

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Комлева В.В., Беляева О.И., Голубченко И.В.

**Политические факторы регионального неравенства:
сравнительные исследования**

Москва 2020

Аннотация

В работе выявлены исторически сложившиеся политические факторы, повлиявшие на дифференциацию регионов, и новейшие политические факторы, связанные с новыми рисками и угрозами устойчивому развитию регионов. Проанализированы методологические подходы к оценке регионального неравенства. Аргументирован вывод о разрыве теоретических изысканий и практики принятия решений в отношении политики уменьшения неравенства. Проведен сравнительный анализ современных политических решений по уменьшению регионального неравенства в России и Италии. Выявлено, что ряд решений, направленных на смягчение последствий неравенства и его уменьшение, еще более усиливают неравенство некоторых групп населения и некоторых территорий.

Ключевые слова: неравенство, региональное неравенство, факторы неравенства, критерии неравенства, региональная политика, государственная политика, государственное регулирование.

Abstract. The paper identifies historically established political factors that have influenced the differentiation of regions and the latest political factors connected to new risks and threats for the sustainable development of regions. Methodological approaches to assessing regional disparities have been analyzed. The conclusion about the gap between theoretical research and decision-making practice with regard to policies to reduce inequality is explained. A comparative analysis of modern policy decisions to reduce regional inequality in Russia and Italy has been made. It was found that a number of decisions aimed at mitigating the effects of inequality and its reduction further increase the inequality of some groups of the population and some territories.

Keywords: inequality, regional inequality, factors of inequality, criteria of inequality, regional policy, state policy, state regulation.

Комлева В. В., декан ФМРиРУ ИГСУ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Беляева О.И., доцент кафедры регионального управления ФМРиРУ ИГСУ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Голубченко И.В., доцент кафедры зарубежного регионоведения и международного сотрудничества ФМРиРУ ИГСУ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Теоретические основы исследования регионального неравенства.....	5
2 Методы оценки регионального неравенства.....	10
3 Политическая обусловленность регионального неравенства: исторически сложившиеся и новейшие факторы.....	18
4 Современные политические решения, направленные на уменьшение регионального неравенства в России.....	28
5 Современные политические решения, направленные на уменьшение регионального неравенства в Италии.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	47
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	54

ВВЕДЕНИЕ

Проблема неравенства является предметом теоретического осмысления и практического поиска путей ее решения на протяжении многих веков. В современном мире проблема имеет глобальный характер и ее решением занимаются не только национальные, но и международные институты. В 2018 года проблеме неравенства был посвящён доклад Всемирного банка. Региональное неравенство - частный случай общей проблемы неравенства. Но его последствия создают угрозу безопасности, так как создают диспропорции социально-экономического развития территорий, человеческого капитала и потенциала, ведут к ограничению возможностей реализации прав человека, ограничению доступа к медицинским, образовательным и иным услугам и др. В итоге все это приводит к девиациям социального, экономического, политического, культурного развития, которые в комплексе препятствуют устойчивому развитию (достижение которого является национальной целью России (в соответствие с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). Сравнительные исследования политических факторов неравенства и политических решений, направленных на смягчение неравенства, позволяют выявить наиболее успешные модели преодоления регионального неравенства и определить причины и условия неудачных попыток его снижения.

1 Теоретические основы исследования регионального неравенства

Для понимания политических факторов смягчения регионального неравенства мы обратились к теориям и подходам, внутри которых предприняты попытки выделения факторов и предложены методики анализа регионального неравенства. В итоге, методологические основы нашего исследования составили идеи, высказанные в классических трудах о неравенстве и социальной справедливости; экономические, социологические и географические подходы, определившие факторы и виды неравенства.

К классическим относятся идеи античных философов (Платон и Аристотель), средневековых богословов (Фома Аквинский [1], Дунс Скот [2], Уильям Оккам [3]), философов эпохи Возрождения (Николай Коперник [4], Николай Кузанский [5] и Эразм Роттердамский [6]) и Просвещения (Томас Гоббс [7], Джон Локк [8], Жан-Жак Руссо [9]), утилитаристов (Адам Смит [10], Дэвид Юм [11], Джон Стюарт Милль [12]). Среди современных авторов, работы которых уже стали классическими, отметим Тома Пикетти [13], Зигмунта Баумана, Лучано Галлино, Джозефа Стиглица [14], Амартия Сен, Массимо Монтанари, Жан Карпантье и Франсуа Лебрэн, Генри Киссинджера [15]. Эти исследования позволили нам определить сущность неравенства как социальной и политической проблемы.

Сами по себе различия в развитии регионов не осознаются как неравенство до тех пор, пока они ни приобретают субъективный смысл. То есть тогда, когда различия в развитии регионов начинают осознаваться жителями регионов как барьеры для реализации своих планов и жизненных стратегий. Политические решения, провоцирующие появление таких барьеров, оцениваются как несправедливые. Как следствие, для понимания политических факторов неравенства мы обратились к исследованиям социальной справедливости таких авторов, как Томас Гоббс [7], Джон Локк [8], Жан-Жак Руссо [9], Иммануил Кант [16], Адам Смит [10], Джон Стюарт Милль [12], Карл Маркс [17] и др. Особо отметим исследования Джона Роулза [18], разработавшего теорию справедливости на основе трансцендентальных идей эпохи Просвещения и концепции «общественного договора». Он выделил основные принципы справедливости:

- каждый человек имеет равное право на совершенно удовлетворительный набор равных основных свобод, который совместим с подобным набором свобод для каждого;
- общественные и экономические неравенства должны удовлетворять двум условиям: 1) они должны быть привязаны к должностям и постам, открытым для всех при

условии честного равенства возможностей; 2) они должны приносить наибольшую пользу наименее обеспеченным членам общества.

Определив на основе классических подходов сущностные свойства неравенства, мы обратились к концепциям, объясняющим именно региональное неравенство и факторы, его обуславливающие.

Экономисты видят региональное неравенство через теории и модели экономического регионального роста, которые обычно делят на две группы: неоклассические и кумулятивные [19-27]. Основное различие этих двух групп теорий – отношение к территории. «Неоклассики» отталкиваются от производственных функций региона, лишь добавляя к ним пространственный фактор по сравнению с «классикой» (которую представляют, прежде всего, Д.Рикардо, Э.Хекшер, Б.Олин, П.Самуэльсон и др.). «Кумулятивисты», напротив, придают пространственному аспекту экономики ведущее значение, и в их моделях первоочередное место занимают не отрасли, корпорации и предприятия, а очаги и полюса роста, оси развития, агломерации, территориальная диффузия и т.п. К кумулятивным теориям относится «новая экономическая география» (НЭГ), которая дала ответ на вопрос, как же формируется сама ситуация территориальных диспропорций в экономическом развитии. Основоположник НЭГ П. Кругман разделил силы, влияющие на рост городов и регионов, на факторы «первой природы» (естественные преимущества: природные ресурсы и условия, особенно рельеф и климат, и географическое положение) и факторы «второй природы» (созданные человеческой деятельностью: агломерационный эффект, человеческий капитал, общественные институты, инфраструктура и т.п.) [28]. Говоря о политических факторах, мы имеем дело с факторами «второй природы».

В последние десятилетия наряду с «новой экономической географией» в рамках экономики появились теории и модели, объединяемые в одну группу как посвященные *новым формам территориальной организации производства*. Тему регионального неравенства они непосредственно не затрагивают, но могут рассматриваться в качестве инструментальных теорий – поскольку в России кластеры понимаются как один из способов уменьшить территориальное неравенство, стимулировать развитие депрессивных и стагнирующих промышленных центров [29].

Заметим, что политика, которую с 1990-х гг. стали называть кластерной, существовала и до этого – в тех странах, где государство практиковало формирование технопарков, технополисов и тому подобных форм территориальной организации инновационного и/или стратегического производства. Речь прежде всего об СССР и США (с 1940-х гг.), а позже – Японии, Франции, Великобритании. Но до появления теории

кластеров эти новые формы не использовали для выравнивания территориальных диспропорций, а, скорее, наоборот – для создания новых точек роста в регионах с высоким уровнем развития, либо по сути экстерриториальных центров (оторванных от окружающей территории режимом секретности). И лишь со второй половины 1990-х гг. в ряде развивающихся стран, а чуть позже и в России предпринимаются усилия для создания сети кластеров с целью подтолкнуть развитие отстающих регионов.

Помимо кластеров, в экономических теориях последних десятилетий встречаются и другие новые формы территориальной организации производства. Например, теория региональной системы инноваций норвежских исследователей Б.Асхайма и А.Изаксена. В данных концепциях новые формы производства выступают не как компактные образования (какими являются кластеры), а национальная (в малой стране)/региональная экономика в целом, отличаясь от прежних своих состояний сменой приоритетов.

Определенный интерес представляет теория экономических «клубов», которая может быть применима не только для регионов Европы [30]. Взаимодействие экономических, политических сил и региональных особенностей создает географию, состоящую из стран, регионов и городов-регионов, которые находятся на разных структурных позициях в ряду ролей и функций более широкой экономики и формируют «клубы» [31]. Теория «клуба» рассматривает неравномерность развития и основные вопросы поддержания процветания в ведущих регионах при одновременном его укреплении в других регионах. Это способ генерирования мощного понимания развития и особого взгляда на политику. К примеру, европейские регионы могут быть распределены по разным экономическим клубам в зависимости от уровня их развития (см. таблица 1):

Таблица 1 – Критерии распределения регионов по «экономическим клубам»

Личный доход на душу населения в регионе	Описание региона	Особенность динамики
Очень высокий	Крупные столичные регионы, а также сильно урбанизированные районы в форме сети городов (например, Рандстад в Голландии)	Специализируются на высококачественных товарах и сервисе. Являются центром притяжения населения и имеют высокий рост производительности
Высокий	Крупные регионы, городские агломерации. Они несколько менее динамичны с точки зрения демографии.	Уровень занятости высокий, рост производительности хороший. В долгосрочной перспективе они превосходят средние показатели по стране
Средний	Включает в себя большинство частей северо-западной Европы.	В части регионов наблюдается стагнация или снижение уровня занятости, темпы прироста населения низкие или даже отрицательные
Низкий	Состоит из больших участков восточной и южной Европы	Низкий уровень занятости и низкое качество государственного управления, низкие инвестиции в НИОКР

В целом каждый «экономический клуб» предлагает особый набор атрибутов и краткосрочных ограничений развития и возможностей. Эти клубы развития требуют различных гибких политических подходов для поддержки экономического развития

наиболее динамичных территорий, в то же время противодействуя потенциально негативной спирали географически ограниченного развития слабых регионов. Конечная цель - максимизировать потенциал экономического развития и благосостояния большой группы разнородных территорий.

Социологические теории. Региональный подход в социологии не относится к числу хорошо разработанных в социологии, а социология региона – относительно новое направление. При этом можно сказать, что вся социология носит ярко выраженный территориальный характер, поскольку речь идет обычно о социуме, локализованном в определенных границах. Существует мнение, что «...в мировой социологической науке <...> доминирует европоцентристский подход, игнорирующий цивилизационное разнообразие социального неравенства» [32], но все же территориальность проникает в социологические исследования. Примером можно считать центр-периферийные модели (в т.ч. мир-системную теорию И. Валлерстайна), предполагающие деление стран мира на три категории по степени «центральности»: ядро (центр), полупериферия и периферия.

Теории и концепции социального неравенства, хорошо разработанные в социологии, в последние десятилетия основываются, как правило, на описании современного общества (неокапитализма, гиперкапитализма, сетевого, информационного, когнитивного, культурного, глобального капитализма, «эпохи доступа»). Так Д.Белл объясняет социальное неравенство разрывом между новой элитой, причастной к теоретическому знанию (научные и технические классы общества и примыкающие к ним бюрократия, менеджеры), и остальными социальными группами [33]. Уделяя много места социальной стратификации как результату социального неравенства, Д.Белл упоминает и ведущий, по его мнению, механизм, формирующий это неравенство – политический процесс, в рамках которого ключевое значение имеет степень доступа к принятию решений. В 1980-х гг. широкую известность получили исследования Ф.Ферраротти, который в теории корпоративного капитализма описал формирование новой формы неравенства на основе степени знакомства с ключевой социальной информацией [34, 35]. В теории Г. Терборна важное место занимают вопросы факторов дифференциации и неравенства, взаимоотношения его видов, механизмы неравенства и равенства (ученый рассматривает их попарно). При этом на неравенство ведущее влияние оказывают политические процессы и решения, в т.ч. при воздействии глобальных процессов на национальный уровень (например, через решения и программы Всемирного банка и МВФ, предписания ООН по многим вопросам и пр.).

С экономическими и социологическими концепциями тесно связаны географические концепции неравенства. Мы не являемся сторонниками графического

детерминизма, но и отрицать значение географии, даже при исследовании политических факторов неравенства, было не правильным. Имеет смысл учитывать идеи представителей геоспациализма (или геоспациализма), согласно которым «локальная цивилизация и географическая среда представляются неразрывными частями, элементами цивилизационно-пространственной целостности (образа, историко-географического образа)» [36]. В рамках общественной географии разработаны ряд моделей территориальной организации общества, позволяющих лучше понять явление регионального неравенства и, несмотря на почтенный возраст, по сей день используемых в регионоведческих исследованиях. К таким моделям относятся теория центральных мест В.Кристаллера и концепция пространственной диффузии Т. Хёгерстранда.

