



Опыт зарубежных стран в сфере развития депрессивных регионов

О. Мазоль

BEROC Policy Paper Series, PP no. 61, 2018

Коды JEL: E60, F63, H53, R11

Ключевые слова: депрессивный регион, рост, региональная экономика

Резюме

Данная работа посвящена изучению сущности понятия, причин возникновения и основных характеристик депрессивных регионов в зарубежных странах. В статье выделяются основные подходы к реализации мер поддержки депрессивных регионов, а также определяются основные показатели оценки эффективности их реализации. На основе анализа опыта развития депрессивных регионов в зарубежных странах разработаны базовые рекомендации по совершенствованию региональной политики в Республике Беларусь.

1. Введение

Целью данной работы является изучение опыта зарубежных стран в сфере развития депрессивных регионов. Кроме того, исследование направлено на выработку ряда рекомендаций для совершенствования региональной политики в Республики Беларусь.

Основными **результатами** исследования являются следующие:

- В развитых странах для определения депрессивных регионов применяются абсолютные и относительные индикаторы. В качестве абсолютных индикаторов используются уровень безработицы, интенсивность миграции из региона, уровень предпринимательской активности. В качестве относительных индикаторов рассматривается ситуация в отраслях региона в сравнении с общенациональным уровнем, либо дифференциация экономического развития региона по сравнению с другими регионами страны.
- Важнейшим фактором, который способствует развитию депрессивности регионов, является качество рабочей силы. Регионы, в которых преобладает рабочая сила с низкой

квалификацией, становятся наиболее уязвимы к технологическим изменениям и росту конкуренции со стороны компаний и товаров из новых индустриальных стран.

- Современная региональная политика в настоящее время уходит от узкого подхода таргетирования конкретных региональных проблем и реализации инфраструктурных проектов. В зарубежных странах применяются новые подходы стимулирования регионального развития за счет мер, направленных на максимальное развитие регионального потенциала, содействия развитию предпринимательства и инновациям, поддержки образовательных проектов и переквалификации местной рабочей силы. Это позволяет лучше использовать потенциал депрессивных регионов в увязке с развитием более успешных регионов страны.
- Для совершенствования региональной политики в Республике Беларусь рекомендуется, во-первых, разработать четкие критерии оценки эффективности реализации мер поддержки депрессивных регионов, на основе которых будет осуществляться совершенствование применяемых инструментов; во-вторых, реализации мер поддержки депрессивных регионов, которые включены в различные типы государственных программ, должна осуществляться скоординировано во избежание дублирования и избыточного финансирования одних типов мероприятий и недофинансирования других; в-третьих, необходимо стимулировать инициативу по разработке программ помощи депрессивным регионам со стороны частного бизнеса, расположенного в данном регионе, при соблюдении баланса интересов всех компаний, т.е. равной доступности мер поддержки как для инициаторов программы, так и для иных региональных предприятий; в-четвертых, программа должна опираться на стратегии развития в регионе крупнейших предприятий, обеспечивая их поддержку за счет вложений государственных средств в развитие инновационного потенциала, подготовку кадров; в-пятых, реализация программ развития депрессивных регионов должна обеспечивать получение синергетического эффекта на основе интеграции социально-экономических потенциалов смежных регионов, т.е. взаимного дополнения отсталых и более успешных регионов.

Работа состоит из семи разделов. За введением следует обзор критериев определения депрессивных регионов в зарубежных странах. Третий и четвертый разделы посвящены исследованию подходов к реализации мер поддержки депрессивных регионов и используемых для этого государственных программ. В пятом разделе определяются ключевые детерминанты регионального развития, создающие предпосылки для выхода региона из депрессивного состояния. В шестом разделе рассматривается опыт зарубежных стран по выводу региональных экономик из депрессивного состояния. В седьмом разделе, подводятся основные итоги исследования, а также рассматривается ряд рекомендаций для совершенствования региональной политики в Республике Беларусь.

2. Критерии определения депрессивных регионов

В развитых странах для определения депрессивных регионов применяются как абсолютные, так и относительные индикаторы. В качестве абсолютных индикаторов используются (например, в Великобритании) уровень безработицы, интенсивность миграции из региона, уровень предпринимательской активности. В качестве относительных индикаторов рассматривается ситуация в отраслях региона в сравнении с общенациональным уровнем (Великобритания), либо дифференциация экономического развития региона по сравнению с другими регионами страны (Германия). В последнем случае регионы, которым необходима помощь, группируются в порядке убывания по принципу регионального неравенства. В ЕС при реализации региональной политики используется как относительный критерий – ВВП на душу населения в регионе менее 75% от среднего по ЕС уровня, так и абсолютные показатели, выделяющие территории с традиционными отраслями в состоянии спада, регионы, переживающие социально-экономические изменения в секторе услуг, сельские территории в состоянии спада, депрессивные регионы, зависимые от рыболовства [12, р. 92].

В США для определения регионов, в отношении которых необходимы меры поддержки регионального развития, используется критерий региональной безработицы (уровень 2-летней безработицы не менее чем на 1 п.п. выше общенационального уровня) и доходов на душу населения (80% или менее общенационального показателя). Содействию развитию подлежат регионы, испытывающие трудности, которые вызваны: промышленной реструктуризацией; закрытием военных объектов или потерей рабочих мест в оборонном секторе; природными катастрофами; резким сокращением природных ресурсов; существенным оттоком населения; отрицательным влиянием внешней торговли [12, р. 168-169].

