществляется за счет структурных фондов и Фонда сплочения ЕС<sup>10</sup>. Они дают возможность для развития во многих регионах, нуждающихся в помощи, и способствуют уменьшению неравенства между регионами в странах – членах ЕС. Эффективность финансовой интервенции ЕС зависит не только от выделения средств на конкретные оперативные программы, но и от деятельности субъектов, использующих их. Регионы, которые активно участвуют в планировании и осуществлении региональной (межрегиональной) политики, выдвигаются на первое место в этом списке. Местные власти, которые являются крупнейшими получателями средств ЕС в Польше, играют решающую роль в распределении средств на местах.

В предыдущем периоде программирования, основанном на комплексном руководящем при-

<sup>10</sup> Европейский фонд сплочения (конвергенции) (Cohesion Fund). URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm).

нции Евросоюза, страны – члены ЕС разработали национальные планы развития, формируя основу для подготовки общей поддержки. Следующим шагом была разработка оперативных программ и дополнений к ним. В текущем бюджетном периоде этапы программирования финансовой помощи из фондов ЕС были снижены.

Польша стремится к конвергенции с ЕС<sup>11</sup> и получает поддержку за счет структурных фондов и Фонда сплочения (в том числе Европейского инвестиционного банка кредитов). Долгосрочный план развития Польши на 2004–2006 гг. был национальным планом развития, который реализовался на базе пяти отраслевых оперативных программ комплексной региональной, оперативной и технической помощи.

Польская стратегия развития 2007–2013 гг. (In Polish Narodowa Strategia spójności, далее – NSS) основана на совокупности следующих программ:

- «Инфраструктура и окружающая среда» (OP I&E);
- «Инновационная экономика» (OP IE);
- «Оперативная программа человеческого капитала» (OP HC);
- 16 региональных оперативных программ (ROP);
- оперативные программы развития Восточной Польши (OP EPD);
- «Оперативная программа Европейского территориального сотрудничества» (PO ETC);
- «Оперативная программа технической помощи» (OP TA).

Направления поддержки ЕС на 2007–2015 гг. отражены в национальной стратегической программе Польши (National strategic reference framework – NSRF)<sup>12</sup>. NSRF – это основной стратегический документ, содержащий диагностику социально-экономической ситуации страны и регионов, определение ключевых вызовов для экономики, способов достижения целей социальной, экономической и пространственной сплоченности со странами и регионами Евросоюза. NSRF также предусматривает реализацию программ межрегионального сотрудничества, охватывающих всю территорию

Евросоюза. Распределение ресурсов для реализации региональных текущих программ осуществляется с учетом критериев (демографические показатели, уровень доходов и безработицы).

Мероприятия, предусмотренные в NSRF, реализуются в Польше в соответствии с документами Лиссабонской стратегии<sup>13</sup>, приоритетной целью которой является стремление сделать Евросоюз самой конкурентоспособной экономикой мира. Стратегическая цель NSRF в связи с этим заключается в создании условий для повышения конкурентоспособности экономики, основанной на знаниях, обеспечении занятости населения и повышении уровня социальной, экономической и пространственной сплоченности. Стратегическая цель дополнена решением следующих конкретных задач.

Задача 1. Улучшение функционирования государственных институтов и развитие партнерских отношений.

Задача 2. Повышение качества человеческого капитала и укрепление социальной сплоченности.

Задача 3. Строительство и модернизация технической и социальной инфраструктур, имеющих принципиальное значение для конкурентоспособности Польши.

Задача 4. Повышение конкурентоспособности и инновационности предприятий (в том числе обрабатывающей промышленности с высокой добавленной стоимостью) и развитие сферы услуг.

Задача 5. Повышение конкурентоспособности польских регионов и предупреждение их социальной, экономической и пространственной изоляции.

Задача 6. Балансировка возможности для роста и поддержка структурных изменений в сельских районах.