Немецкий географ Вальтер Кристаллер опубликовал ещё в 1933 труд «Центральные места в Южной Германии». Основная идея состояла в том, что расположение населенных пунктов разной степени значимости (определяемой по разнообразию предоставляемых услуг) на территории можно представить в виде регулярной сетки [37, 38]. Теория пространственной диффузии инноваций Т. Хёгерстранда, в отличие от решетки центральных мест В.Кристаллера, посвящена не итоговой картине размещения, а территориальному процессу. Автор теории Т.Хёгерстранд выделил четыре стадии распространения инноваций на территории, позволяющие прогнозировать проникновение информации, новых видов техники и прочих нововведений в различные районы (благодаря двойному процессу – скачкообразной, дискретной диффузии между центрами и континуальной от центров к их пригородам). Разным этапам диффузии соответствуют разные соотношения территориального неравенства между центральными городами, их пригородными зонами и периферийными районами моделируемой территории (будь то страны или их части) [19, 39, 40]. Учет таких особенностей при принятии политических решений в отношении развития территорий и размещения производств позволил бы избежать ряда ошибок, приводящих к дифференциации регионов.

В частности, самой сложной задачей для политики сегодня является выявление фактических потребностей городов и регионов со средним уровнем дохода и потенциальных возможностей наиболее успешных регионов, которые действительно являются донорами для экономики менее экономически развитых регионов [41]. Политические дебаты сосредоточены на общенациональном неравенстве доходов и возможностей между людьми, а не на неравенстве между регионами внутри страны. Важно отметить, что многие теории и исследования, показывающие растущее неравенство доходов между регионами не учитывает различий региональных цен на услуги, которые, как правило, значительно различаются по регионам.

Региональное (межрегиональное) неравенство чаще всего трактуется как явление, сформировавшееся внутри страны, когда речь идет о существенных различиях в значимых показателях социально-экономического развития – и можно говорить о наличии богатых регионов с одной стороны (в России это Москва и ведущие нефтегазодобывающие регионы) и бедных с другой (в России – многие регионы Нечерноземья, некоторые республики юга Европейской части страны и ряд территорий Сибири и Дальнего Востока). В такой ситуации часто вне анализа остаются «середняки», которые сочетают отдельные черты благополучия и депрессивности.

2 Методы оценки регионального неравенства

Основу современного экономического анализа проблемы неравенства заложил американский экономист, эмигрировавший из Российской Империи, Саймон Кузнец. Он одним из первых предложил в качестве основного критерия богатства внутренний национальный доход (совокупную стоимость всех товаров и услуг, произведённых в течение года на территории государства, при подсчёте которой не учитываются суммы амортизации, косвенных налогов и государственных субсидий) [42]. В качестве одного из примеров С. Кузнец выбрал Великобританию, используя уровень внутреннего национального продукта и коэффициент Джини (разработанный итальянским статистиком Коррадо Джини).

В XXI веке французский экономист Тома Пикетти критиковал положение теории С. Кузнеца относительно того, что в качестве основного критерия должен выступать уровень внутреннего национального продукта, то есть средние величины. Пикетти вернулся к примеру Великобритании и, вычислив по историческим документам XVII-XX веков коэффициент Джини, проследил общеевропейскую тенденцию развития неравенства и обнаружил, что в Великобритании доля богатства до уплаты налогов, достававшаяся самым богатым 10% и 1% жителей Великобритании, продолжала возрастать вплоть до XX века, а затем резко сократилась.

В своих исследованиях Пикетти использовал критерии доходов и неравенство в их распределении; имущество, его распределение и соотношение с доходами. Он предложил формулу неравенства: чем выше темпы экономического роста в регионе, тем ниже уровень его социально-экономического неравенства. Вместе с тем, существует точка зрения, что в России чем выше доход в регионе относительно прожиточного минимума, тем выше неравенство [43]. В то же время чем быстрее происходит экономический рост, тем быстрее нарастает неравенство в регионе [44]. В 2018 г. Всемирный банк представил доклад о

пространственном неравенстве в регионах России, в котором подтвердился тезис о наличии внутри региональной дифференциации, в частности отмечено, что «...несмотря на серьезное пространственное неравенство в России, остается неясным, усиливается или ослабевает этот процесс – особенно за последние десять лет.... оно концентрируется в более богатых регионах, потому что именно в более богатых регионах живет и работает большинство населения». Всемирный банк применяет для анализа неравенства (в основном между государствами) известные индексы: Джини, Тейла, Аткинсона, рассчитывая с их помощью прежде всего показатель душевого ВВП [45].

Анализируя работы некоторых современных российских исследователей (за период 2010-2019 гг.), мы систематизировали подходы к оценке уровня дифференциации регионов и представили их в таблице 1.

Таблица 1 – Систематизация основных подходов к оценке уровня дифференциации регионов отечественных исследователей в период с 2010-2018 гг.

Год исследования	Автор	Направление оценки	Краткое описание метода оценки
2010 г.	Латышева М.А. [46]	Оценка уровня социально-экономического неравенства регионов на основе методов факторного и кластерного анализа	Приведение показателей к сопоставимому виду, далее корректировка на уровень прожиточного минимума (на душу населения), затем выявление основного направления неравенства с помощью метода главных компонент. Выявление однородных групп регионов с помощью кластеризации регионов по главным компонентам.
2010 г.	Клевакина Е. А. [47]	Расчет и оценка экологически скорректированного ВРП для субъектов РФ с целью выявления межрегионального неравенства	Применен затратный подход, позволяющий оценить расход природного капитала за счет снижения ассимиляционного потенциала природных сред в результате человеческого воздействия
2012 г.	Лаврова В.В. [48]	Оценка региональной социально-экономической дифференциации в целях исследования структуры межрегиональных различий	Методика учитывает взаимосвязанность показателей в процедуре кластерного анализа, позволяет выявить различия в факторах экономического роста для однотипных групп регионов.
2015 г.	Усманов Д.И. [49]	Оценка влияния факторов глобализации на экономическое неравенство регионов РФ	Методика учитывает влияние глобализационных факторов на агломерационные процессы. Включает в себя такие этапы, как выбор направлений факторного воздействия; математическую формулировку задачи, определение результирующего показателя; анализ и обработка исходной информации, расчет и анализ показателей. Далее возможно экономико-математическое моделирование влияния данных факторов на неравенство.
2017 г.	Бутаева К.О. [50]	Оценка плотности распределения населения по доходам	3 метода оценки плотности распределения доходов: параметрические, непараметрические, комбинированные. Автором предложено использовать гибридную модель распределения высоких доходов с использованием данных

			налоговой статистики.
2018 г.	Ворошилов Н. В. [51]	Оценка внутрирегиональной дифференциации	Метод агрегирования показателей из 5 этапов: сначала формируется 18 первоначальных показателей и их блоков стандартизируются относительно средних значений по региону. Затем происходит расчет синтетического показателя по каждому из блоков. Расчет интегрального показателя позволяет провести группировку территорий по уровню развития исходя из значений интегрального показателя.

Как видим, исследователями рассматриваются, в основном, методы аддитивной свертки множества факторов или показателей к некоторому единому интегральному индикатору для измерения и дальнейшей интерпретации уровня региональной дифференциации. При этом в пределах отдельной страны различия в размерах, формах и особенностях регионов усложняют сравнения, необходимо найти широко сопоставимые единицы измерения, чтобы попытаться сравнить регионы.

Официальные результаты измерения регионального неравенства в России можно найти на страницах портала Федеральной службы государственной статистики [52]. В частности, для регионов России оцениваются следующие виды неравенства: неравенство в распределении денежных доходов населения (измеряется уровень и структура денежных доходов населения, а также определяется распределение и дифференциация денежных доходов населения); уровень бедности; дифференциация оплаты труда работников; неравенство в потреблении.

Методика Росстата состоит в проведении выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ). На портале Федеральной службы государственной статистики представлены данные по показателю «Уровень денежных доходов населения в целом по России и по субъектам РФ за 2018 год», авторами эти данные составлены в соответствии с рейтинговым местом по макрорегионам, а точнее Федеральным округам в таблице 2.

Таблица 2 – Уровень денежных доходов населения в целом по России и по Федеральным округам РФ за 2018 год

Федеральный округ	Денежные доходы в расчете на душу населения, руб. в мес.	Место в Российской Федерации
Российская Федерация	33 010	-
Центральный федеральный округ	42 893	1
Дальневосточный федеральный округ	35 236	2
Северо-Западный федеральный округ	34 900	3
Уральский федеральный округ	34 512	4
Южный федеральный округ	28 161	5
Приволжский федеральный округ	26 572	6
Сибирский федеральный округ	24 939	7

Северо-Кавказский федеральный округ	23 370	8
-------------------------------------	--------	---

Анализируя данные таблицы, мы видим значительную дифференциацию по уровню доходов населения, проживающих в регионах Центрального и Северо-Кавказского Федеральных округов, а именно практически в 2 раза.

Если рассмотреть статистические данные по распределению населения по величине среднедушевых денежных доходов в последние годы, то можно наблюдать значимый уровень дифференциации процента населения с доходами ниже 12 000 руб., который в 2 раза превышает процент населения с доходами более 70 000 руб. Третья часть населения России имеет средний доход от 12 тыс. до 25 тыс. рублей.

Еще один важный метод оценки региональной дифференциации – расчет коэффициента Джини (шкала измерения от 0 до 1)- в России он в 2018 г- 0,411. Авторами проведен анализ данных с 1995 года, в результате которого можно констатировать, что неравенство по распределению доходов в России в целом имеет тренд к увеличению, см. рисунок 1.

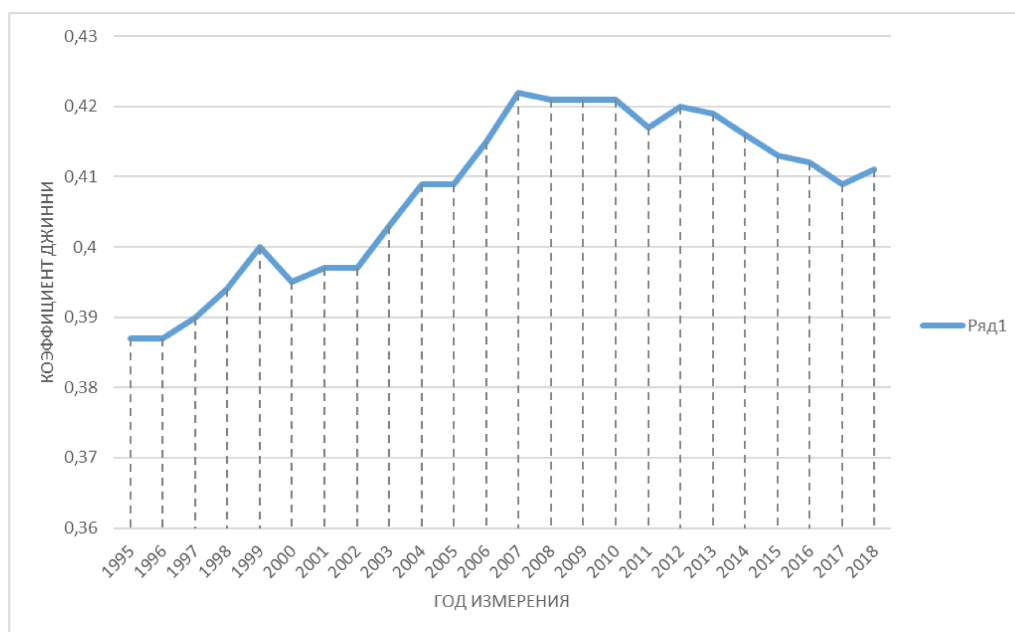


Рисунок 1 – График характеристики дифференциации денежных доходов населения (коэффициент Джини в период с 1995- 2018 гг.)

Наибольший коэффициент Джини- в г. Москва- 0, 439, наименьший по России в Костромской области 0, 335.

Если рассматривать соотношение денежных доходов населения и величины прожиточного минимума в целом по России (317%) и по регионам, то получается следующая картина. Чем выше процент, тем в большее число раз денежные доходы превышают величину прожиточного минимума, данные за 2018 г. представлены в таблице 3.

Таблица 3. Соотношение денежных доходов населения и величины прожиточного минимума по отдельным регионам РФ за 2018 г. (в %)

№ п/п	Субъект РФ	Процент соотношения
1	Ямало-Ненецкий автономный округ	467,2
2	г. Санкт-Петербург	389,8
3	г. Москва	386,9
4	Республика Татарстан	378,2
5	Белгородская область	370,3
6	Сахалинская область	360,9
7	Московская область	358,4
8	Воронежская область	355,4
9	Свердловская область	346,8
10	Липецкая область	344,5
	...	
76	Республика Марий Эл	214,5
77	Республика Мордовия	214,3
78	Чувашская Республика	210,1
79	Республика Алтай	202,6
80	Кабардино-Балкарская Республика	201,0
81	Республика Калмыкия	185,9
82	Еврейская автономная область	185,7
83	Карачаево-Черкесская Республика	165,7
84	Республика Ингушетия	162,3
85	Республика Тыва	144,4

По данному показателю заметно, что, чем более экономически благополучны регионы, тем они имеют большее процентное соотношение денежных доходов населения и величины прожиточного минимума.

Еще один важнейший показатель региональной дифференциации- это *уровень бедности*, который в России по данным ФСГС за 2018 г. составляет порядка 12,9% населения. Данный показатель рассчитывается как численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта РФ. В таблице 5 автором ранжированы данные по 10 регионам с самым низким уровнем бедности населения и 10 регионам с самым высоким уровнем бедности, имеющих соответственный ранг, где 85-е место регион с наибольшим числом бедных, это республика Тыва с 40, 1% бедного населения от общей численности населения региона (таблица 4).

Таблица 4. Уровень бедности по отдельным регионам РФ по данным за 2018 г.