В Испании депрессивные регионы разделены на 2 типа – зоны экономического стимулирования и зоны промышленного спада. Первый тип включает южные аграрные регионы с высокой безработицей и низким уровнем жизни населения. Соответствующая региональная политика нацелена на развитие производств в соответствии с конкурентными преимуществами региона, снижение безработицы и рост среднедушевых доходов населения. Зоны промышленного спада включают территории с моноотраслевой структурой промышленного производства в состоянии застоя. Основным направлением региональной политики выступает стимулирование структурной перестройки экономики региона и развитие новых производств при соблюдении принципов устойчивого развития и при минимизации негативных последствий для занятости населения [8, с. 29-31].

В Германии регионы, которым необходима поддержка, отбираются по ряду критериев, в числе которых среднегодовой уровень безработицы, среднегодовая зарплата, прогноз численности экономически активного населения, развитость инфраструктуры. При этом сами регионы формируются не по административно-территориальному делению, а по критерию сформированного локального рынка труда. Всего выделяется 258 регионов рынка труда [7, с. 34].

В качестве причин, приведших к депрессивному состоянию региона, рассматриваются структурные факторы – деградации традиционных отраслей экономики (угледобыча, металлургия, текстильная промышленность), экологические факторы – сокращение рабочих мест в сельском хозяйстве вследствие ликвидации лесной и рыбной промышленности, ухудшения плодородия земель, а также снижение конкурентоспособности отраслей, вносящих основной вклад в экономические показатели региона – банкротство компаний, столкнувшихся с конкуренцией со стороны иностранных производителей (например, судостроительные регионы Швеции). При этом, в качестве важнейшего фактора, который способствовал развитию депрессивности региона, рассматривается качество рабочей силы. Регионы, в которых преобладает рабочая сила с низкой квалификацией, становятся наиболее уязвимы к технологическим изменениям и росту конкуренции со стороны компаний и товаров из новых индустриальных стран [16, с. 25].

3. Трансформация подходов к реализации мер поддержки депрессивных регионов

Правительства стран в целом используют сходные подходы к реализации политики стимулирования депрессивных регионов, в основе которой разработка критериев для определения приоритетных с точки зрения оказания государственной поддержки районов страны, подготовка пакета мер, главным образом, финансовых, а также взаимная увязка мер государственной поддержки в рамках среднесрочных государственных программ регионального развития.

Региональная политика в настоящее время уходит от узкого подхода таргетирования конкретных региональных проблем и реализации инфраструктурных проектов. В настоящее время применяются новые подходы стимулирования регионального развития за счет мер, направленных на максимальное развитие регионального потенциала, содействия развитию предпринимательства и инновациям, поддержки образовательных проектов и переквалификации местной рабочей силы. Это позволяет лучше использовать потенциал депрессивных регионов в увязке с развитием более успешных районов страны (см. Таблицу 1) [15, с. 16].

Таблица 1. Изменение подходов к реализации политики поддержки отстающих регионов

Элементы	Старая парадигма	Новая парадигма
Цели	Временная компенсация недостатков расположения депрессивных регионов	Реализация недоиспользованного потенциала регионов на основе повышения региональной конкурентоспособности
Единицы воздействия	Административные единицы	Функциональные экономические районы
Стратегии	Отраслевой подход	Интегрированные проекты развития

Инструменты	Субсидии и государственная помощь	Меры по объединению интеллектуального и физического капитала регионов (фондовый капитал, рынок рабочей силы, деловая среда, социальный капитал и сети)
Субъекты	Центральное правительство	Различные уровни правительства

Источник: [16, p. 51].

Государства, стремясь обеспечить целевую поддержку депрессивных регионов, преследуют не только социальные цели, т.е. выравнивание уровня доходов населения, проживающего в отсталых регионах. В настоящее время депрессивные регионы рассматриваются как источник экономического роста ввиду наличия значительного объема незадействованных или задействованных неэффективно ресурсов. В связи с этим поддержка депрессивных регионов рассматривается не столько как элемент социальной политики, сколько как элемент политики стимулирования экономического роста в стране. Новая парадигма региональной политики основывается на рыночных механизмах и нацелена на стимулирование эндогенного роста за счет максимального использования ресурсов депрессивных регионов и синергии с ресурсами других регионов.

Если ранее политика государственной поддержки была направлена на привлечение инвестиций в отсталые регионы и субсидии инвесторам или новым компаниям, то в настоящее время государственная помощь нацелена на развитие конкурентоспособности местных компаний, создание региональных кластеров и обмен знаниями между местными компаниями, в первую очередь, малыми и средними предприятиями, с целью содействия инновациям [15, с. 19]. При этом страны стремятся не только расширить предложение ресурсов в депрессивном регионе, поскольку этого недостаточно для качественного ускорения роста региона и догоняющего развития по отношению к более развитым регионам. Государственная политика ориентируется на поиск синергии при использовании наличных и привлеченных в регион ресурсов на основе использования инноваций, стимулирования различных субъектов рыночного процесса в данном регионе, а также обеспечения синергии ресурсов отсталого региона с другими регионами страны.

При этом страны стремятся к определенной децентрализации управления региональной политикой, передавая полномочия специально созданным региональным организациям, подчиненным правительству. Так, в Великобритании были созданы *Агентства регионального развития*, которые подчинены центральному правительству, но функционирующие независимо от министерств. Агентства управляются советами директоров, в состав которых входят представители бизнеса и региональных организаций (профсоюзы, местные власти, образовательные учреждения) [12, с. 144]. Для стимулирования эффективности Агентств создан специальный фонд (50 млн. фунтов стерлингов), из которого финансировались

бонусы, выделяемые Агентствам по итогам правительственного мониторинга эффективности их работы [12, с. 154].