Для эффективной реализации стратегической программы NSRF Польше были предоставлены денежные средства в размере 85,6 млн евро (67,3 млн евро – из фондов ЕС, 11,9 млн евро – из национальных государственных средств, в том числе 5,9 млн евро – из государственного бюджета, 6,4 млрд евро – из средств частных инвесторов)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Конвергенция – это сближение в сторону слияния, устойчивого равновесия и развития.

<sup>12</sup> National strategic reference framework. Poland 2007–2013. Document adopted by the European Commission on 7th May 2007. URL: [https://www.mrr.gov.pl/english/european\\_funds/european\\_funds\\_2007\\_2013/nss/Documents/NSRO\\_an\\_20\\_07.pdf](https://www.mrr.gov.pl/english/european_funds/european_funds_2007_2013/nss/Documents/NSRO_an_20_07.pdf).

<sup>13</sup> From the Lisbon Strategy to Europe 2020. URL: [http://www.dubrovnik.hr/HUPG/conference\\_dubrovnik2013/keydocuments/From%20the%20Lisbon%20Strategy%20to%20Europe%202020.pdf](http://www.dubrovnik.hr/HUPG/conference_dubrovnik2013/keydocuments/From%20the%20Lisbon%20Strategy%20to%20Europe%202020.pdf).

<sup>14</sup> Kazimiera W. European regional policy and its implementation in Poland in 2007–2013. URL: <http://www.wsb.pl/english/sites/english.nowestrony.sandbox.dti.tebakademia.pl/files.pdf>.

**Распределение средств структурных фондов и Фонда сплочения ЕС  
и доля отчислений для реализации стратегии развития Восточной Польши  
в 2007–2013 гг.**

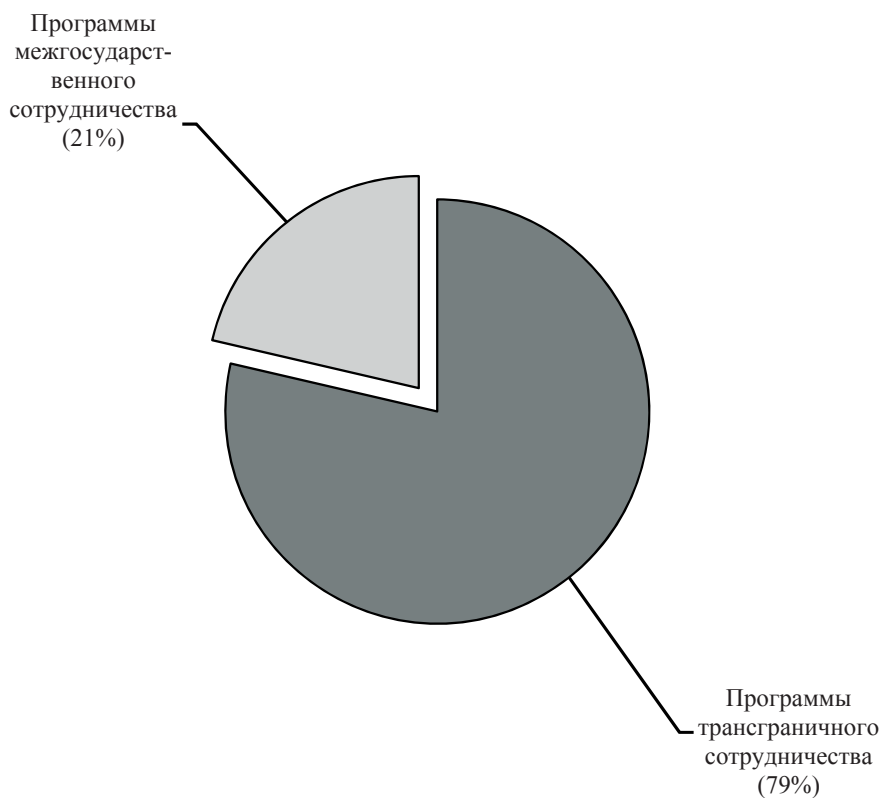
Текущая программа	Финансовая помощь, млрд евро	Удельный вес, %	Источник финансирования
Инфраструктура и окружающая среда	27,9	41,9	Европейский фонд регионального развития, Фонд сплочения
Региональная текущая программа	16,6	24,9	Европейский фонд регионального развития
Человеческий капитал	9,7	14,6	Европейский фонд регионального развития, Фонд сплочения
Инновационная экономика	8,3	12,4	Европейский фонд регионального развития
Развитие Восточной Польши	2,3	3,4	Европейский фонд регионального развития, в том числе дополнительные 992 млн евро, предоставленные Европейской комиссией
Техническая помощь	0,5	0,8	Европейский фонд регионального развития
Резервы повышения производительности	1,3	2,0	Европейский фонд регионального развития, Фонд сплочения
<b>Итого</b>	<b>66,6</b>	<b>100</b>	—