№ п/п	Субъект РФ	Процент от общей численности населения субъекта РФ (%)
1	Ямало-Ненецкий автономный округ	6,2
2	г.Москва	7,2
3	г.Санкт-Петербург	7,2
4	Республика Татарстан	7,2
5	Белгородская область	7,5
6	Московская область	7,7
7	Липецкая область	8,7

8	Воронежская область	8,9
9	Ленинградская область	9,4
10	Нижегородская область	9,5
11	Чукотский автономный округ	9,5
	...	-
76	Чеченская Республика	20,5
77	Забайкальский край	21,0
78	Республика Марий Эл	21,5
79	Республика Калмыкия	24,2
80	Кабардино-Балкарская Республика	24,2
81	Республика Алтай	24,2
82	Карачаево-Черкесская Республика	24,5
83	Еврейская автономная область	24,6
84	Республика Ингушетия	31,9
85	Республика Тыва	40,1

Анализ процента бедного населения является важнейшим показателем межрегионального неравенства. Кроме данного показателя, на портале ФСГС также рассчитываются такие показатели, как распределение численности малоимущих домашних хозяйств в зависимости от: места проживания и от размера и наличия детей; а также распределение численности малоимущего населения в зависимости от места проживания, по возрастно-половым группам, по экономической активности. Отдельно рассчитывается доля пенсионеров и безработных в составе малоимущего населения.

Помимо официальных статистических данных, в России проводится анализ дифференциации в уровне развития регионов на основе данных различных рейтингов (в т.ч. инвестиционной привлекательности, конкурентоспособности, социально-экономического положения, качества жизни и др.), а также на базе статистических данных, в том числе, рассчитывая такие показатели, как индекс Тейла, коэффициент Джини и прочие.

В Европейском союзе оценка различий в благосостоянии региональных экономик в отдельной стране обычно осуществляется путем расчета различных показателей неравенства в региональном ВВП (валовый внутренний продукт) на душу населения или в региональной ВДС (валовая добавленная стоимость) на душу населения. Третий показатель благосостояния, который также можно использовать для оценки регионального неравенства, - это РРД (региональный располагаемый доход) на душу населения. Он измеряет величину заработной платы, доходов населения по месту жительства, а не по месту работы, как в случае с ВВП и ВДС. В целом, чем меньше регионы по сравнению с населением страны, тем больше будет ожидаемая дисперсия и изменчивость таких показателей, как ВВП на душу населения и РРД на душу населения. Таким образом,

индекс РРД на душу населения зависит от комбинации показателей ВВП на душу населения (или ВДС), а также от политических приоритетов.

Еще способ, который применяется в Европе - это применение региональных измерений Евростата NUTS2 и NUTS318, данные которых позволяют оценивать и сравнивать межрегиональное неравенство. Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) также регулярно приводит данные оценки регионального неравенства как по различным странам, так и отдельно по российским регионам, приводя измерения регионального и местного благополучия, определяя драйверы территориального развития. Для учета региональных различий ОЭСР создала отдельную типологию регионов, основанную на проценте населения региона, проживающего в сельской или городской местности, согласно которой были классифицированы регионы как преимущественно городские (менее 15% населения живет в сельской местности), преимущественно сельские (более 50% населения живет в сельской местности) и средние (процент сельского населения составляет от 15 до 50%). Эта типология позволяет сравнивать между собой регионы, принадлежащие к одному и тому же типу.

По данным издания «Экономист» Великобритания имеет высокий рейтинг межрегионального неравенства, по 15 показателям Великобритания является более неравноправной в межрегиональном отношении, чем Франция, действительно, когда мы сравниваем Великобританию с 30 странами ОЭСР, то получается, что Великобритания является одной из наиболее сильно дифференцированных стран в промышленно развитом мире [99].

Таким образом, методики, с помощью которых оценивают степень неравенства, можно разделить на две группы. В первой группе – универсальные методы, позволяющие оценить неравномерность какого-либо (каких-либо) значений показателя в анализируемой выборке, безотносительно к смысловому значению. Т.е. это статистические методы оценки неравномерности числового ряда. Такие методы можно использовать как для показателей социального неравенства, так и для других показателей (в экономике, технике, физике, биологии и пр.). В группе таких универсальных методов наиболее известны следующие:

- коэффициент Джини, наиболее популярный в научно-аналитической литературе (о нём подробнее ниже);
- коэффициент вариации, показывающий относительный разброс значений анализируемого показателя;
- статистическая асимметрия (напр., асимметрия Линдберга), или числовое отображение степени отклонения графика распределения показателей от симметричного графика распределения [53].

Вторая группа методов – индексы и коэффициенты, рассчитываемые применительно к конкретным показателям. Это не значит, что их нельзя применять к другим показателям, просто такие примеры пока отсутствуют либо малоизвестны. К таким методам относятся:

- Индекс Тейла и рассчитываемый на его основе индекс Аткинсона, с использованием показателя доходов населения и равный нулю при полном равенстве доходов населения данной территории [53].

- Индекс Херфиндаля-Хиршмана, который создан для оценки степени монополизации отрасли экономики а затем стал применяться и для расчёта степени концентрации по территории, например, в виде индекса Эллисон-Глезер [54];

- Индекс географической концентрации ОЭСР, используемый для интернациональной оценки неравномерности распределения результата производства и принимающий значения от 0 до 2 [54, 55].

- Коэффициент фондов, или децильный коэффициент – соотношение доходов 10% наиболее состоятельной и 10% наименее состоятельной частей населения [56].

Вместе с тем, для оценки регионального неравенства недостаточно только экономических критериев и критериев, связанных с географическим положением и ресурсным обеспечением. Региональное неравенство связано и с такими критериями, как этническая, религиозная, гендерная принадлежность и обеспечение равных прав на доступ к социальным благам и политическим институтам.

Показатели, используемые при оценке дифференциации регионов могут давать разные результаты. Соответственно их использование при принятии политических решений может приводить к ошибочным мерам по устранению неравенства или смягчению его последствий. Трудно выбрать самый правильный критерий для выявления степени регионального неравенства, он должен варьироваться в зависимости от целей оценки территориальных диспропорций. В следующих разделах будет рассмотрен опыт политических решений по снижению последствий и/или устранению факторов регионального неравенства.

3 Политическая обусловленность регионального неравенства: исторически сложившиеся и новейшие факторы

Под политической обусловленностью неравенства мы понимаем зависимость неравенств от принятых политических решений и действий. Политические факторы, сыгравшие роль в образовании неравенств, весьма многочисленны, как и многочисленны произведённые ими виды неравенств. Особенно политически обусловлены этническое, расовое, конфессиональное, гендерное неравенство и другие. Особенно остро ощущается обычно неравенство, когда имеются законодательные либо традиционно сложившиеся и по факту существующие несправедливые ограничения в доступе к избирательному праву (активному и/или пассивному), к свободе создания общественных (в том числе политических) организаций, к образованию на родном языке (особенно на уровне начального и среднего образования), к соблюдению религиозных правил (обряды, еда, внешний вид и т.п.). Политические обусловлены различия при прочих равных в зарплате и условиях труда, запреты на более престижные и доходные профессии и рабочие места, различия в налогах и т.п.

В России исторически сложились следующие *политические факторы, влияющие на развитие регионов и их дифференциацию*:

- основные принципы функционирования системы государственной власти (влияющие на отношения центра и регионов, на территориальные аспекты основных направлений политики, на место региональных вопросов в государственном бюджете);
- политическое значение, придаваемое тем или иным регионам центральной властью (с учетом стратегического расположения, исторических особенностей межнациональных отношений и пр.: Москва, Севастополь и Республика Крым, Калининградская область, Мурманская область, Чечня, Татарстан, Приморский край, Камчатский край и пр.);
- политико-географическое положение регионов (относительно государственных границ, конфликтных очагов, тех или иных зарубежных государств, на транспортных магистралях той или иной важности в плане безопасности и т.п.);
- гражданская активность и политические предпочтения населения, особенности политической культуры и мотивации голосования (Санкт-Петербург, Свердловская область и др.);
- направленность политики региональных властей (Калужская область, Башкортостан и др.);
- сплоченность региональных элит, их отношения с центральными элитами;

– приоритеты социально-экономического развития: централизация и децентрализация, стремление к освоению природных ресурсов, акцент на выравнивание или стимулирование развития и пр.

Новейшие политические факторы связаны с появлением новых рисков и угроз устойчивому развитию регионов и уменьшению их дифференциации. В этой связи усилия власти направлены на устранение и /или смягчение последствий таких рисков и угроз, на обеспечение условий, при которых регионы будут не только конкурентоспособны, но в некоторых случаях просто жизнеспособны в условиях низкой рождаемости, высокой смертности и миграции, трудовой мобильности и урбанизации, усиления международной конкуренции (вплоть до вооруженных действий) в борьбе за ресурсы и территории.

В новых геополитических и социально-экономических условиях, складывавшихся после конца холодной войны, появился феномен, который открыл огромные возможности развития но в то же время и большую опасность для социальных достижений последних десятилетий: глобализация. *Глобализация* является неизбежным процессом, но требуется его урегулирование. Глобальные вопросы требуют глобальных ответов. Глобализация представляет собой процесс всемирной интеграции, с точек зрения как культурной и социологической, так и экономической и политической.

На основе изучения трудов отечественных и зарубежных исследователей, а также на базе анализа практического опыта нами были выявлены и другие важнейшие политические факторы усиления или уменьшения регионального неравенства.

Группа факторов, связанных с институциональными проблемами.

Н.В. Зубаревич в своих исследованиях, определяет следующие институциональные проблемы в теме регионального неравенства: дисбаланс интересов центра и регионов (т. е. несовпадение приоритетов), а также существует объективная необходимость реального федерализма в целях согласования интересов центра и регионов, в условиях сильной асимметрии социально-экономического развития субъектов РФ [57].

К этой группе факторов мы относим факторы, связанные с *изменениями в законодательстве, способствующими неравенству*. В работе «Великое разделение» Джозеф Стиглиц отметил, что «усугубляющееся неравенство является следствием не непреложных экономических законов, а тех законов, которые мы пишем сами» [14]. Пересмотр законодательных актов может помочь выявить дискриминационные законы, которые порождают неравенство между людьми или регионами.

Серьезной институциональной проблемой является коррупция, которая прочно вошла в отношения власти и интересантов регионального развития. По данным Транспаренси Интернационал (Transparency International) (неправительственной

организации, используемый рейтинг коррумпированных стран (Corruption Perceptions Index (CPI)) коррупция в регионах России наиболее распространена в следующих сферах: правоохранительных органах; системе здравоохранения; системе образования; государственном управлении; налогообложении [58]. Основываясь на данных исследования Европейского банка реконструкции и развития «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий» (BEEPS), используя различия в датах опросов и датах начала полномочий российских региональных губернаторов, было установлено, что уровни коррупции, по мнению фирм, работающих в разных регионах России, тем выше, чем ближе к концу срок губернатора региона [59]. Наблюдается систематическая корректировка государственной и региональной политики в соответствии с политическими циклами. Высокий уровень коррупции может способствовать усилению поддержки популистских кандидатов.

По данным портала правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ в рейтинге регионов по числу зарегистрированных преступлений экономической направленности лидируют Москва (6362 пр.), Московская область (1802 пр.), Санкт-Петербург (1700 пр.) и Краснодарский край (1766 пр.). Замыкают этот рейтинг (от 17 до 60 преступлений), занимая последние места по числу экономических преступлений - Ненецкий АО, Чукотский АО, Еврейская АО, Республика Тыва, Магаданская обл., республика Алтай [60].

Проанализировав влияние коррупции, одним из последствий которой является усиление неравенства между регионами, можно согласиться с мнениями ряда экспертов и политиков о том, что в настоящее время ситуация к лучшему в РФ меняется очень медленно.

Анализ дифференциации в уровне развития регионов можно проводить на основе данных различных рейтингов (в т.ч. инвестиционной привлекательности, конкурентоспособности, социально-экономического положения, качества жизни и др.), а также на базе статистических данных, в том числе, рассчитывая такие показатели, как индекс Тейла, коэффициент Джини и прочие.

Для демонстрации степени регионального неравенства авторами были выбраны 20 регионов разного уровня социально-экономического развития для их сопоставления на основе данных рейтингов (субъекты РФ с наивысшими рангами, средними и наименьшими значениями измеряемых показателей). Результаты представлены в таблице 5.

Таблица 5. Рейтинговые позиции отдельных субъектов РФ по различным критериям ранжирования

<i>Субъект РФ</i>	<i>Индекс конкурентоспособности регионов (AV RCI-2018 г)</i>	<i>Ранг конкурентоспособности регионов (AV RCI-2018)</i>	<i>Рейтинг инвестиционного потенциала (2018г)</i>	<i>Рейтинг регионов по демографии 2019г</i>	<i>Качество жизни в российских регионах (2018 г)</i>
Еврейская АО	0	85	82	85	78
Белгородская область	2,65	17	16	29	5
Краснодарский край	3,45	5	4	10	6
Краснодарский край	3,45	5	4	10	6
Красноярский край	3,06	7	7	22	45
Москва	5	1	1	12	1
Московская область	3,8	3	2	6	3
Новосибирская область	2,76	13	15	16	24
Псковская область	0,69	76	68	77	58
Республика Адыгея	0,51	78	75	19	31
Республика Алтай	0,49	79	84	14	80
Республика Дагестан	1,59	49	28	11	69
Республика Ингушетия	0,27	83	77	2	82
Республика Крым	0,84	73	29	23	52
Республика Татарстан	3,62	4	6	17	4
Республика Тыва	0,17	84	83	8	85
Ростовская область	2,94	9	9	42	19
Санкт-Петербург	4,15	2	3	7	2
Свердловская область	3,19	6	5	32	13
Свердловская область	3,19	6	5	32	13
Челябинская область	2,82	11	10	40	23
Чеченская Республика	0,88	71	66	3	71

Примечание: составлено авторами по материалам [61-63].