В Нидерландах с начала 70-х годов функционируют пять государственных инвестиционных компаний, содействующих развитию определенного региона. При этом основная доля уставного капитала принадлежит центральному правительству: так, в компании LIOF (создана для содействия региональному развитию Южного Лимбурга) 91% уставного капитала принадлежит центральному правительству, 8% – региональному правительству провинции Лимбург и 1% – муниципалитетам [6, с. 102].

В США с целью поддержки депрессивных регионов была создана *Администрация экономического развития*, целями деятельности которой выступали формирование среды, которая содействует экономической деятельности, посредством развития общественной инфраструктуры, поддержка создания рабочих мест посредством роста инноваций, производительности и предпринимательства, поддержка усилий местных сообществ, которые столкнулись с высокой хронической безработицей и низкими доходами на душу населения, по развитию частного бизнеса и привлечению частных инвестиций. Достижение данных целей обеспечивается посредством реализации 5 программ, распределяющих гранты региональным некоммерческим организациям:

- *Общественные работы и инвестиции в экономическое развитие* (самая крупная программа, аккумулирующая 63% ресурсов): гранты выделяются на проекты строительства или реконструкции общественной инфраструктуры, необходимой для создания и сохранения занятости в частном секторе и развития региональной конкурентоспособности;
- *Экономическое выравнивание*: поддержка регионов, испытывающих структурные проблемы, путем предоставления кредитов местным предприятиям, для которых недоступны кредиты на коммерческих условиях;
- *Планирование экономического развития*: поддержка проектов сотрудничества представителей местных организаций, местных общин, неправительственных организаций по разработке, реализации и пересмотру программ регионального развития;
- *Внешнеторговая адаптация*: помощь в реализации стратегий восстановления местных компаний, испытывающих сложности в связи с ростом импорта;
- *Региональная техническая помощь*: помощь в подготовке обоснований целесообразности инвестиций, оказание технической помощи предприятиям [12, с. 167-168].

Особенностью реализации программ развития депрессивных регионов в США является то, что инициатива по развертыванию данных программ исходит от частного бизнеса [14, с. 156]. Так, например, программа *Ренессанс Детройта* является инициативой группы руководителей крупных компаний. Основной акцент в данной инициативе сделан на развитии пригорода Детройта, однако, в дальнейшем она была расширена на ряд соседних районов. Это было сделано с

целью обеспечения синергетического эффекта от реализации региональной программы. Основной акцент в программе был сделан на развитии образования и повышении человеческого капитала, локализованного в регионе, что, в свою очередь, должно было обеспечить привлечение в регион инвестиций. Еще одной сходной инициативой было *Региональное экономическое партнерство Детройта*, сформированное на базе Торгово-промышленной палаты Детройта и объединившее 10 округов. Основной целью проекта было привлечение в регион прямых иностранных инвестиций на основе организации посещений региона с целью продвижения его как инвестиционной локации. Еще одним примером партнерства стала реализация инициативы частного бизнеса по созданию так называемой *Долины автоматизации* (по аналогии с Силиконовой долиной). Проект объединил представителей бизнеса, университеты и исследовательские центры. Основной идеей стало формирование технологического кластера в сфере информационных технологий, который бы занимался разработкой прикладных программ для автомобильного сектора. Основной акцент при этом был сделан на реализации образовательных программ подготовки специалистов среднего звена.

Отдельные регионы США накапливают финансовые ресурсы для того, чтобы процесс структурной перестройки экономики региона сделать в перспективе менее болезненным. Так, Постоянный фонд Аляски создан с целью сохранения устойчивых доходов региона в условиях сокращения поступлений от добычи полезных ископаемых. В фонд отчисляется 25% поступлений от налогов и сборов, связанных с добычей полезных ископаемых региона. Средства фонда реинвестируются в инвестпроекты и ценные бумаги главным образом за пределами штата [10, с. 60-61].

Кроме того, в США и других развитых странах поддерживается заключение двух- (местные сообщества – добывающие компании) и трехсторонних кооперационных соглашений (местные сообщества – добывающие компании – местные администрации). Целью таких соглашений является создание специальных финансовых фондов за счет части роялти, уплачиваемых добывающими компаниями, средства которых используются впоследствии для поддержки социально-экономического развития региона. Например, в Канаде заключаются так называемые *Соглашения о развитии общин*, которые имеют форму трехсторонних соглашений о сотрудничестве. В их структуру включаются соглашение о роялти, планирование развития рынка труда, планирование местных закупок, планирование регионального развития, налогообложение и коммуникации [18, с. 85-86]. Опыт реализации подобных соглашений показал их позитивное влияние на развитие экономики сырьевых регионов и расширение отраслевой структуры экономики региона за счет поддержки закупок у местных компаний.

4. Нормативное оформление программ развития депрессивных регионов

Политика поддержки депрессивных регионов детализируется в нескольких типах государственных программ:

- Общенациональная программа регионального развития;

- Региональные программы развития (программы развития, подготовленные местными администрациями);
- Целевые программы развития отдельных типов регионов (например, программы поддержки депрессивных регионов);
- Программы инновационного развития и создания особых экономических зон (как правило, программы создания кластеров на основе развития инновационного потенциала и специализации определенных регионов);
- Программы пространственного планирования: программы, нацеленные на координацию и интеграцию различных отраслевых программ (жилищная политика, транспортная политика и др.) и мер, применяемых в целях регионального развития, обеспечения сбалансированного развития сельской и городской местности, и на достижение целей устойчивого развития.