*Источник:* составлено по данным: Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspieraja cewzro stgospodarczy i zatrudnienie. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. URL: [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4974E0EF-657B-4C3B-9E52-7EB26C356063/31941/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4974E0EF-657B-4C3B-9E52-7EB26C356063/31941/NSRO_maj2007.pdf).

Распределение средств структурных фондов и Фонда сплочения ЕС, а также отчисления из этих фондов на реализацию программы NSRF представлены в таблице.

Шестнадцать региональных текущих программ и текущая программа развития Восточной Польши имеют непосредственно региональный характер. 28,3% средств были выделены на финансирование этих программ. Оставшаяся сумма предназначалась для финансирования задач, направленных на достижение главных целей.

В целях достижения европейского территориального сотрудничества денежные средства в сумме 731,1 млн евро были распределены между программами трансграничного сотрудничества (438,5 млн евро – 78,6% от общего объема средств) и программами межгосударственного сотрудничества (119,2 млн – на 21,4% от общего объема ресурсов) (см. рисунок).



*Источник:* составлено по данным: Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspieraja cewzro stgospodarczy i zatrudnienie. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. URL: [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4974E0EF-657B-4C3B-9E52-7EB26C356063/31941/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4974E0EF-657B-4C3B-9E52-7EB26C356063/31941/NSRO_maj2007.pdf).

**Распределение денежных средств для развития Польши в 2007–2013 гг.  
в рамках европейского территориального сотрудничества**



Таким образом, подводя итоги исследования особенностей региональной политики, можно сделать вывод о том, что ее основная цель заключается в создании условий для повышения конкурентоспособности регионов и стремлении к социальной, экономической и территориальной сплоченности. Увеличение доли средств в бюджете Евросоюза, выделенных на реализацию этой политики, свидетельствует о его важности.

Рассмотренный зарубежный опыт региональной политики подтверждает актуальность применения некоторых ее инструментов в России, в том числе при осуществлении региональных государственных программ.

В Российской Федерации под федеральной программой понимается увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации<sup>15</sup>.

Кроме этого, стоит отметить, что для координации действий вертикали органов исполнительной власти, а также в целях их эффективного взаимодействия, в том числе по программно-целевым аспектам, в 2014 г. был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Переход на программный принцип формирования бюджетов всех уровней должен завершиться в 2016 г. Такая задача определена в послании Президента РФ за 2013 г. Программный принцип уже положен в основу формирования федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг.

Суть указанного принципа заключается в направленности действий каждого управленца на результат при его персональной ответственности за достижение намеченного результата. Следует заметить, что первые теоретические обоснования скоординированного в интересах жителей развития муниципального хозяйства были сделаны российским ученым Л.А. Велиховым еще в 1928 г.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594: постановление Правительства РФ от 14.11.2009 № 927 (ред. от 29.07.2013).

<sup>16</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л.: Государственное издательство, 1928. 468 с.