По результатам обработки данных таблиц, нами был применен метод корреляционного анализа с помощью пакета «Анализ данных» в программе Microsoft Excel. Во-первых, был рассчитан линейный корреляционный коэффициент Пирсона, который используется в целях установления прямых связей между абсолютными значениями переменных, на примере определения связи индекса конкурентоспособности регионов и рейтинга регионов по числу экономических преступлений. А затем проведена ранговая корреляция по методике Спирмена, в соответствии с которой была вычислена степень корреляционной зависимости по всем ранговым показателям таблиц. Расчеты корреляционной зависимости рейтинговых показателей отдельных субъектов РФ представлены в таблице 6.

Таблица 6. Корреляционная связь рейтинговых показателей отдельных субъектов РФ и рейтингов по числу экономических преступлений

Показатель	Рейтинг регионов по преступности (число экономических преступлений)	Ранг по экономическим преступлениям	Ранг по преступлениям (ст.290 получение взятки)
Индекс конкурентоспособности регионов (AV RCI-2018)	0,8	-0,9	-0,8
Ранг конкурентоспособности регионов (AV RCI-2018)	-0,6	0,9	0,8
Рейтинг инвестиционного потенциала 2018 г.	-0,6	1,0	0,9
Рейтинг регионов по демографии 2019 г.	-0,2	0,3	0,4
Качество жизни в российских регионах (рейтинг 2018 г.)	-0,6	0,8	0,7

Наибольшая связь обнаружена между числом экономических преступлений, а также преступлений, связанным с получением взятки, с показателями индекса конкурентоспособности регионов (AV RCI-2018) и рейтинга инвестиционного потенциала 2018 г., что математически подтверждает высказанное ранее предположение о большем распространении коррупции в развитых несырьевых регионах, субъектах РФ с богатыми природными ресурсами, инвестиционно-привлекательных, а также тех регионах, где изначально выше качество жизни населения. Наименьшее значение коэффициента корреляции экономических преступлений (а значит и влияние коррупции) выявлено в соотношении с показателями рейтинга регионов по демографии.

Таким образом, было установлено, что между рейтинговыми значениями в исследуемых показателях имеется высокая положительная ранговая корреляция: в богатых и экономически сильных регионах больше открытых дел по коррупционной составляющей (Москва, Санкт-Петербург и др.). Мы видим влияние коррупции на усиление неравенства в доходах и благополучии жителей этих территорий. Достоверность полученных нами результатов исследования о высокой степени корреляции показателей экономического роста и уровня коррупции подтверждают также международные данные.

Группа факторов, связанных с государственной региональной политикой.

Государственная региональная политика формулирует приоритеты, цели, задачи, принципы развития регионов. Сравнительный анализ российской и зарубежной политики, проводимый нами в рамках НИР по заказу Государственной Думы Российской Федерации и представленный в работе «Региональная политика» показал, что региональная политика

существует практически во всех странах [64]. Региональная политика может, как снижать, так и усиливать региональное неравенство (иногда, как следствие стремления улучшить социально-экономическое развитие регионов, например, применяя теорию полюсов роста).

В России Указом Президента РФ №13 от 2017 г. «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» установлено, что ожидаемыми результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать, прежде всего, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, а также в качестве жизни граждан РФ, проживающих в различных субъектах РФ и в муниципальных образованиях.

В феврале 2019 г. Правительство РФ Распоряжением № 207-р утвердило *Стратегию пространственного развития* РФ на период до 2025 года, главными целями которой стали обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития страны, сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, повышение темпов экономического роста. Данная стратегия вместе с национальными проектами станет основой для принятия решений исполнительными органами власти по развитию субъектов РФ, а также в целях глубокой проработки Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года. В рамках стратегии предусмотрено стимулирование перспективных центров экономического роста, формирование макрорегионов, определение перспективных экономических специализаций субъектов РФ и целевых показателей пространственного развития страны. Вместе с тем, следует учитывать, что в России и других странах многие крупные столичные города и районы, включая их пригороды, в настоящее время являются одними из наиболее динамично развивающихся мест с точки зрения доходов и создания новых рабочих мест. В Европе по-прежнему сохраняется дихотомия между динамичными крупными городскими агломерациями и старо-промышленными и отдаленными регионами, в которых наблюдается устойчивое долгосрочное снижение конкурентоспособности. С другой стороны, ряд столичных городов сильно пострадал от кризиса, в то время как некоторые сельские и промежуточные регионы продемонстрировали большую степень устойчивости [65].

В рамках региональной политики определяются внутренняя и международная роль и значение регионов (в этой связи интересен опыт Японии). Существенное значение на современном этапе имеет *политика в отношении инновационного развития регионов, размещения и поддержки наукоемких производств.*

В рамках региональной политики формулируются основы *политики в отношении трудовых ресурсов, трудовой мобильности*. Растущее неравенство доходов по регионам связано с падением мобильности рабочей силы. Таким образом, высокообразованная рабочая сила концентрируется со своим талантом, квалификацией и производственным потенциалом в основном в городах.

Одна из ключевых проблем заключается в оценке *эффективности государственной региональной политики*. Эффективность региональной политики часто оценивается с точки зрения ее воздействия на снижение уровня территориальных диспропорций.

Вероятно, было бы целесообразным использовать следующие *методы и технологии*: таргетирование регионов, что помогает снизить неравенство в доходах и неравенство в сфере образования и здравоохранения; вовлечение в разработку и оценку региональной политики разных групп населения; тщательная оценка государственных расходов может определить, эффективна ли та или иная социальная программа по сокращению неравенства и/или бедности.

Группа факторов, связанная с новой промышленной политикой. Новая промышленная политика, направленная на усиление сектора инноваций и автоматизацию отраслей обрабатывающей промышленности привела не только к замене некоторых рабочих мест со средней и низкой квалификацией во многих промышленных центрах (что повлияло на уровень занятости), но и дифференцировала регионы по их перспективе выйти в число наиболее значимых и развитых регионов.

Регионы дифференцируются по *агломерационным доходам* (которые растут и зависят от проживания в городах с высокой плотностью населения), поскольку цифровые технологии облегчают поиск и использование многих нишевых возможностей, которые могут быть реализованы только огромным количеством людей и с использованием большого числа их профессиональных навыков.

Важнейшее значение приобретает *позиция правительства страны и регионов по отношению к развитию отдельных мест и отраслей*. Рассмотрим на примере. Глобализация и либерализация по реновации рынка труда в начале 2000-х годов стали важными факторами экономического успеха Германии, но они также сделали страну более дифференцированной. Доля домохозяйств ниже официальной черты бедности (порядка 60% от среднего заработка), составила порядка 15,7%. Как и во многих других городах в бывшей Восточной Германии, численность населения Лейпцига сократилась после падения Берлинской стены в 1989 году, достигнув минимума в 437 000 жителей в 1998 году. Но затем клубы (арт-пространства) и многие творческие коллективы начали

перемещаться на заброшенные склады и фабрики города. В настоящее время население выросло до 590 000 человек, и город стал известен как «новый Берлин» и «Гипезиг».

Группа факторов, связанных с бедностью. Для сокращения неравенства регионов применяется дифференцированная политика сокращения бедности. Крайняя нищета обычно связана с системным неравенством и плохой экономической ситуацией. Между тем, временная бедность в большей степени связана с последствиями кризисов и более высоким уровнем социальной мобильности. Для каждого случая бедности необходимы разные стратегии: программа временной занятости может работать для борьбы с временной бедностью, но она может быть неэффективной в целях преодоления хронической бедности, связанной, например, с инвалидностью или проблемами беженцев.

На повышение качества жизни населения и снижение уровня бедности в РФ направлен и Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», реализация которого позволит снизить уровень дифференциации регионов по многим социально-экономическим показателям. В числе важнейших национальных целей (для достижения которых разработаны национальные проекты) определено, что должен быть обеспечен устойчивый естественный рост численности населения по стране, реальные доходы и уровень пенсионного обеспечения граждан также должны вырасти. Такие глобальные задачи, как снижение уровня бедности в нашей стране в 2 раза и улучшение жилищных условий безусловно направлены на рост уровня жизни, а также на сокращение разрыва в благосостоянии граждан, проживающих в разных субъектах РФ.

Группа факторов, связанных с фискальной (налоговой) политикой. Перераспределение доходов достигается в основном фискальной политикой, но оно не ограничивается передачей доходов от богатых к бедным регионам. Существует мнение, что некоторые регионы в России получают из федерального центра финансовых средств гораздо меньше, чем отчисляют (к примеру, Москва, ХМАО, Татарстан, Санкт-Петербург и другие субъекты РФ). Большая же часть регионов получают в свой консолидированный бюджет больше средств в виде дотаций, чем привлекли налоговых доходов (Липецкая область, Магаданская область, Бурятия и другие). Такая ситуация опять же создает почву для усиления неравенства.

Группа факторов, связанных с геополитическими задачами. Геополитическая целесообразность (связанная с сохранением территориальной целостности или расширением внешнеполитического влияния, обеспечением безопасности границ и др.), нередко детерминирует приоритетность развития и стратегическое значение тех или иных

регионов. Как пример, приведем Республику Крым, Чеченскую Республику, регионы Дальнего Востока, приарктические регионы.

Группа ситуативных и локальных политических факторов, влияющих на развитие регионов. Электоральные циклы. Теория политического делового цикла объясняет разную ситуацию и региональный экономический рост в разные периоды времени с учетом факторов, имеющих политическое происхождение. Теория основана на мнении, что перед выборами политики становятся более щедрыми, но после выборов они не могут выполнить прежние обещания. Таким образом, результатом является то, что до выборов экономика процветает больше, а после - ситуация ухудшается по мере реализации ограничительной политики. Результаты многих исследований показывают, что расходы регионов и муниципалитетов на социальную сферу (социальное обеспечение и социальное страхование, образование, культура и прочее) увеличиваются в годы проведения выборов, но после выборов эти расходы уменьшаются. Это подтвердило гипотезу о том, что электоральные факторы влияют на региональную дифференциацию.

Представительство провинций в должностях министров: опыт Китая. Интересен опыт оценки Китаем связей развития регионов с лоббистскими возможностями министров в отношении регионов их проживания (1981–2010 гг.). Авторы измерили воздействие такого политического фактора, как число министров всех национальных правительственных департаментов, родившихся в каждой провинции, взвешенное по численности населения данной провинции. В результате, они пришли к выводу, что, чем ниже политическая переменная в пересчете на душу населения, тем она оказывает более существенное положительное влияние на экономический рост как в оценке по методу наименьших квадратов (OLS), так и в оценке системного обобщенного метода моментов (GMM) [66].

Обобщая сказанное, отметим, что политические факторы регионального неравенства целесообразно рассматривать в разрезе эндогенных и экзогенных факторов.

К эндогенным (характеризующим внутрирегиональную среду) относятся, как минимум:

- решения и деятельность политических институтов по реализации потребностей и интересов региональных сообществ можно изучить путем оценки документов: региональные программы и стратегии развития регионов; решения в отношении отдельных категорий граждан, актуальных проблем региона; особенности брендинга региона; механизм представления интересов локальных сообществ в региональных органах власти;

- характеристика политических процессов с позиций стабильности региональной системы выражается через: динамику политических протестов; политические (в т.ч. этнополитические) конфликты регионального уровня; динамику и качество политической элиты; институционализацию общественного контроля; коррупцию и др.

К экзогенным (по отношению к конкретной территории) мы относим факторы международного и национального уровня. И если первые связаны с международной конъюнктурой, то вторые отражают:

- способы диагностики и выражения региональных интересов (откуда получает информацию центр и кто, как, какими механизмами реализует интересы);
- цели, принципы государственной региональной политики;
- структура приоритетных направлений решений и деятельности в отношении региона;
- технологии реализации государственной региональной политики;
- политика приграничного сотрудничества;
- механизм представления интересов региональных сообществ в национальных органах власти и др.

Выделенные группы факторов трансформируются под влиянием современных тенденций развития общественных, политических, экономических систем и под влиянием новейших условий конкурентоспособного развития регионов.

Выделим, как минимум, следующие новейшие тенденции, влияющие на положение и развитие регионов:

- повышение роли инновационных, высокотехнологичных секторов, неравномерно размещенных на территории страны;
- развитие секторов экономики, производство которых не привязанных к конкретной территории, а зависящих от наличия интеллектуального потенциала сотрудников, не важно, где находящимся территориально;
- включенность регионов в процессы глобального распределения благ и ресурсов, часто за счет сотрудничества (пример коридоров, Япония);
- экологические загрязнения, связанные не только со сложившимися условиями, но и с развитием новых неэкологичных производств, урбанизацией, неэкологичным потреблением и др.;
- развитие цифровых технологий, позволяющих преодолевать природные и географические ограничения и одновременно провоцирующих информационное неравенство регионов.

России, как и большинство стран, оказались перед угрозами этих факторов, усиливающих неравенство регионов. На основе вышеизложенного, можем сформулировать основные выводы.

Региональное неравенство является следствием не только объективно сложившихся условий (климат, географическое положение, природные ресурсы, народонаселение), историко-культурных особенностей (религии и верования, бытовая культура и культура труда и т.п.), но и следствием решений и действий органов власти.

Политические решения и действия могут уменьшать региональное неравенство, а могут усиливать его. Обобщение исторического опыта и современной ситуации в России и Италии позволили выделить свойственные обеим странам политические факторы, усиливающие неравенство регионов.