Национальная стратегия регионального развития Чехии нацелена на решение проблемы диспаритета в уровне регионального развития, дополняется *Программами развития регионов* и *Региональными инновационными стратегиями*, разработанных региональными властями (см. Таблицу 2). Поддержка депрессивных регионов ориентируется на 3 типа районов – регионы, испытывающие структурные проблемы, экономически слабые регионы, а также бывшие военные базы и приграничные районы. В данной сфере реализуются специальные программы – *Программа возрождения регионов, ранее использованных армией*, *Программа возрождения сельской местности* и *Программа возрождения регионов, подвергшихся влиянию природных катастроф* [15, с. 99-100]. В числе программ, способных стимулировать развитие депрессивных регионов, следует также назвать *Национальную кластерную стратегию*, ориентированную на развитие региональной инновационной инфраструктуры, поддержку региональной кооперации университетов, местного бизнеса и региональных властей [15, с. 100].

Таблица 2. Основные элементы региональной политики Чехии

Характеристики	Основные элементы
Основные проблемы	<ul style="list-style-type: none"> • Рост внутрирегионального и межрегионального диспаритета • Разрыв в уровне развития со средним по ЕС уровнем
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение конкурентоспособности, особенно, сокращение разрыва со средним по ЕС уровнем • Снижение регионального диспаритета, достижение сбалансированного и устойчивого регионального развития
Законодательная структура	<ul style="list-style-type: none"> • Закон о поддержке регионального развития • Стратегия регионального развития • Региональные стратегии развития (на уровне самоуправляемых регионов) • Политика пространственного развития/Строительный кодекс
Политика развития городских территорий	<ul style="list-style-type: none"> • Принципы городской политики

Политика развития сельских территорий	<ul style="list-style-type: none"> • Принципы региональной политики
Основные инструменты	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегия регионального развития • Стратегия экономического роста • Национальная кластерная стратегия • Технологические инновационные центры • Национальный фискальный трансфер регионам и муниципалитетам
Координация политики на уровне центральных органов власти	<ul style="list-style-type: none"> • Министерство регионального развития • Национальная стратегия развития • Политика пространственного развития
Координация действий центральных и региональных властей	<ul style="list-style-type: none"> • Политика пространственного развития
Координация действий региональных властей	<ul style="list-style-type: none"> • Администрации самоуправляемых регионов • Региональные советы по сближению регионов • Рабочая группа по сельскому развитию • Микрорегионы
Оценка и мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинговые комитеты • Внутренний аудит региональных советов

Источник: [15, с. 97].

Основу региональной политики Венгрии формирует *Национальная концепция пространственного развития*, основными целями которой выступают повышение региональной конкурентоспособности, устойчивое развитие, улучшение инфраструктуры депрессивных регионов, развитие приграничных регионов и их международной кооперации (см. Таблицу 3). Меры по поддержке регионального развития детализируются в программах, разработанных для всех областей, районов, а также районов со специальным статусом (например, Балатонский регион, Будапештский столичный регион) и микро-регионов. В отношении депрессивных регионов реализуется *Программа поддержки наиболее слабо развитых микрорегионов*, целями которой является улучшение условий жизни населения, диверсификация местной экономики и повышение социальной вовлеченности (инклюзивности) населения [15, с. 149-150].

Таблица 3. Основные элементы региональной политики Венгрии

Характеристики	Основные элементы
Основные проблемы	<ul style="list-style-type: none"> • Диспаритет между западными и восточными регионами • Разрыв в уровне развития со средним по ЕС • Диспаритет между сельскими и городскими регионами • Моноцентрическая структура городов
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение территориальной конкурентоспособности • Территориальная конвергенция на основе сокращения уровня разрыва в развитии • Устойчивое развитие территорий и защита культурного наследия • Территориальная интеграция с ЕС • Децентрализация и развитие регионализма

Законодательная структура	<ul style="list-style-type: none"> • Закон о региональном развитии и физическом планировании • Национальная концепция пространственного развития
Пространственная ориентация	<ul style="list-style-type: none"> • Слаборазвитые регионы • Полюса развития • Будапештский столичный регион
Политика развития городских территорий	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствует единый документ, частично политика отражена в Национальной концепции пространственного развития • Национальные принципы городского планирования на местном уровне
Политика развития сельских территорий	<ul style="list-style-type: none"> • Новая национальная программа сельского развития
Основные инструменты	<ul style="list-style-type: none"> • Централизованные и децентрализованные фонды (распределяются в соответствии с целями регионального развития), которые направляются на создание рабочих мест, поддержку усилий местных администраций по развитию инфраструктуры, улучшению деловой среды (индустриальные парки, бизнес-инкубаторы)
Координация политики на уровне центральных органов власти	<ul style="list-style-type: none"> • Министерство национального развития и экономики • Национальный совет регионального развития (межминистерский форум)
Координация действий центральных и региональных властей	
Координация действий региональных властей	<ul style="list-style-type: none"> • Советы регионального развития • Программы развития областей, районов и микрорегионов
Оценка и мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> • Годовые отчеты и 4-летний Парламентский отчет о пространственных процессах и реализации Национальной концепции пространственного развития

Источник: [15, p. 147].