Также автор отмечает, что в современный период первый шаг к практическому переходу на координацию разнородных мероприятий по социально-экономическому развитию был завершён в 2009 г. изданием Указа Президента РФ от 12.09.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Следующим шагом стал Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Затем был принят Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Этим документом предусматривалась реализация государственных программ, которые должны вывести программно-целевое планирование на новый уровень. Согласно этому закону основная часть целевых статей расходов бюджетов с 2014 г. стала формироваться исходя из содержания государственных программ.

Необходимость перехода на использование программного бюджета связана с требованиями рационального использования выделяемых средств. Программное бюджетирование обеспечивает взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических ориентиров.

Несмотря на высокую степень актуальности применения программно-целевого подхода в России и наличие положительного зарубежного и советского опыта, существует большое количество проблем в сфере его реальной, эффективной реализации на практике.

Необходима не просто помощь депрессивным районам, а именно стимулирование их развития. Этого можно достичь путем пересмотра роли государства в регулировании пространственного развития. Необходим переход от прямого административного воздействия к методам нормативно-правового регулирования, определяющим правила поведения в хозяйственной деятельности, как это происходит в ФРГ и Великобритании. Следовательно, необходимо изменение критериев отбора субсидируемых предприятий или регионов (на основе собственных планов развития), ужесточение мониторинга и контроля за использованием средств. Положительным опытом для России можно считать применение инструментов по привлечению инвестиций и трудовых ресурсов в депрессивные регионы, в том числе

благодаря предоставлению льготного налогового режима компаниям, размещающим предприятия в таких районах.

Разработка программ региональными властями и утверждение их на федеральном уровне в ФРГ позволяют решать наиболее насущные региональные проблемы с учетом возможностей федерального бюджета.

В связи с этим в дальнейшем необходимо совершенствовать методику разработки, реализации и контроля за выполнением федеральных целевых программ, в том числе и на основе разумного применения зарубежного опыта. Это послужит мощным фактором сбалансированного социально-экономического развития России.

**Выводы.** Итогом проведенного исследования могут служить следующие тезисы:

- государственная региональная политика представляет собой симбиоз социально-экономического инструментария и методов, направленных на решение пространственно-территориальных проблем и достижение сбалансированного национального развития;
- европейскими странами накоплен значительный опыт в области разработки и реализации региональной политики. Эти знания наиболее успешно могут быть реализованы при условии использования программно-целевых методов. Так, например, в Норвегии с использованием программно-целевых методов осуществляется региональное развитие порядка 90% территорий;
- планомерная и последовательная реализация региональной политики в Евросоюзе основана на создании специальных структурных фондов (например, Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития). Использование ресурсов этих фондов направлено на повышение конкурентоспособности регионов, совершенствование их инфраструктуры и укрепление трансграничных, а также межгосударственных связей. В частности, в Польше за счет средств европейских фондов и национального Фонда сплочения финансируется порядка 42% стоимости целевых программ, направленных на обеспечение инфраструктурного развития регионов и защиту окружающей среды.

Все это позволяет сделать вывод о том, что в тяжелых условиях мировых экономических санкций, в которых оказалась Россия и ее региональные сис-

темы, для обеспечения устойчивого экономического роста недостаточно простого выделения бюджетных средств на реализацию региональных целевых программ. Требуется разработка более детального механизма финансирования с учетом альтернативных вариантов расходования финансовых средств в зависимости от их фактического объема.

Для обеспечения планомерного и сбалансированного регионального развития необходимо воспользоваться зарубежным опытом и разработать собственный организационно-экономический механизм формирования и реализации региональной политики. В организационном плане данный механизм должен включать совокупность целевых программ в соответствии с установленной иерархией ответственности. В экономическом плане этот механизм должен объединять совокупность специальных структурных фондов, обеспечивающий финансирование программ регионального развития.