Современное управление имеет мало ответов на вопросы, касающиеся проблемы регионального неравенства, поскольку, выравнивая социально-экономическое развитие регионов, мы одни регионы поднимаем, а другим затрудняем развитие и рост, отнимая доходы. Стремление к эффективности экономического развития не гарантирует справедливости распределения благ, а сосредоточение исключительно на справедливости может подорвать эффективность. Таким образом, необходимо стремиться к достижению эффективности и справедливости одновременно, при этом учитывая пространственные и политические факторы региональной дифференциации.

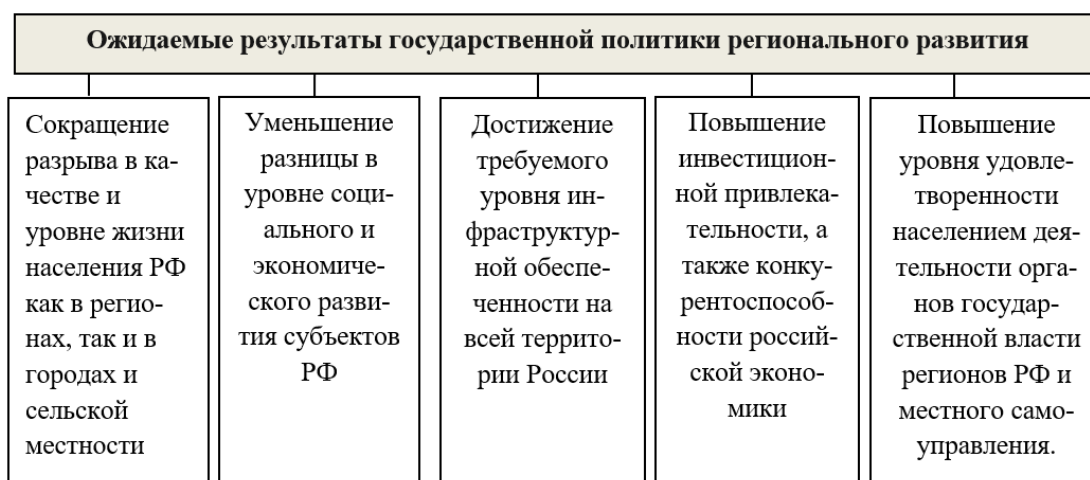
4 Современные политические решения, направленные на уменьшение регионального неравенства в России

Государственная политика регионального развития, являясь частью внутренней политики государства, имеет свои приоритетные направления, принципы, цели и задачи, направленные, в том числе, на снижение регионального неравенства.

Главным правовым документом, определяющим региональную политику в России, является Конституция, в которой четко прописаны принципы российского федерализма и указаны взаимодействия в системе «центр-регионы». Также принципы приведены в поправках к закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», которые были приняты в 2003 г. Принципы, цели и задачи региональной политики описаны и официально закреплены в Указе Президента России от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [67]. Отдельные направления регионального развития определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на

период до 2020 года, в числе которых можно назвать обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Ожидаемые результаты реализации государственной политики регионального развития можно представить на рисунке 2.



Примечание: составлено авторами на основе [67].

Рисунок 2 – Ожидаемые результаты реализации государственной политики регионального развития

Таким образом, государственная политика регионального развития формирует новые условия по достижению государственных целей во всех областях деятельности.

Для начала рассмотрим влияние отдельных мер государственной политики регионального развития на социально-экономическое выравнивание субъектов РФ. Обзор инструментов разработки и реализации региональной политики лучше всего начать с подробного описания основных применяемых в регионах РФ инструментов.

7 мая 2018 г. Президент РФ подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в соответствии с которым были определены целевые ориентиры по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года. В целях реализации Указа был утвержден единый план по достижению национальных целей в виде реализации национальных проектов по 12 направлениям стратегического развития, определены траектории по их достижению, проекты и мероприятия (см. таблица 7).

Таблица 7 – Проекты и мероприятия в рамках национальных проектов в РФ

Национальный проект	число федеральных проектов	число мероприятий
Здравоохранение	8	162
Образование	10	229
Демография	5	270
Культура	3	138

Безопасные и качественные автомобильные дороги	4	182
Жилье и городская среда	4	57
Экология	11	114
Наука	3	64
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	95
Цифровая экономика	6	348
Производительность труда и поддержка занятости	3	96

Национальные цели развития нашей страны тесно взаимосвязаны, они носят «межпрограммный» характер: достижение каждой из них не может быть обеспечено в рамках лишь одной государственной программы или национального проекта. Всего на реализацию национальных проектов выделено порядка 25, 7 трлн. руб.

Отдельно хотелось бы отметить значимую роль государственно-частного партнерства в выравнивании инфраструктурной обеспеченности и вкладу в реализацию национальных проектов. Законодательное определение понятия ГЧП содержится в федеральном законе «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (в послед. ред.). Механизм ГЧП – это популярная и быстроразвивающаяся форма взаимодействия между частными инвесторами и регионами, государством, которая предполагает распределение рисков между ними, тем самым способствуя снижению различий в уровне инфраструктурной обеспеченности между регионами.

Еще один важный инструмент региональной политики, активно применяемый в России - это *стратегическое планирование*. С середины 2014 года стратегическое планирование в России регулируется Федеральным законом РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», определяющий основы планирования на уровне страны и регионов. Главной задачей данного документа является определение основных направлений развития региона, которые бы отражали консолидирующие интересы местного сообщества, то есть населения, бизнеса и государства в лице органов власти. Можно констатировать, что на современном этапе создана правовая основа *также и территориального планирования*. В соответствии с ч. 1 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ основная цель территориального планирования - учет совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов. В России «Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» была утверждена 13 февраля 2019 года. Все эти документы в совокупности должны обеспечить рациональную систему стратегического управления, решить или уменьшить существующие проблемы и обеспечить более сбалансированное развитие регионов [68]. Комплексное решение поможет не только улучшить внутреннюю ситуацию в регионе, поднять уровень и качество жизни граждан, но и позволит снизить уровень регионального неравенства.

Высока роль *федеральных и региональных целевых программ* в экономическом выравнивании субъектов РФ. Федеральные целевые программы являются сложным, комплексным инструментом, используемым для развития социально-экономической сферы страны. К примеру, после присоединения Крымского полуострова в качестве одного из субъектов РФ возник вопрос о дальнейшем восстановлении и развитии данной территории. Поэтому, в 2014 году началась работа по созданию государственной целевой программы «Социально-экономическое развитие республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года».

Существуют также различные *экономические и административные инструменты региональной политики*, применяемые в целях снижения регионального неравенства.

В России применяются следующие *инструменты бюджетного регулирования*: государственные заказы, прямые инвестиции в развитие региона, трансферты (дотации, субвенции, субсидии), кредиты, займы, покупка ценных бумаг и др.

Следующая подгруппа экономических инструментов разработки и реализации региональной политики включает в себя *деятельность по управлению государственной собственностью*, управление долями в акционерных капиталах, предоставление прав пользования природными ресурсами, залог государственных предприятий. *Подгруппа административных инструментов* региональной политики состоит из двух подгрупп – запретительно-разрешительные меры и контроль над исполнением требований государства и законов.

Важным инструментом реализации целей региональной и местной политики является полноценное *развитие местного самоуправления*, его равноправное и конструктивное взаимодействие с региональными органами власти.

Современное *состояние инвестиционного климата* в России свидетельствует о высоком уровне межрегиональной дифференциации. К примеру, около половины всех российских инвестиций приходятся на Центральный и Уральский федеральные округа. Инвестиционный климат имеет достаточное количество инструментов по его оценке и, прежде всего, это связано с формированием рейтингов. На настоящий момент в России существует большое количество методик оценки. Например, методика оценки инвестиционного климата регионов России Института экономики РАН, рейтинг инвестиционной привлекательности России, ежегодно выполняемый рейтинговым агентством «Эксперт-РА» и другие.

С июля 2016 года *модернизация моногородов* также является одним из приоритетов в региональном развитии страны, одна из главных задач которого сделать моногорода комфортными для жизни. Установлено, что всего в нашей стране 316 моногородов, но все

они очень разные, самый крупный из которых – город Тольятти. Эффективным механизмом поддержки моногородов на региональном уровне может стать создание индустриальных региональных парков, которые рассматриваются как перспективный институт привлечения в моногорода частных инвестиций.

Еще одна подгруппа включает в себя *налоговые инструменты*, среди них виды налогов, о льготах по которым могут принимать решения власти субъектов РФ (налоги на имущество, на прибыль, на недра и т.д.), и различные виды федеральных льгот (освобождение от налога, установление налоговых ставок, целевые льготы и прочие).

Не менее важную роль играет информационная политика властей, к которой можно отнести уровень информационной насыщенности сайтов, создание региональных инвестиционных агентств. Яркий пример применения налоговых инструментов – льготы в Республике Крым, вошедшей в состав РФ в 2014 году, на территории республики была создана особая экономическая зона (ОЭЗ) [69].

Создание особых экономических зон – один из основных экономических инструментов региональной политики, который, как и формирование бюджета, сложно отнести к конкретной подгруппе экономического инструментария. На территориях таких зон обычно действует система упрощенного налогообложения, послабления для инвесторов, отсутствуют или существенно снижены таможенные пошлины. *Особые экономические зоны* - инструмент государственной политики (в России регулируется Федеральным Законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»), который активно используется для развития территории как в развитых, так и в развивающихся странах. Признано, что экономические зоны оказывают позитивное воздействие на экономику регионов, а также способствуют развитию инвестиционного сотрудничества, привлечению отечественного и иностранного капитала.

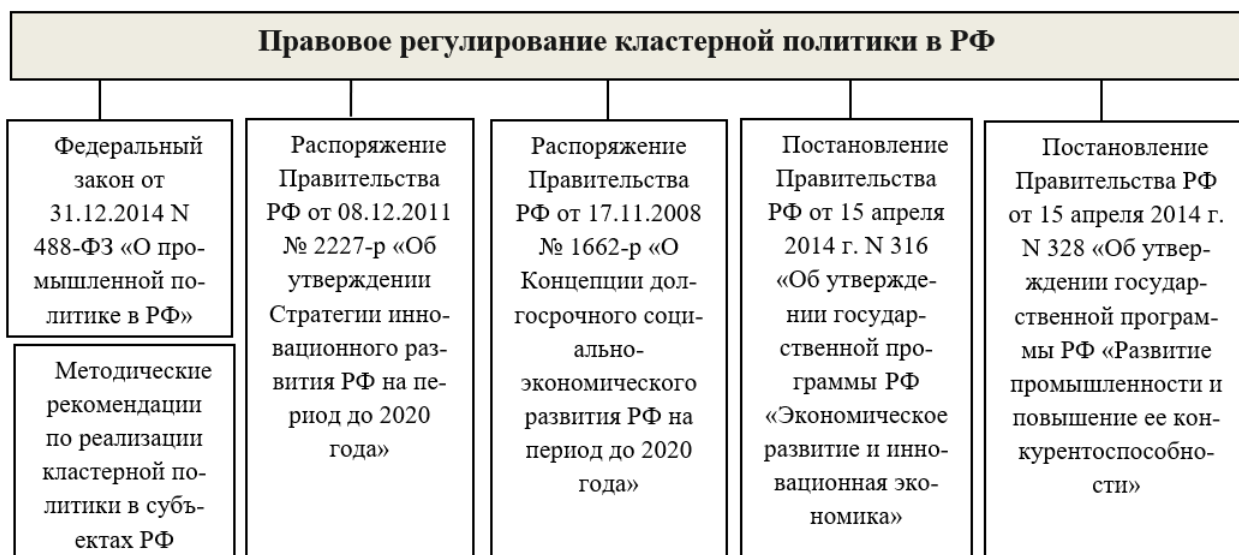
По состоянию на 1 января 2019 г. действовало 25 зон на территории 22 регионов. В целом стоит отметить, что ОЭЗ оказывают важное регулирующее воздействие на развитие регионов, повышая приток инвестиций, производительность труда и оказывая влияние на рынок занятости населения, на социально-экономическое развитие, что может стимулировать экономическое выравнивание субъектов РФ.

Вместе с тем реализация региональной политики требует избирательного подхода в каждом конкретном направлении. Так, например, в 2015 году появились *территории опережающего социально-экономического развития* (ТОСЭР), которые направлены на создание условий по повышению конкурентоспособности регионов. ТОСЭР имеют отличия от ОЭЗ: кроме налоговых преференций, им необходимо на государственном уровне создавать необходимую инфраструктуру. Регулируется [ФЗ от 29.12.2014 г. № 473-](#)

[ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»](#). Отметим, что создание ТОСЭР на территории ЗАТО и моногородов закреплено в статье 34 «Порядок создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований» ФЗ № 473.

В целях экономического стимулирования и поддержания регионов, реализация в России *модели полюсов роста* является одним из инструментов в политике снижения регионального неравенства. Для успешного стратегического развития России необходимо обозначение полюсов роста, понимание их перспектив, разработка мер содействия развитию, позволяющих распространять импульсы роста новой экономики.

Д.А. Валицкий определяет кластерную политику в качестве системы мер и мероприятий государственной поддержки, направленной на развитие кластеров, обеспечивающих, в свою очередь, стабильное и сбалансированное развитие регионов и страны в целом, а также стимуляция инноваций и реализация конкурентных преимуществ, в частности [70]. В Российской Федерации практика применения кластерной политики применяется сравнительно недавно. Однако, *кластерный подход* выступает одним из приоритетных направлений инновационного развития регионов. Органами власти были предприняты значимые шаги на пути формирования кластерной политики страны, что подтверждается принятыми правовыми документами (см. рисунок 3).



Примечание: составлено авторами на основе [71].