В Польше принципы реализации региональной политики закреплены в *Национальной стратегии развития*, которая определяет в качестве основного приоритета развитие городских территорий, которые должны играть роль центров роста. В дополнение к ней принята *Стратегия сельского развития*, в которой определяются принципы развития сельских территорий. Кроме того, в стране реализуется *Национальная стратегия регионального развития*, разработанная центральным правительством в сотрудничестве с администрациями всех областей (см. Таблицу 4). Проблема поддержки депрессивных регионов рассматривается в контексте стимулирования развития восточных регионов страны, а также отдельных сельских территорий. В регионах, испытывающих проблемы структурной безработицы и переживающих реструктуризацию промышленности, созданы особые экономические зоны. Резидентам предоставляются целевые гранты (ранее – налоговые льготы) на реализацию приоритетных для региона проектов [15, с. 231-233].

Таблица 4. Основные элементы региональной политики Польши

Характеристики	Основные элементы
Основные проблемы	<ul style="list-style-type: none"> • Недоиспользованный внутренний потенциал регионов и недостаточная эффективность механизма диффузии экономического роста из региональных городских центров в сельские районы • Растущие внутрирегиональный (город-село) и межрегиональный (Запад-Восток) диспаритеты
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Создание условий для повышения конкурентоспособности таким образом, чтобы обеспечивать региональную интеграцию и выравнивание уровня развития регионов
Законодательная структура	<ul style="list-style-type: none"> • Национальная стратегия развития • Закон о принципах политики развития • Закон о региональном самоуправлении • Национальная стратегия регионального развития • Национальная пространственная стратегия
Пространственная ориентация	<ul style="list-style-type: none"> • Драйверы роста (городские территории) • Депрессивные регионы (восточные районы, сельские территории)
Политика развития городских территорий	Отсутствует, находится в стадии обсуждения
Политика развития сельских территорий	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегия развития сельских территорий
Основные инструменты	<ul style="list-style-type: none"> • Региональная инвестиционная помощь • Особые экономические зоны • Региональные контракты • Различная поддержка со стороны специальных институтов на национальном и региональном уровнях • Национальные секторальные программы
Координация политики на уровне центральных органов власти	<ul style="list-style-type: none"> • Министерство регионального развития
Координация действий центральных и региональных властей	<ul style="list-style-type: none"> • Региональные контракты
Координация действий региональных властей	<ul style="list-style-type: none"> • Региональное самоуправление
Оценка и мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование планов по проведению оценки и определение территориальных единиц, в рамках которых проводится оценка

Источник: [15, с. 229].

5. Механизмы реализации программ поддержки депрессивных регионов

Исследования факторов, влияющих на экономический рост региона и, соответственно, создающих предпосылки для выхода региона из депрессивного состояния, позволили определить важнейшие детерминанты регионального развития [13, с. 69-70]. Во-первых, это уровень человеческого капитала, которым располагает регион, в первую очередь, имеющиеся трудовые ресурсы с высшим образованием. Во-вторых, это действующие исследовательские

мощности, уровень инвестиций в НИОКР, количество заявок на патенты, поступающих из конкретного региона. В-третьих, это расстояние до рынков и общий уровень развития инфраструктуры в регионе. И четвертым фактором выступают межрегиональные связи, т.е. воздействие, которое оказывает на развитие региона экономическая ситуация в других регионах через межрегиональную торговлю и иные формы экономических связей.

Основываясь на результатах эмпирических исследований, меры по поддержке регионального развития и стимулирования депрессивных регионов могут быть разделены на 3 группы:

- Развитие физического капитала (инфраструктуры): инвестиции в региональную инфраструктуру.
- Развитие рынка рабочей силы: стимулы для повышения трудовой мобильности и участия населения в функционировании регионального рынка труда, а также повышение человеческого капитала региона.
- Развитие деловой среды: кластерная политика, поддержка взаимодействия исследовательского сектора и промышленности, стимулирование внедрения инноваций в регионе [16, с. 55].

В рамках каждого направления применяются конкретные инструменты поддержки, однако их эффективность зависит от ряда факторов, учет которых и определяет собственно конечные результаты имплементации региональной политики.

Инвестиции в развитие инфраструктуры региона рассматриваются в качестве ключевого элемента региональной политики. Транспортная доступность региона стимулирует спрос на жилье со стороны населения и расширяет предложение рабочей силы. С другой стороны, для местных компаний повышается доступность рынков сбыта и ресурсов. В то же время, без обеспечения иных преимуществ размещения в регионе для бизнеса, государство может получить обратный эффект: возросшая транспортная доступность региона будет способствовать снижению издержек поставки товаров на рынок депрессивного региона и усилит конкурентное давление на местный бизнес, а также будет вызывать сокращение предложения рабочей силы благодаря возросшим возможностям мобильности населения. Развитие общественной инфраструктуры является важным, но должно рассматриваться только в контексте развития других факторов регионального развития. Иначе депрессивный регион может столкнуться с еще большим оттоком ресурсов и усугублением экономической ситуации [16, с. 57].

Более того, эмпирические исследования подтверждают наличие обратной связи между ростом транспортной доступности сельских районов, вследствие инвестиций в соответствующую инфраструктуру, и объемом производства в данных регионах [17]. И поскольку сельские районы страны в большей степени подвержены риску стать депрессивными, расширение предложения физического капитала должно дополняться мерами экономической политики по развитию рынка труда и поддержке инноваций.