**Заключение.** Необходимым условием выхода российской экономики и региональных систем на траекторию успешного экономического роста в условиях транзитивной экономики и международных санкций должно являться наличие собственной оптимальной стратегии долгосрочного развития, предполагающей проведение системной научно-технической и финансовой политики избирательности и концентрация сил и средств на приоритетных направлениях. Предпосылкой успешности указанной стратегии должна выступать эффективная работа национальной финансово-инвестиционной системы, способной обеспечить переток капитала в развитие новых производств. При этом данная стратегия должна базироваться в первую очередь на внутренних кредитных источниках.

Следствием функционирования новой региональной политики станут поддержание загрузки производственных мощностей на оптимальном уровне, снижение безработицы, увеличение оборота оптовой и розничной торговли, рост потребительского спроса. Кроме того, использование программно-целевого подхода при реализации региональной политики России, безусловно, будет способствовать обеспечению комплексного развития территорий муниципалитетов и формированию отношений гражданского общества.

Вместе с тем автор отмечает, что в настоящее время не следует слишком преувеличивать значение программно-целевого планирования, поскольку подготовка и реализация государственных программ,

увязанных с бюджетными расходами, привносит новые риски в практику государственного управления в России», которые связаны с «ошибками в выборе средне- и долгосрочных целевых программ. Данный факт подтверждается современной экономической ситуацией в России, где государственный бюджет был сверстан с учетом определенного уровня цены на нефтяные ресурсы, которая в последнее время имеет тенденцию к уменьшению со всеми вытекающими проблемами и трудностями для страны.

### Список литературы

1. *Артоболевский С.С.* Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3. С. 3–17.
2. *Бочко В.С.* Развитие территорий муниципальных образований с использованием программного метода // Экономика региона. 2014. № 1. С. 33–43.
3. *Воронов К.В.* Северные страны и ЕС: формула и конфигурация внутренней безопасности // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 6. С. 23–33.
4. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. М.: ВШЭ, 2003. 495 с.
5. *Глухов К.В.* Внедрение программно-целевых методов в России на федеральном и региональном уровнях (на примере Москвы) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 188–196.
6. *Долгушева А.В.* Региональная экономика и управление: учеб.-метод. пособие. Благовещенск: АмГУ, 2010. 156 с.
7. *Исляев Т.Р.* Региональная пространственная политика социально-экономического развития: взгляд на теорию и историю // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 268–270.
8. *Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н.* Новая экономическая политика: важнейшие императивы финансовой политики современной России // Экономика и управление. 2014. № 2. С. 6–11.
9. *Кашкин С.Ю.* История, принципы, направления реализации и перспективы правового регулирования региональной политики ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 6. С. 83–98.
10. *Коломак Е.А.* Эволюция пространственного распределения экономической активности в России // Регион: Экономика и Социология. 2014. № 3. С. 75–93.
11. *Кузнецов А.В.* Региональная политика стран ЕС (монография). М.: ИМЭМО РАН, 2009. 189 с.
12. *Клемешев А.П., Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* О потенциале и возможностях сотрудничества Российской Федерации со странами Балтии в инновационной сфере // Балтийский регион. 2011. № 3. С. 88–97.
13. *Максимец Н.В., Шакирова Г.Р.* Теоретические и методические основы программно-целевого управления // Российское предпринимательство. 2012. № 21. С. 32–36.
14. *Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Региональная экономическая политика субъекта Федерации: проблемы разработки и реализации // Регион: Экономика и Социология. 2014. № 1. С. 124–144.
15. *Носко Б.П., Саломатин Д.Ю.* Сервис-ориентированный регион как основа для обеспечения нового качества жизни населения // Информационное общество. 2014. № 1. С. 24–30.
16. *Попов А.А.* Становление региональной политики в Словакии и Словении: два пути в зону «евро» // Социум и власть. 2012. № 1. С. 117–121.
17. *Фетисов Г.Г., Орешин В.П.* Региональная экономика и управление. М.: Инфра-М, 2013. 416 с.
18. *Федоров Г.М.* Потенциал сотрудничества России и ЕС в инновационной сфере на Балтике // Региональные исследования. 2013. № 2. С. 57–64.
19. *Чернявский Д.А.* Программно-целевой подход в развитии региональных инновационных систем // Креативная экономика. 2010. № 8. С. 9–15.
20. *Шишкина Е.А.* Формирование системы регионального стратегического планирования: основные проблемы и пути решения // Российское предпринимательство. 2012. № 15. С. 116–122.