Рисунок 3 – Правовое регулирование кластерной политики в РФ

К примерам формирования новых кластеров можно отнести создание московского научно-производственного кластера на базе существующих объектов

развитой информационной инфраструктуры, что будет способствовать росту технологического потенциала и инвестиционной привлекательности столицы. Также в процессе реализации следующие кластеры: в Омской области – кластер по производству и глубокой переработке молока, в Татарстане – фармацевтический кластер, в Удмуртии – кластер деревообработки.

Данная мера является достаточно широко распространенной в развитых странах. Так, например, она активно применяется в Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Франции и Швеции. Таким образом, кластерная политика – исключительная институциональная форма осуществления государственно-частного партнерства, реализации стратегий регионального развития и бизнес-проектов.

Применение бенчмаркинга в целях снижения регионального неравенства. Бенчмаркинг в широком понимании – поиск субъектом лучшего опыта, который может быть применён в сфере его деятельности. Существуют различные формы обмена лучшими практиками, к примеру, такие, как: проведение форумов, составление сборников лучших практик, организация и проведение конкурсов, прямой диалог между заинтересованными сторонами. Такое количество форм может быть объяснено разной природой той или иной практики, её масштабом, сферой направленности.

Одним из крупнейших форумов является ежегодный Восточный экономический форум, который был учрежден Указом Президента Российской Федерации от 19.05.2015 № 250 «О Восточном экономическом форуме». В качестве примеров лучших практик в сфере экономики можно назвать «Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах РФ» 2018 г., составленному Агентством стратегических инициатив (далее сокр. АСИ). Еще один пример, сборник успешных практик внедрения регионального инвестиционного Стандарта включает в себя лучшие практики взаимодействия региональных властей с инвесторами из разных регионов, в числе которых Республики Башкортостан и Татарстан, Ленинградская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский Автономный Округ и другие. Еще один пример- Агентство стратегических инициатив выступило инициатором Всероссийского конкурса лучших практик и инициатив социально-экономического развития субъектов РФ, с 2018 г. по наст. время. Таким образом, региональный бенчмаркинг – широкое явление, стимулирующее региональное выравнивание, поскольку лучшие практики могут быть найдены в любой отрасли и сфере.

Таким образом, применяемые на современном этапе в России инструменты региональной политики, направленные на снижение уровня региональных диспропорций, можно структурировать и выделить основные группы: административные

(разрешительные меры, налоговые льготы) и правовые (стратегическое планирование, формирование программ, механизмы ГЧП и др.), экономические (полюса роста, кластеры, ОЭЗ, ТОСЭР), прочие инструменты (улучшение инвестиционного климата, бенчмаркинг, работа с органами местного самоуправления и другие).

5 Современные политические решения, направленные на уменьшение регионального неравенства в Италии

Сегодняшнее неравенство (между югом и севером Италии, городскими и сельскими районами, мужским и женским населением, новым и старым поколениям, союзами и компаниями и др.) является следствием политических решений, которые приняли радикалы в распределение экономической и социальной власти. Либерализация инвестиций международных организаций шла без какой-либо гармонизации прав рабочих и без обязательного регулирования мультинациональных компаний. В этих условиях при отсутствии новой модели социального равенства усиливается социальная дифференциация регионов и групп населения [72].

В результате политических решений сформировалась олигархическая структура, при которой одобряется политика, которая защищает гигантские доходы и способствует передаче неравенства из поколения в поколение. Наметилась тенденция перераспределительной политики, наиболее богатые люди могут отстаивать свои интересы и осуществлять политические решения, в результате чего экономическое неравенство достигает высокого уровня.

Структурные причины неравенства связывают с политикой, которая привела:

- к радикальным изменениям в распределении экономической власти, ослаблению функций профсоюзов, ослаблению национальной демократии и рождению новой и мощной олигополии;
- к технологическим изменениям в обслуживании краткосрочной выгоды, а не достижению социальной справедливости, чтобы богатым было легче не платить налоги;
- к исключению широких слоев общества из общественной жизни, из системы социальной мобильности: судьба детей зависит все больше и больше от условий их родителей.

Другим важным фактором является сила организованной преступности и ее сговор с экономической и политической властью. Их культура и свойственные патриархальные отношения распространяются с юга на север Италии и в другие места, усиливая дискриминацию на основе пола, неустойчивую эксплуатацию природных ресурсов.

Пробелы политики в отношении южных областей, сельских территорий, в большой степени, вызваны отсутствием признания и понимания со стороны части городской элиты специфики этих территории; отсутствием понимания характера услуг, в которых нуждаются их жители, и тех возможностей, которые могли бы дать новые технологии и другие изменения на местах.

Растут обида и ненависть к мигрантам и меньшинствам. Новый указ о безопасности усиливает социальную дискриминацию в отношении мигрантов.

Тарифная реформа, которая поощряет тех, кто потребляет больше всего энергии, закон о конкуренции, большая защита крупных операторов усугубляют ситуацию. Утверждается новая форма бедности, связанная с ограничениями в потреблении энергетики и с трудностями доступа к услугам электричества и газа, чтобы готовить и отапливать дом.

На территориях проявляется и социальное неравенство этнических групп, что делает их еще более маргинальными и исключенными из социума. Как пример, приведем пространственную и социальную изоляцию цыган.

Рассмотренные нами факторы носят, в основном, внутривластный характер. Но большая часть экспертов убеждена, что неравенство является результатом синергетического эффекта внутренних и внешних факторов. Весьма обстоятельно этот вопрос рассматривается в интервью с Паоло Бривьо.

По его мнению, неравенство одновременно и национальное, и международное явление, потому что, силы, которые его генерируют являются частью одной все более взаимосвязанной системы отношений. Как пример Паоло Бривьо приводит миграционную политику между Италией и Ливией. Правительство Италии подписало соглашение с Ливией в 2017 году, подчеркивая, что оно направлено на то, чтобы покончить со смертями на море и торговцами людьми.

Эти политические факторы неравенства, которые усугубляются эпохальными процессами изменения, такими как технологические и климатические изменения, взаимосвязь между внутренними глубокими изменениями и внешней глобализацией, заставляют Италию задуматься над вопросами уменьшения суверенитета и нового регулирования международного капитализма.

На семинаре в Институте Луиджи Стурцо в Риме, организованном Форуме было отмечено, что догма «нет альтернативы неравноправному обществу» больше не верна и нет никакого алиби, чтобы стоять на месте и бездействовать.

В силу того, что Италия включена в общеевропейский контекст, рассмотрим *политику преодоления территориального неравенства* в контексте общеевропейских

решений и инструментов их реализации, а затем рассмотрим национальную политику Италии и решения итальянского правительства.

Италия включена в общеевропейскую политику сплоченности, что позволяет ей участвовать в программах по снижению последствий неравенства и получать финансирование на развитие регионов. В 2010 году Европейский совет принял стратегию Европа-2020, которая представляет собой общую политическую основу для достижения целей к концу десятилетия. В эти рамки также включена политика сплоченности. Италия, как и другие государства-члены, подписала соглашение о партнерстве с Комиссией ЕС, которое распределяет ресурсы между регионами и определяет основные направления расходов. Каждый регион разработал свой региональный стратегический план использования ERDF и ESF, проходит через национальные операционные программы (NOP) национальных министерств и ведомств, а также через региональные операционные программы. Каждый регион составляет по одному проекту для каждого фонда (за некоторыми исключениями) и представляет его в Европейскую комиссию. После получения разрешения из Брюсселя начинаются тендеры.

Те, кто связан с ЕФРР, сосредоточены на исследованиях, инновациях, доступе в Интернет, конкурентоспособности МСП, экологической устойчивости. Те, кто связан с ESF, прежде всего, посвящены работе, образованию, обучению и исследованиям с целью обеспечения справедливости и открытости.

Политика сплоченности, основной целью которой является содействие росту и занятости, помогая экономически менее развитым районам догнать другие, в общей сложности составляет более трети от общего бюджета ЕС (равного 1,087 миллиарда) и опирается в основном на три фонда: регионального развития, социального развития и Фонда сплочения. Последний не доступен в Италии, потому что он зарезервирован для государств-членов с ВВП на душу населения менее 90% от среднего по ЕС.

Политика сплоченности, финансируемая фондами, является основным источником прямых инвестиций из бюджета ЕС в период 2014-2020 годов. Эти три фонда позволят инвестировать в общей сложности 485 миллиардов евро, а финансирование из бюджета ЕС составит 355 миллиардов евро.

Основными инвестиционными целями являются:

- интеллектуальная Европа: исследования и инновации, цифровая экономика и МСП;
- устойчивая Европа: низкоуглеродистая экономика, экологические и климатические действия, сетевая инфраструктура;

- инклюзивная Европа: рынок труда, социальная интеграция и человеческий капитал.

Политика сплоченности не имеет добавленной стоимости, но оценка показала, что к 2023 году возврат инвестиций составит 2,74 евро на каждый евро, вложенный в период с 2007 по 2013 год: это прибыль в 274%. Это означает, что к 2023 году политика сплоченности будет отвечать за почти триллион евро дополнительного ВВП. Эффект также будет аналогичным для всех бюджетов, выделенных ЕС на периоды 2007-2013 (975,8 млрд евро) и 2014-2020 (908,4 млрд евро). Инвестиции в политику сплоченности создали до 1 200 000 рабочих мест до 2015 года и поддержали почти 120 000 инновационных и исследовательских проектов. 121 400 новых предприятий получили финансовую поддержку в рамках программ на 2007–2013 годы, а также около 400 000 малых и средних предприятий.

Наиболее значимыми для развития регионов ЕС в целом, и итальянских регионов, в частности, являются *структурные фонды*: Фонд регионального развития, Социальный фонд, Фонд единства, Сельскохозяйственный фонд развития сельских районов и один для моря и рыбалки. Италия является вторым (после Польши) крупнейшим бенефициаром пяти структурных фондов. На период 2014-2020 гг. Италии выделено 44,65 млрд. евро из бюджета сообщества, распределенных по 75 программам, в которых участвует Италия. Это составляет в среднем 735 евро на человека из бюджета ЕС за период 2014-2020 гг.

Общественное программирование на 2014–2020 годы предусматривает в Италии реализацию 75 оперативных программ, совместно финансируемых 4 Европейскими структурными и инвестиционными фондами: Европейским фондом регионального развития (ЕФРР) и Европейским социальным фондом (ЕСФ), которые совместно финансируют 39 региональных программ (POR) и 12 Национальных программ (PON), Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (ЕАФРД), который софинансирует 21 План развития сельских районов (RDPs) и 2 Национальные программы (PON) и Фонд морской и рыболовной политики (ЕМФР) которая софинансирует 1 Национальную оперативную программу (PON).

Более 22 миллиардов евро предназначено для пяти регионов на юге: Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия и Сицилия. Еще 9 миллиардов евро покрывают регионы: Валле д'Аоста, Пьемонт, Ломбардия, Лигурия, Венето, Автономная провинция Больцано, Автономная провинция Тренто, Фриули-Венеция-Джулия, Эмилия-Романья, Тоскана, Марке, Умбрия, Лацио, Сардиния, Абруццо и Молизе. Полмиллиарда заняты в программах по содействию занятости молодежи.

К двум европейским структурным фондам, которые обеспечивают политику сплоченности в Италии, присоединилось национальное софинансирование: в целом, Европейский фонд регионального развития мобилизует ресурсы на 12,5 млрд долларов в период 2014-2020 годов в Италии, в то время как Социальный фонд выделяет 7,5 млрд. К финансированию из сообщества (44,65 млрд. евро) добавлено итальянское софинансирование на 31,45 миллиарда, итого всего 76,1 миллиарда [73].

Материалы о планировании и реализации доступных финансов, платежей ЕС в Италию и достижений на страновом уровне являются открытыми и представлены в разделе «Программы» (где перечислены и программы Interreg для Италии).

Правила ЕС по использованию средств сплочения очень строгие. Каждый произведенный расход подлежит различной степени проверки, как на местном уровне, так и в ЕС, что часто удлинит время для возмещения расходов и закрытия самих программ. В дополнение к любым мошенничествам или расследованиям, касающимся неоправданных расходов, злейшим врагом тех, кто управляет использованием ресурсов сообщества, является время. Информацию об операционных программах, обеспечивающих доступ к тексту Программы, информацию о процедуре утверждения Европейской комиссией и ссылку на портал управляющего органа, в котором находится Программа.

Италия исторически известна как страна, которая не выделяется своей эффективностью в поглощении средств ЕС. Неэффективность государственного управления, медлительность политических решений и даже случаи мошенничества, установленные судебными органами, часто являются причиной неэффективного использования выделенных ресурсов. В течение нескольких лет ЕС и Италия пытаются переломить эту тенденцию с помощью [планов административного усиления](#).

Программа NOP Управление и институциональный потенциал ESF-ERDF 2014-2020 способствует достижению целей Европы 2020 через наращивание институционального потенциала, поддерживая национальную стратегию реформирования ООПТ и улучшая координацию между различными уровнями правительства в реализации государственных инвестиций и планов по созданию административного потенциала.

Меры направлены на внедрение методов, моделей, процедур и способов, которыми предлагаются услуги, решения и инструменты, для более эффективной и действенной государственной администрации, ближе к территориям, гражданам и предприятиям.

18 декабря 2018 года в Италии прошла Первая национальная конференция по неравенству в Италии с целью разработки рекомендаций и плана для устойчивого развития. Был организован Национальный форум по устойчивому развитию, как пространство для консультаций между политическими институтами и гражданским

обществом для реализации стратегии преодоления неравенства. Иными словами, Италия находится на начальной стадии процесса гармонизации интересов и ресурсов по преодолению неравенства, который происходит на фоне серии политических выборов и политических конфликтов. Несмотря на это, вопрос неравенства и, в частности, бедность и проблемы социальной интеграции играют важную роль правительственные решения.