Меры развития рынка труда реализуются по двум направлениям – повышение гибкости рынка труда и общей мобильности рабочей силы и развитие человеческого капитала, локализованного в регионе. В рамках первого направления государства стремятся снизить барьеры для изменения оплаты труда в соответствии со спросом на рабочую силу, в рамках второго – вкладывают ресурсы в образовательную сферу для повышения эффективности и практикоориентированности образовательного процесса, его ориентации на текущий и перспективный спрос на рабочую силу. Реализация второго направления политики развития рынка труда представляется более важным: регион должен предлагать бизнесу не только более дешевую рабочую силу, но и рабочую силу с достаточным уровнем квалификации. Иначе стимулы по размещению рабочих мест в депрессивном регионе будут нейтрализованы неспособностью региона обеспечить предпринимателей трудовыми ресурсами требуемого качества.

Развитие деловой среды в рамках политики регионального развития предполагает, в первую очередь, реализацию мер по повышению инновационного потенциала депрессивных регионов. Реализация данного направления требует от государства решения важного стратегического вопроса: будет ли оказываться прямая поддержка развитию инновационной специализации региона, или развитие инновационной составляющей депрессивного региона будет обеспечено за счет деловых связей с регионами, уже обладающими необходимой научной и образовательной инфраструктурой. В первом случае, государство активно инвестирует в развитие новых исследовательских центров в депрессивных регионах. Во втором случае – стимулирует реализацию программ технологического трансфера из регионов с уже имеющимися исследовательскими мощностями в более технологически отсталые регионы [16, с. 66]. Естественно, первый вариант требует больших инвестиций со стороны государства или государственно-частного партнерства, но вознаграждается ростом технологических возможностей экономики региона в долгосрочной периоде.

В качестве примера целесообразно привести реализуемую в Финляндии *Программу региональных центров* (ранее – *Программа центров экспертизы*) призванную стимулировать инновации и экономический рост в 8 крупнейших регионах Финляндии (за исключением Хельсинки). В рамках программы предполагалось обеспечить сбалансированное развитие регионов страны с четким акцентом на то, что успех данной программы может быть достигнут при условии концентрации ресурсов и обеспечении критической массы инвестиций в исследовательскую инфраструктуру. При этом целью программы определялось развитие сотрудничества и экономической интеграции крупных городов и соседствующих с ними районов [16, с. 66].

В Чили Национальная Комиссия по научным и технологическим исследованиям реализует *региональную программу в области науки и технологий*, которая оказывает поддержку развития 11 научно-технологическим центрам в различных регионах страны. Целью программы заявлено стимулирование развития инноваций в соответствии с ресурсами и преимуществами, которыми обладает конкретный регион. В дополнение к программе был создан *Инновационный*

региональный фонд конкурентоспособности, через который финансировалось около 30% всех государственных вложений по поддержке инновационного развития; около 25% средств фонда распределялось регионам [16, с. 69].

Реализация региональных программ инновационного развития позволяет компенсировать дефицит отдельных ресурсов, максимально реализовать конкурентные преимущества региона и обеспечить на этой основе стимулы для развития и вовлечения в оборот ресурсов экономически отсталых регионов страны. В данном случае речь может идти, например, об интеграции исследовательских мощностей в области сельского хозяйства более развитого региона с земельными и трудовыми ресурсами депрессивного региона. Данный подход заложен в новой модели кластерной политики, которая реализуется странами в настоящее время (см. Таблицу 5).

Таблица 5. Изменение подходов к реализации политики поддержки региональных инновационных систем

Элементы	Старая парадигма	Новая парадигма	Акценты кластерной политики
Региональная политика	Перераспределение средств от развитых к отсталым регионам	Создание конкурентоспособных регионов через объединение рыночных субъектов и активов региона	<ul style="list-style-type: none"> • Нацелена на депрессивные регионы • Основное внимание уделяется развитию малых предприятий • Широкий охват секторов и целей инновационного развития • Акцент на максимальное вовлечение региональных субъектов
Научно-технологическая политика	Финансирование отдельных отраслевых проектов фундаментальных исследований	Финансирование совместных исследований, связанных с промышленным сектором и нацеленных на коммерциализацию	<ul style="list-style-type: none"> • Акцент на высоких технологиях • Одновременное получение преимуществ от и воздействие НИОКР-инвестиций на региональное развитие • Поддержка совместных НИОКР с целью их более успешной коммерциализации • Вовлечение крупных и малых фирм с целью дальнейшего развития спин-офф стартапов
Промышленная политика	Субсидии компаниям, поддержка национальных чемпионов	Поддержка общих потребностей групп компаний и технологической абсорбции	<p>Программы, как правило, применяют один из следующих подходов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нацелены на создание драйверов роста • Поддержка отраслей, проходящих этап трансформации, и, как следствие, сокращающих рабочие места

			<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка малых фирм в преодолении сложностей в использовании технологий • Создание конкурентных преимуществ для привлечения внутренних инвестиций и развития экспорта
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Источник: [16, с. 71].

В качестве одного из самых масштабных примеров реализации кластерной политики следует назвать создание “полюсов конкурентоспособности” во Франции. Данная программа предполагает организацию на определенной территории взаимосвязанных промышленных производств, исследовательских учреждений и центров по подготовке кадров. Всего предполагается создать 66 кластеров в сфере нанотехнологий, здравоохранения, электроники, компьютерных технологий, сельского хозяйства, океанологии и судостроения. Основными целями деятельности кластеров являются реализация инновационных проектов и достижение результатов мирового уровня [5, с. 11].