FOREIGN EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION  
OF REGIONAL POLICY IN THE CONDITIONS OF TRANSITIVE ECONOMY  
AND THE POSSIBILITY OF ITS APPLICATION IN RUSSIA

Mikhail N. DUDIN

**Abstract**

**Importance** Modern regional management needs a special regional policy aimed to transform the competitive potential of the region as a factor of its sustainable development. Due to this, for solving the problems associated with the formation of an effective and adequate regional competition policy, it is very important to study foreign experience of not only individual countries but the European Union, as a whole. The object of the study is the regional policy as an effective instrument for transformation of a meso-system (territorial integrity, social and economic open system – the region). I studied the organizational and economic relations that are getting formed in the implementation and development of the regional policy, which aims to align the conditions of development of individual regions and ensuring a decent standard of living for their population.

**Objectives** The purpose of this paper is the generalization of foreign experience of regional management and the study of its application prospects in the Russian Federation. To achieve this goal, I give the concept of regional policies in foreign countries, analyze the development of such a policy, and identify the possibility of using foreign experience for the RF.

**Methods** In the course of the study, I used legal, comparative, and economic-statistical analyses.

**Results** I found that the implementation of the State regional policy is part of the economy of any country that has a significant impact on its maintenance and development.

**Conclusions and Relevance** A practical value of the work is the study of the possibility of using foreign experience in the implementation of the regional policy in the Russian Federation. Despite the shortcomings, a program-target approach in the implementation of the regional policy of Russia is still one of the most popular. This is due to the great disparities in the levels of economic development of the regions, the unattractiveness of the most depressed areas for

investors, focus and concentration of resources in the implementation of targeted programs. I conclude that the use of foreign experience in the formation of an effective and adequate regional competition policy in the Russian Federation will provide a comprehensive and balanced development of territories forming relations of civil society.

**Keywords:** regional policy, problems, Russia, transitive economy, national security

**References**

1. Artobolevskii S.S. Zapadnyi opyt realizatsii regional'noi politiki: vozmozhnosti i ogranicheniya prakticheskogo ispol'zovaniya [Western experience of realization of the regional policy: opportunities and restrictions of practical use]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Research*, 2008, no. 3, pp. 3–17.
2. Bochko V.S. Razvitie territorii munitsipal'nykh obrazovaniy s ispol'zovaniem programmnoy metoda [The development of territories of municipal formations using a program method]. *Ekonomika regiona = The Region's Economy*, 2014, no. 1, pp. 33–43.
3. Voronov K.V. Severnye strany i ES: formula i konfiguratsiya vnutrennei bezopasnosti [Northern Countries and EU: Formula and Configuration of Domestic Security]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya = World Economy and International Relations*, 2012, no. 6, pp. 23–33.
4. Granberg A.G. *Osnovy regional'noi ekonomiki* [Fundamentals of regional economy]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2003, 495 p.
5. Glukhov K.V. Vnedrenie programmno-tselevykh metodov v Rossii na federal'nom i regional'nom urovnyakh (na primere Moskvy) [Introduction of program and purpose-oriented methods in Russia at the Federal and regional levels (a Moscow case study)]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2008, no. 3, pp. 188–196.