Приняты решения по улучшению положения и гарантий прав наемных работников. Например, по сравнению с «Законом о рабочих местах» в новом законе «Указ о достоинстве» (принят в августе 2018 года (закон 96/2018)) введены значительные ограничения на использование срочных договоров, выплаты с предпринимателей в случае увольнения (даже предусмотрено выходное пособие и реинтеграция работника); увеличены сроки компенсации в случае увольнения.

С декабря 2017 года в Италии идет структурная реформа национальная социальной политики и проводятся эксперименты с инструментами для борьбы с бедностью (называется «доход от включения», REI). К марту 2018 года они такой «доход» получили почти 50% потенциальной целевой группы (около 800 тыс. чел.). Создана сеть защиты и социальной интеграции в составе представителей регионов и муниципалитетов под председательством Министра труда и социальной политики. Задача сети защиты состоит в том, чтобы достичь большей территориальной однородности и выработать принципы для государственного вмешательства.

Законом о бюджете 2019 года новое правительство Италии ввело «доход гражданства». Из бюджета планируется выделить 8 млрд евро для борьбы с бедностью. Однако выравнивание путем укрепления центров трудоустройства, видимо, не легко и не быстро осуществить с учетом медленности и громоздкости процедур. Кроме того, эксперты отмечают, что условие обязательства - принимать предложения о работе в зависимости от вида приемлемых расходов и необходимости иметь минимальный доход, способный искоренить абсолютную бедность и повысить уважение достоинства граждан.

На борьбу с неравенством территорий по уровню экологического состояния направлены мероприятия, предусмотренные Национальной энергетической стратегией 2017 г., и. проектом Национального плана по комплексному энергетическому климату. Однако реализация этих документов недостаточно проработана и не достаточно определены ресурсы. Например, национальный план, с одной стороны предусматривает остановку угольных электростанций к 2025 году, с другой стороны, недостаточно сконцентрирован на возобновляемых источниках энергии, и не указывает инструменты и ресурсы для его реализации. Есть множество энергетических, промышленных,

транспортных объектов, преобразование которых будет иметь последствие возникновение новых неравенств.

Весьма спорным с точки зрения итальянских экспортов является Закон о безопасности (№ 113 от 4 октября 2018 г.), который изменил ряд важных аспектов в системе предоставления убежища и приема иностранных граждан. Следствием этого закона могут стать тысячи новых бездомных, людей без социальных прав, которые рискуют стать легкой добычей для эксплуатации и преступности.

Выше было отмечено, что есть глубокое неравенство между территориями, от юга до Севера Италии, между маленькими и большими городами, пригородами и центрами, между городскими и сельскими районами. В этом контексте была разработана и принята правительством Италии «Национальная стратегия для внутренних областей», направленная на выравнивание социально-экономического развития территорий, устранение значительных отклонений от уровня среднего по стране с точки зрения доступа и качества основных услуг.

Национальная стратегия по внутренним территориям (SNAI), направленная на уменьшение неравенства доступа к основным услугам. Территория Италии условно поделена на внутренние зоны, в зависимости от дальности расположения от центров услуг и благ.

Согласно Национальной стратегии для внутренних областей идентификация внутренних областей страны начинается с полицентрической интерпретации итальянской территории, которая представляет собой сеть муниципалитетов или групп муниципалитетов (центров обслуживания), вокруг которых тяготеют районы, характеризующиеся различными уровнями пространственной периферии.

Предлагаемая методология состоит из двух основных этапов:

1 - идентификация полюсов в соответствии с критерием способности предлагать некоторые основные услуги;

2 - Классификация оставшихся муниципалитетов по четырем полосам: пригородные районы; промежуточные зоны; периферийные зоны и ультрапериферийные зоны, основанные на расстояниях от полюсов.

Поэтому на окончательное сопоставление влияют, главным образом, два фактора: критерии, по которым выбираются центры предложения услуг, и выбор порогов расстояния для измерения степени периферии различных областей. В связи с этим классификация муниципалитетов была получена на основе показателя доступности, рассчитанного по минутам поездки по сравнению с ближайшим полюсом. Полученные полосы, видимые на следующей карте, рассчитываются с использованием второго и

третьего квартилей распределения индекса в минутах от следующего полюса, равного примерно 20 и 40 минутам. Затем была введена третья полоса в течение 75 минут, равная 95-му процентилю, для идентификации ультрапериферийных территорий.

В 2017 году семь внутренних зон начали с подписания Программного соглашения и более восьми областей достигли заключительной стадии процесса и в настоящее время занимаются обработкой и завершением программного соглашения. Согласно Закону о бюджете на 2018 года выделено 50 млн. евро на строительство школьных зданий во внутренних зонах, чтобы избежать изолированности территорий.

Национальная стратегия внутренних районов направлена на то, чтобы остановить демографический спад через усиление доверия и инновационный потенциал сообществ и технический потенциал муниципалитетов, связанных друг с другом в «постоянных системах». То же самое определение внутренних районов сосредоточено на проблеме неравенства: вместо традиционного определения «сельских районов», основанного на плотности и концентрации населения, был принят критерий расстояния для доступа к основным услугам; и выбор из 72 проектных областей, подлежащих вмешательству (1/5 национальной территории, около 2 миллионов жителей), был основан на публичном сравнении, в котором использовались количественные и качественные данные. Это тот случай, когда выбор запуска политики привел к построению данных: сначала для определения схожих областей, а затем для измерения площади проекта по областям, исходя из качества основных услуг. Например:

- в сфере образования систематический отрицательный разрыв измерялся во внутренних областях по нескольким показателям (особенно в случае 72 проектных областей, выбранных в стратегии, где сконцентрировано демографическое падение): более высокая фрагментация классов (процентная доля классов начальной школы с числом учащихся до 15 лет равна 50% против 19% в среднем по Италии), что негативно влияет на социализацию и идентичность учащихся; большая мобильность учителей и меньшее количество постоянных профессоров; более низкая доля очного обучения в начальной школе (25% против 33% в среднем по Италии) и др.;

- в сфере здравоохранения измерялась скорость предоставления услуг: больше времени между экстренным вызовом и прибытием на место спасательного транспортного средства (26 минут против 16 в среднем по Италии), что указывает на необходимость его уменьшения и / или адаптации характера службы к временным рамкам; более высокий уровень госпитализации, которую можно избежать (признак недостаточной территориальной защиты).

Стратегия внутренних областей направлена на распространение и улучшение практики оказания услуг населению. В настоящее время важно, чтобы региональные и национальные органы, отвечающие за политику в области услуг, эффективно согласовывали свои стратегии с потребностями и целями, которые возникли в процессе местного планирования.

Итальянские эксперты отмечают инфраструктурное городское неравенство и отсутствие национальной платформы городской политики, которая могла бы систематически предоставлять информацию отдельных городов и для отдельных секторов. В отчете ISTAT реконструирована карта бедствия в столичных городах для того, чтобы идентифицировать районы, в которых сосредоточены социально-экономические проблемы, классифицировать и описать их основные характеристики. В результате получилось 425 «бедных» районов с 30,6% населения столичных городов. Территории в условиях социально-экономических трудностей, но с низкой плотностью населения имеют удельный вес в общей численности населения всего 9,2%.

На преодоление территориального неравенства направлен и ряд других решений (кроме внутреннего зонирования), отраженных в государственных документах, но связанных с Национальной стратегией в отношении внутренних территорий. Например, таких как Национальный план реформ (Piano Nazionale di Riforma (PNR)) и др. [74].

Следует отметить, что в Италии, как и в России, принят стратегический подход в управлении территориями и территории разрабатывают стратегии развития. Многочисленные документы, методические рекомендации, резюме стратегий, отчеты по развитию территорий представлены и другие материалы представлены на сайте Агентства территориального единства [75].

В Италии растет понимание важности неравенства в публичных дебатах и политический. В борьбе с неравенством используют и неправительственные инструменты, к которым относятся, например:

- проект «Сделай Европу устойчивым для всех» (MESA) координируется Европейским экологическим бюро (ЕЕБ) и внедрен в 15 европейских странах 25 партнерами. Его целью является повышение осведомленности среди граждан, организации гражданского общества и лица, определяющие политику, в Повестке дня на период до 2030 года и в целях устойчивого развития (ЦУР), принятые 193 государствами-членами Организации Объединенных Наций в 2015 году. Кампании лежат в основе проекта информационно-пропагандистская деятельность по вопросам неравенства, устойчивого сельского хозяйства, гендерного равенства, устойчивое изменение климата, миграция, потребление и производство;

- ENGIM - это неправительственная организация, которая работает в Италии, Европе и развивающихся странах, уделяя особое внимание важности образования для укрепления навыков и творчества молодежи. ENGIM является членом FOCSIV, Федерация итальянских НПО христианского вдохновения, приверженных устойчивому развитию местных общин, в социальной и экологической справедливости и поощрении человеческого достоинства в более чем 80 странах мира. В Италии Федерация продвигает образовательные кампании по повышению осведомленности и развитию, поддерживает прием и интеграция мигрантов в местные общины и способствует социальной справедливости;

- итальянская коалиция против бедности (GCAP ITALY), членами которой являются FOCSIV и ENGIM, является выражением более крупного глобального движения, которое поставило перед собой цель противостоять механизмам, которые они генерируют бедность и неравенство в мире, способствуя принятию политики устойчивого развития в соответствии прав человека, достоинства каждого человека, гендерного равенства, социальной и экологической справедливости.

Вопрос неравенства не просто вопрос величины дохода, не просто вопрос социально-экономического устройства, это вопрос социокультурного порядка, при котором снижаются уровни уважения, достоинства, ресурсы для саморазвития и полноценной жизни. Поэтому существует много инициатив и предложений, направленных на построение более справедливого общества, практики, которые, однако, требуют структурных маневров.

Форум о неравенстве, который объединяет наиболее важные социальные организации для взаимосвязи между национальным и международным измерениями считает, что, прежде всего, нужны следующие меры:

- необходимо улучшить национальную стратегию достижения Целей устойчивого развития и как можно скорее составить план осуществления на основе комплексного и согласованного подхода между внешним измерением и внутренними проблемами неравенства.

- важно восстановить баланс между несбалансированными отношениями, между капиталом и трудом, включая включение гарантированной минимальной заработной платы и новых форм корпоративного управления, которые учитывают интересы местных сообществ, а не только традиционных социальных партнеров (профсоюзы и представители работодателей);

- необходимы инвестиции в доступ к общественным услугам и адаптацию к климату;

- для решения проблемы неравенства между поколениями предлагается повысить налог на наследство и пожертвования, а также ввести универсальное «приданое» для молодых людей, чтобы перевести новые поколения на новый уровень накопления богатства с положительными последствиями с точки зрения справедливости, а также эффективности и инновации;

- необходимо бороться с последствиями технологических изменений, подрывающих социальную справедливость и экологическую устойчивость, внедрять стимулы для научных исследований и технологических инноваций, направленных на работу, поддержание справедливого энергетического перехода и демократическое управление общими товарами;

- необходимо перепрограммировать трехлетние ресурсы APS с гарантией выделения в 2020 году не менее 0,30% и более ресурсов для беднейших стран, улучшения координации и согласованности в целях борьбы с неравенством, а не для безопасности и управления миграционными потоками;

- необходимы специальные меры для борьбы с горизонтальным неравенством, дискриминацией против мигрантов, гарантируя им доступ к основным правам, в том числе на частный дом и работу.

Предлагаются и другие рекомендации экспертов по снижению последствий неравенства и борьбы с ней. Например, Pastorelli E., Stocchiero A. предлагают такие меры как [76]:

- последовательный план реализации для целей устойчивого развития, которое сосредоточено на неравенстве и это выходит за рамки мер упрощенное перераспределение;

- гарантированная минимальная заработная плата с большей мощностью работы и женщин;

- налог на наследство, налог на пожертвования и создание универсального фонда для молодежи, чтобы передать богатство более молодым поколениям;

- внедрение новых моделей участия, которые позволят шире и демократичнее включать в борьбу с неравенством местные общины и представителей природоохранной деятельности и экологических организаций;

- правильные планы перехода на более устойчивую энергетику.

- включение вопросов прав человека в инвестиционные и биржевые договора;

- технологические инновации, направленные на социальное и устойчивое оздоровление общества;

- проблема неравенства в Италии носит комплексный характер и связано с доступными экономическими ресурсами, социальными условиями, окружающей средой, условиями труда и отдыха; доступа к качественным услугам и товарам общего пользования; признанием своих ценностей и стремлений; участием в демократическом принятии решений.

В той или иной мере выше названные рекомендации отражают основные направления политики по преодолению неравенства в Италии.

Подводя итоги, отметим, что названные внутренние и внешние политические факторы неравенства территорий и неравенства людей, живущих на разных территориях, показывают критическое значение принимаемых политических решений для устойчивого развития территорий Италии. Итальянское правительство осознает необходимость изменения политики в отношении территорий с учетом их особенностей и относительно недавно приняла ряд мер по снижению последствий и профилактике новых причин территориального неравенства. Используя стратегический, программный и проектный подходы, инструменты европейского сообщества, принципы и ресурсы политики сплочения, Италия приняла в период 2017-2019 гг. ряд стратегически значимых документов. Результаты принятых решений находятся под пристальным мониторингом институтов гражданского общества и политических институтов Италии и Европейского Союза.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политическая обусловленность регионального неравенства редко является предметом специального научного исследования, что имеет следствием отсутствие международных сравнений опыта политических решений в целях решения проблем экономического, социального, политического и иных видов неравенства людей, проживающих на тех или иных территориях. Последствия регионального неравенства становятся причинными массовых миграций в более привлекательные регионы и уменьшения числа жителей на больших территориях России, вплоть до потери большей части трудоспособного населения. Разница в социально-экономическом положении на разных территориях, в доступе к основным благам и услугам провоцируют демографические проблемы, связанные с ранней смертностью, непродолжительной жизнью, низкий уровень адаптивности к современным изменениям. В этой связи политика государств, политических надгосударственных институтов в отношении территорий становится определяющей для уменьшения бремени неравенства.