6. Оценка эффективности реализации программ поддержки депрессивных регионов

При осуществлении политики поддержки депрессивных регионов, как и в целом региональной политики, страны применяют специальные индикаторы, позволяющие оценить эффективность реализуемых мер, внести необходимые коррективы для повышения результативности региональной политики. При этом функционирование системы индикаторов является элементом системы мониторинга за применением финансовых и иных мер поддержки регионального развития, созданных с этой целью институтов регионального развития. При этом сами индикаторы подчинены целям регионального развития, которые также имеют четкие количественные критерии достижения.

В частности, в Великобритании достижение цели снижения разрыва между развитыми и депрессивными регионами трансформировалось в два целевых индикатора: обеспечение более высоких показателей роста валовой добавленной стоимости (ВДС) во всех регионах и снижение разрыва в уровне среднегодовых темпов роста ВДС в 7 наименее развитых регионах по сравнению с 3 наиболее развитыми регионами Англии [12, с. 146]. В качестве целевых индикаторов результативности политики поддержки регионального развития использовались такие, как:

- *создание и поддержка занятости*: количество созданных или сохраненных рабочих мест; количество граждан, которым оказано содействие в трудоустройстве;
- *создание и поддержка бизнеса*: количество созданных новых предприятий, которые демонстрируют рост по истечении первого года; количество предприятий, которым оказана помощь в повышении эффективности; количество предприятий, которым оказана помощь в получении доступа к новым знаниям;

- *регенерация*: поддержка государственных и частных инвестиций в инфраструктуру регенерации земель; количество гектаров пахотных земель, которые были вовлечены в оборот;
- *профессиональная квалификация*: количество человек, которым оказано содействие в повышении квалификации в результате реализации программ регионального развития; количество взрослого населения, получивших новые базовые навыки; количество взрослого населения в трудоспособном возрасте, которым не хватало базовой квалификации и которым оказана помощь в ее получении [12, с. 150].

Примеры успешного опыта вывода экономики региона из депрессивного состояния (см. Таблица 6) свидетельствуют о том, что страны решают главным образом проблемы, обусловленные реструктуризацией промышленного сектора региона. При этом на первый план выходят инструменты, стимулирующие создание инновационного потенциала в регионе.

Таблица 6. Примеры зарубежного опыта вывода экономики региона из депрессивного состояния

Регион	Стратегия	Инструменты
Город Лион, провинция Рона-Альпы (Франция)	Переход от тяжелой промышленности к развитию кластеров и реализации государственных программ по развитию учебных и научно-исследовательских центров	Развитие трех глобальных и восьми национальных кластеров (городского транспорта, спортивных товаров, видеоигр, кино-кластер и др.). Реализована государственная программа «Химическая долина» с развитием химических, биотехнологических, учебных и научно-исследовательских центров
Угледобывающий бассейн Сент-Этьен (Франция)	Реструктуризация региона: очистка бездействующих шахт, развитие технологий, софинансирование	Применение инструментов частно-государственного партнерства
Альпийские долины Мариенне и Арве (Франция)	Диверсификация экономики малодоступных территорий. Переход от металлообрабатывающей промышленности к формированию кластеров	Формирование и развитие национальных кластеров на базе научного потенциала исследовательских центров г. Гренобля
Рурская область (Германия)	Переориентация предприятий с горнодобывающей отрасли на авто- и машиностроение, электротехнику и высокоточную механику, сферу услуг.	В 2010 г. построен европейский культурный центр образования «Культурная столица», важнейшими сферами определены логистика, снабжение, культура, торговля, организация досуга
Уэльс (Великобритания)	Развитие угольного региона «Доки»	Создан туристический центр досуга и культурных достопримечательностей Кардифф Бэй, высокоэффективные проекты профессионального обучения. Привлечены крупные частные инвестиции, созданы

		специальные правительственные органы для формирования привлекательных условий для инвестиций, поддержка правительством иностранных инвесторов
Регион Твенте (Нидерланды)	Переход от текстильной промышленности к расширению экономических секторов и развитию рынка труда. Стратегия поддержки инноваций, придание инновациям и предпринимательству статуса национальной экономической идеи.	Сотрудничество вузов и промышленности при поддержке национального правительства. Создание инновационной платформы при участии правительства. Ключ повышения продуктивности, экономического роста, повышения конкурентоспособности и социального развития – инновации, высокий уровень развития предпринимательства
Кобэ (Япония)	Переход от тяжелой промышленности к инновационной медицинской промышленности.	Создание интеллектуального инновационного кластера, медицинского индустриального города Кобэ, включающего индустриальный медицинский парк, центр прикладной биологии «Рикэн» и др.
Район Тикухо, остров Кюсю (Япония)	Переход от угольной промышленности к автомобильному промышленному кластеру, индустриальным паркам.	Привлечение корпорации «Тойота» к строительству сборочного завода, привлечение стратегических инвесторов других регионов Японии, подготовка кадров для автомобильного кластера при координации местного и национального правительства, привлечение инженеров и технических экспертов, разработка особых кредитных схем для развития автомобильного кластера, выделение субсидий из регионального бюджета для привлечения сторонних инвесторов

Источник: [1; 2; 3; 4; 9].