6. Dolgusheva A.V. *Regional'naya ekonomika i upravlenie* [Regional economy and management]. Blagoveshchensk, Amur State University Publ., 2010, 156 p.
7. Islyayev T.R. Regional'naya prostranstvennaya politika sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: vzglyad na teoriyu i istoriyu [Regional spatial policy of the socio-economic development: a take on the theory and history]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2012, no. 4, pp. 268–270.
8. Ivanter V.V., Porfir'ev B.N. Novaya ekonomicheskaya politika: vazhneishie imperativy finansovoi politiki sovremennoi Rossii [The Russian Federation's New Economic Policy: Major Policy Imperatives Affecting Its Financial Growth (Article III)]. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*, 2014, no. 2, pp. 6–11.
9. Kashkin S.Yu. Istoriya, printsipy, napravleniya realizatsii i perspektivy pravovogo regulirovaniya regional'noi politiki ES [History, principles, directions of realization and prospects of legal regulation of the regional policy of EU]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2012, no. 6, pp. 83–98.
10. Kolomak E.A. Evolyutsiya prostranstvennogo raspredeleniya ekonomicheskoi aktivnosti v Rossii [Evolution of the Spatial Distribution of Economic Activities in Russia]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = The Region: Economy and Sociology*, 2014, no. 3, pp. 75–93.
11. Kuznetsov A.V. *Regional'naya politika stran ES: monografiya* [Regional policy of EU countries: a monograph]. Moscow, Institute of World Economy and International Relations of RAS Publ., 2009, 189 p.
12. Klemeshev A.P., Fedorov G.M., Zverev Yu.M. O potentsiale i vozmozhnostyakh sotrudnichestva Rossiiskoi Federatsii so stranami Baltii v innovatsionnoi sfere [On the potential and opportunities for cooperation between the RF and Baltic countries in the field of innovation]. *Baltiiskii region = Baltic Region*, 2011, no. 3, pp. 88–97.
13. Maksimets N.V., Shakirova G.R. Teoreticheskoe i metodicheskoe osnovy programmno-tselevogo upravleniya [A theoretical and methodical base of the special-purpose programs management]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Journal of Russian Entrepreneurship*, 2012, no. 21, pp. 32–36.
14. Marshalova A.S., Novoselov A.S. Regional'naya ekonomicheskaya politika sub'ekta Federatsii: problemy razrabotki i realizatsii [Regional policy of a subject of the Russian Federation: problems of its elaboration and implementation]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Region: Economy and Sociology*, 2014, no. 1, pp. 124–144.
15. Nosko B.P., Salomatin D.Yu. Servis-orientirovannyi region kak osnova dlya obespecheniya novogo kachestva zhizni naseleniya [A service-oriented region as the basis for a new quality of life]. *Informatsionnoe obshchestvo = Information Society*, 2014, no. 1, pp. 24–30.
16. Popov A.A. Stanovlenie regional'noi politiki v Slovakii i Slovenii: dva puti v zonu 'evro' [Formation of the regional policy in Slovakia and Slovenia: two paths to the Euro zone]. *Sotsium i vlast' = Society and Power*, 2012, no. 1, pp. 117–121.
17. Fetisov G.G., Oreshin V.P. *Regional'naya ekonomika i upravlenie* [Regional economy and management]. Moscow, INFRA-M Publ., 2013, 416 p.
18. Fedorov G.M. Potentsial sotrudnichestva Rossii i ES v innovatsionnoi sfere na Baltike [The potential for cooperation between Russia and the EU in innovation in the Baltic Sea] *Regional'nye issledovaniya = Regional Research*, 2013, no. 2, pp. 57–64.
19. Chernyavskii D.A. Programmno-tselevoi podkhod v razvitiy regional'nykh innovatsionnykh sistem [A program-targeted approach in the development of regional innovative systems]. *Kreativnaya ekonomika = Journal of Creative Economy*, 2010, no. 8, pp. 9–15.
20. Shishkina E.A. Formirovanie sistemy regional'nogo strategicheskogo planirovaniya: osnovnye problemy i puti resheniya [Forming the system of regional strategic planning: the key issues and solutions]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2012, no. 15, pp. 116–122.

---

**Mikhail N. DUDIN**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow,  
Russian Federation  
dudinmn@mail.ru