7. Заключение

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие **выводы**:

- В развитых странах для определения депрессивных регионов применяются как абсолютные, так и относительные индикаторы. В качестве абсолютных индикаторов используются уровень безработицы, интенсивность миграции из региона, уровень предпринимательской активности. В качестве относительных индикаторов рассматривается ситуация в отраслях региона в сравнении с общенациональным

уровнем, либо дифференциация экономического развития региона по сравнению с другими регионами страны.

- В качестве важнейшего фактора, который способствовал развитию депрессивности регионов, рассматривается качество рабочей силы. Регионы, в которых преобладает рабочая сила с низкой квалификацией, становятся наиболее уязвимы к технологическим изменениям и росту конкуренции со стороны компаний и товаров из новых индустриальных стран.
- Региональная политика в настоящее время уходит от узкого подхода таргетирования конкретных региональных проблем и реализации инфраструктурных проектов. В настоящее время применяются новые подходы стимулирования регионального развития за счет мер, направленных на максимальное развитие регионального потенциала, содействия развитию предпринимательства и инновациям, поддержки образовательных проектов и переквалификации местной рабочей силы. Это позволяет лучше использовать потенциал депрессивных регионов в увязке с развитием более успешных регионов страны.
- Анализ особенностей реализации политики поддержки депрессивных регионов позволил разработать рекомендации по реализации соответствующей политики в Республики Беларусь:
 - Необходима определенная децентрализация политики поддержки депрессивных регионов на основе привлечения к процессу отбора и финансирования приоритетных проектов некоммерческих организаций, расположенных в данной местности (агентств регионального развития). Данные организации должны включать представителей профсоюзов, местных общественных организаций, бизнес-ассоциаций.
 - Целесообразно разработать четкие критерии оценки эффективности реализации мер поддержки депрессивных регионов, на основе которых будет осуществляться как совершенствование применяемых инструментов, так и поощрение наиболее успешных агентств регионального развития.
 - Реализации мер поддержки депрессивных регионов, которые включены в различные типы государственных программ, должна осуществляться скоординировано во избежание дублирования и избыточного финансирования одних типов мероприятий и недофинансирования других.
 - Необходимо стимулировать инициативу по разработке программ помощи депрессивным регионам со стороны частного бизнеса, расположенного в данном регионе, при соблюдении баланса интересов всех компаний, т.е. равной доступности мер поддержки как для инициаторов программы, так и для иных региональных предприятий.

- При разработке программ поддержки депрессивных регионов необходимо основное внимание уделить оценке наличного потенциала с точки зрения транспортной, энергетической и иной коммунальной инфраструктуры. Особое внимание следует уделить оценке интеллектуального потенциала региона, наличия квалифицированных кадров и их специализации, действующих в регионе исследовательских и образовательных центров.
- Программа должна опираться на стратегии развития в регионе крупнейших предприятий, обеспечивая их поддержку за счет вложений государственных средств в развитие инновационного потенциала, подготовку кадров.
- Реализация программ развития депрессивных регионов должна обеспечивать получение синергетического эффекта на основе интеграции социально-экономических потенциалов смежных регионов, т.е. взаимного дополнения отсталых и более успешных регионов.

Список использованных источников

1. Аврамчикова Т.Н. Современная региональная политика: опыт зарубежных стран / М.В. Решетнева // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика. – 2008, № 4(21). – С. 185-191.
2. Анализ зарубежного опыта повышения отраслевой, региональной и национальной конкурентоспособности на основе развития кластеров [Электронный ресурс]. URL: http://politanaliz.ru/articles_695.html.
3. Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании (послевоенный период) / С.С. Артоболевский. – М.: Институт географии РАН, 1992. – 165 с.
4. Баланина, Г. Ф. Стратегия развития депрессивного региона / Под ред. д-ра экон. наук. С. В. Парамонова. – Кызыл: ТувиКОПР СО РАН, 2009. – 344 с.
5. Петров А.В. Зарубежный опыт применения инструментов государственного регулирования по преодолению диспропорций в развитии социально-экономических систем // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2016. №3 (35). С. 7-18.
6. Петросянц В.З., Арсланова Х.Дж., Ниналалова Л.Г. Зарубежный опыт государственного регулирования регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики, №10, 2016. С. 99-105.
7. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.
8. Сорокина А.В. Зарубежный опыт реализации региональной политики на примере Испании. – Москва, 2013. – 40 с.

9. Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России / И. Стародубровская [и др.]; под ред. И. Стародубровской. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. – 248 с.
10. Ходачек А.М. Институты регулирования регионального развития // Инновации. № 3 (209). 2016. С. 54-64.
11. Can OECD regions compete in global industries? – OECD: Paris, 2009. 246 p.
12. Governing Regional Development Policy: the use of performance indicators. – OECD: Paris, 2009. –198 p.
13. How Regions Grow: Trends and analysis. – OECD: Paris, 2009. – 140 p.
14. OECD Reviews of Regional Innovation. Globalisation and Regional Economies: Can OECD regions compete in global industries? – OECD: Paris, 2009. – 246 p.
15. Regional Development Policies in OECD Countries. – OECD: Paris, 2010. – 388 p.
16. Regions Matter: Economic recovery, innovation and sustainable growth. – OECD: Paris, 2009. – 201 p.
17. Rokicki B., Stępniaк M. Major transport infrastructure investment and regional economic development – An accessibility-based approach // Journal of Transport Geography, 72 (2018). 36–49.
18. Soderholm P., Svahn M. Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries // Resources Policy, 45, (2015). P. 78–91.