Анализ исследований по проблемам неравенства показывает разрыв теоретических изысканий и практики принятия государственных решений в отношении политики снижения неравенства. Имеющиеся философские и социологические подходы позволяют понять сущность проблемы, однако не используются в практике принятия управленческих решений, определяющих государственную региональную политику. И дело не в ущербности этих концептов, а в том, что они приходят в противоречие с категориями экономической эффективности и прибыли. Баланс между социальной эффективностью решений власти и экономической выгодой пока не найдёт и вряд ли будет найден в подавляющем большинстве стран в связи с появлением транснациональных акторов, оказывающих влияние на политические решения, но не сущих социальной ответственности за их последствия.

В структуре факторов политического неравенства выделим исторически сложившиеся факторы и новейшие факторы неравенства. К первой группе относятся система государственного устройства, тип государства, основные принципы функционирования системы государственной власти (влияющие на отношения центра и регионов, на территориальные аспекты основных направлений политики, на место региональных вопросов в государственном бюджете); политическое значение, придаваемое тем или иным регионам центральной властью (с учетом стратегического расположения, исторических особенностей межнациональных отношений и пр.); политико-географическое положение регионов (относительно государственных границ, конфликтных очагов, тех или иных зарубежных государств, на транспортных магистралях

той или иной важности в плане безопасности и т.п.); гражданская активность и политические предпочтения населения; направленность политики региональных политических элит; сплоченность региональных элит, их отношения с центральными элитами; приоритеты социально-экономического развития: централизация и децентрализация, стремление к освоению природных ресурсов, акцент на выравнивании или стимулировании развития и др.

Ко второй группе (новейшие политические факторы) относятся факторы, связанные с появлением новых рисков и угроз устойчивому развитию регионов, факторы, провоцирующие новые виды дифференциации (например, цифровое неравенство регионов). В этой связи усилия власти целесообразно направить на устранение и/или смягчение последствий таких рисков и угроз, ибо критически значимым становится обеспечение условий, при которых регионы будут конкурентоспособны, а не просто жизнеспособны в условиях низкой рождаемости, высокой смертности и миграции, трудовой мобильности, урбанизации, конфликтов, ограниченности доступа к благам и услугам, определяющим успех жизненных стратегий (знания, цифровая среда, экология и др).

Оценка эффективности государственных политик в отношении регионов затруднена из-за разнообразия методик оценки неравенства территорий. В большинстве случаев в российских исследованиях применяются методы аддитивной свертки множества факторов или показателей к некоторому единому интегральному индикатору для измерения и дальнейшей интерпретации уровня региональной дифференциации. Сложно выбрать самый правильный критерий для выявления степени регионального неравенства, он должен варьироваться в зависимости от целей оценки территориальных диспропорций.

Сравнение политик России и Италии в отношении снижения неравенства и смягчения его последствий позволил нам выделить ряд значимых политических факторов: особенности развития институциональной среды, новой промышленной политики, геополитические проблемы и задачи безопасности, новые принципы региональной политики, место борьбы с бедностью в системе государственных приоритетов, особенности фискальной политики и др.

Группа факторов, связанных с развитием институциональной среды, касается изменений в законодательстве, способствующем неравенству, ибо пересмотр законодательных актов нередко влечет появление дискриминационных законов, которые порождают неравенство между людьми или регионами. Например, системы социального обеспечения, которые не обеспечивают универсальный доступ для каждого нуждающегося. Законодательные рамки могут быть дискриминационными по отношению

к не учтенным по бедности частям работающего населения. Серьезной институциональной проблемой является коррупция, которая прочно вошла в отношения власти и интересантов регионального развития. Группа факторов, связанных с государственной региональной политикой, в частности при распределении бюджетных средств на решение социальных проблем жителей регионов, улучшением региональной инфраструктуры и др.

Существенное значение на современном этапе имеет политика в отношении инновационного развития регионов, размещения и поддержки наукоемких производств. Институты, принимающие решения не всегда учитывают диффузию инноваций в направлении от городов к периферии. Успешность передачи знаний и технологий снижается с увеличением расстояния между регионами и центрами экономического роста, это связано с длительным циклом технологических инноваций и наукоемких секторов, которые сосредоточены в крупных мегаполисах. При планировании не всегда учитывается положение населения, не вовлеченного в инновационные производства.

В рамках региональной политики формулируются основы политики в отношении трудовых ресурсов, трудовой мобильности. Растущее неравенство доходов по регионам связано с падением мобильности рабочей силы. Миграция работников сильно зависит от имеющихся у населения навыков и профессий. У высококвалифицированных работников нестандартных профессий появляется больше международных возможностей. Людям с низкой квалификацией не предоставляется такая возможность, поэтому им часто приходится оставаться на рутинной работе в менее развитых районах и регионах.

Одна из ключевых проблем заключается в оценке эффективности государственной региональной политики. Эффективность региональной политики часто оценивается с точки зрения ее воздействия на снижение уровня территориальных диспропорций. Было бы целесообразным использовать следующие методы и технологии:

- таргетирование регионов, что помогает снизить неравенство в доходах и неравенство в сфере образования и здравоохранения;
- вовлечение в разработку и оценку региональной политики разных групп населения;
- тщательная оценка государственных расходов может определить, эффективна ли та или иная социальная программа по сокращению неравенства и/или бедности. Однако такой мониторинг затруднен по причине отсутствия общепринятого перечня критериев неравенства, его пороговых показателей и показателей его снижения.

На неравенство регионов оказывает влияние и группа факторов, связанных с новой промышленной политикой. Новая промышленная политика, направленная на усиление

сектора инноваций и автоматизацию отраслей обрабатывающей промышленности привела не только к замене некоторых рабочих мест со средней и низкой квалификацией во многих промышленных центрах (что повлияло на уровень занятости), но и дифференцировала регионы по их перспективе выйти в число наиболее значимых и развитых регионов.

Регионы дифференцируются по агломерационным доходам (которые растут и зависят от проживания в городах с высокой плотностью населения), поскольку цифровые технологии облегчают поиск и использование многих нишевых возможностей, которые могут быть реализованы только огромным количеством людей и с использованием большого числа их профессиональных навыков. По мере развития технологий может возрасти относительная конкурентоспособность городских предприятий по сравнению с поселковыми, что еще более усилит неравенство между урбанизированными и сельскими территориями.

В последние годы отмечается активизация политики, которая ведет к изменению структуры ВВП - падающая доля ВВП в обрабатывающей промышленности увеличивает долю ВВП, которая формируется за счет сектора услуг. Известно, что наиболее дорогостоящие услуги оказываются наиболее продуктивными именно в крупных городах, технологических кластерах и успешных университетских городах. Отсюда важнейшее значение приобретает позиция правительства страны и регионов по отношению к развитию отдельных мест и отраслей.

Выделяется и группа факторов, связанная с дифференцированной политикой сокращения бедности. Крайняя нищета обычно связана с системным неравенством и плохой экономической ситуацией. Между тем, иные причины имеет временная бедность. Для каждого случая бедности необходимы разные стратегии: программа временной занятости может работать для борьбы с временной бедностью, но она может быть неэффективной в целях преодоления хронической бедности, связанной, например, с инвалидностью, загрязнением территории, проблемами беженцев. Понимание динамики и сути бедности может помочь разработать более эффективную политику и оказать большее влияние на хроническую бедность. Эта проблема весьма актуальна для реформы внутренних территорий Италии.

На развитие регионов сказывается группа факторов, связанных с фискальной (налоговой) политикой. Перераспределение доходов достигается в основном фискальной политикой, но оно не ограничивается передачей доходов от богатых к бедным регионам. На неформальных рынках налоговые стимулы для более бедных предпринимателей могут побудить их войти в формальный сектор, обеспечить им социальное обеспечение и упростить уплату налогов в зависимости от статуса и прибыли. С другой стороны,

налоговые стимулы для банков могут побудить их предоставлять ссуды малоимущим, предоставляя гарантии платежа и создавая программы финансирования. Государственная политика может сделать гораздо больше, чтобы помочь обществу быть более справедливым.

Политическое значение территории и государственную политику в отношении ее развития может определять и геополитическая целесообразность (связанная с сохранением территориальной целостности или расширением внешнеполитического влияния, обеспечением безопасности границ и др.). Геополитические факторы нередко детерминируют приоритетность развития и стратегическое значение регионов, что проявляется в разработке специальных стратегий и программ развития именно этих регионов, перераспределение в их пользу федеральных бюджетных средств, установления специальных экономических и политических режимов в данных регионах.

Кроме указанных сложившихся факторов, отметим группу ситуативных и локальных политических факторов, влияющих на развитие регионов. Сюда мы относим электоральные циклы. Теория политического делового цикла объясняет разную ситуацию и региональный экономический рост в разные периоды времени с учетом факторов, имеющих политическое происхождение. Теория основана на мнении, что перед выборами политики становятся более щедрыми, но после выборов они не могут выполнить прежние обещания. Результаты многих исследований показывают, что расходы регионов и муниципалитетов на социальную сферу (социальное обеспечение и социальное страхование, образование, культура и прочее) увеличиваются в годы проведения выборов, но после выборов эти расходы уменьшаются. Это подтвердило гипотезу о том, что электоральные факторы влияют на региональную дифференциацию.

Выделенные политические факторы регионального неравенства целесообразно рассматривать в разрезе эндогенных и экзогенных факторов, что позволит понимать инструментами какого политического уровня нужно решать проблемы неравенства.

К эндогенным (характеризующим внутрирегиональную среду) относятся, как минимум: решения и деятельность политических институтов по реализации потребностей и интересов региональных сообществ можно изучить путем оценки документов: региональные программы и стратегии развития регионов; решения в отношении отдельных категорий граждан, актуальных проблем региона; особенности брендинга региона ; механизм представления интересов локальных сообществ в региональных органах власти; характеристика политических процессов с позиций стабильности региональной системы выражается через: динамику политических протестов; политические (в т.ч. этнополитические) конфликты регионального уровня; динамику и

качество политической элиты; институционализацию общественного контроля; коррупцию и др.

К экзогенным (по отношению к конкретной территории) относятся факторы международного и национального уровня. Они отражают геополитические интересы государств, стратегии интеграции, политику приграничного сотрудничества; механизм представления государственных интересов в международных организациях и др.

Выделенные группы факторов трансформируются под влиянием современных тенденций развития общественных, политических, экономических систем, среди которых особо отметим тенденции, влияющие на положение и развитие регионов: повышение роли инновационных, высокотехнологичных секторов, неравномерно размещенных на территории страны; развитие секторов экономики, производство которых не привязанных к конкретной территории, а зависящих от наличия интеллектуального потенциала сотрудников, не важно где находящимся территориально; включенность регионов в процессы глобального распределения благ и ресурсов, часто за счет сотрудничества (пример коридоров, Япония); экологические загрязнения, связанные не только со сложившимися условиями, но и с развитием новых неэкологичных производств, урбанизацией, неэкологичным потреблением и др.; развитие цифровых технологий, позволяющих преодолевать природные и географические ограничения и одновременно провоцирующих информационное неравенство регионов.

Отметим противоречивое влияние глобализации на развитие территорий. С одной стороны глобализация способствует выравниванию территорий и благосостоянию людей, живущих на этих территориях и имеет следствием: развитие и углубление специализации, что приводит к увеличению международного разделения труда; экономии масштаба производства, что приводит к сокращению издержек и снижению цен, следовательно увеличивая благосостояние; развитие новых технологий и их распространение увеличивает инвестиции и разгоняет торгово-экономические показатели; диверсификацию товаров по различной цене, которые становятся доступными для более широких масс; повышение производительности труда в результате рационализации производства.

С другой стороны, глобализация углубляет неравенство территорий и их жителей и имеет следствием: увеличение экономического разрыва между развитыми и развивающимися странами не сглаживается, а углубляется за счет стремительного накопления капитала и развитием сферы НИОКР одних и ухудшением благосостояния других; появление новых кризисов, что порождает дисбаланс между регионами; распространение новых глобальных проблем, которые связаны с экономической, энергетической и продовольственной безопасностью; унификацию культурных миров,

разрушение базовых ценностей и диффузия различных национальных культур; превращение одних регионов в сырьевые и ресурсные придатки более развитых стран; потерю свободы в самостоятельном регулировании национальной экономики во многих регионах.

На этом фоне государствам, проводящим политику регулирования социально-экономического неравенства, необходимо учитывать новейшие тенденции и новейшие факторы неравенства. В ходе исследования был проведен анализ современных политических решений и механизмов преодоления регионального неравенства в России и Италии. Выявлено, что и Россия, и Италии используют для развития территорий методы стратегического менеджмента, программный и проектный подходы. Обе страны опираются на теорию полюсов роста и используют методы зонирования территорий. Вместе с тем, страны имеют существенные различия в принципах зонирования и выделения территорий, приоритетных для помощи и выравнивая.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аквинский Ф. Сумма теологии. – М.: Элькор-МК, 2002. – 911 с.
2. Скот Д. Трактат о первоначале. – М.: URSS: Красанд, 2010. —157 с.
3. Оккам У. Избранное. – М.: URSS: Едиториал, 2002. – 223 с.
4. Коперник Н. О вращениях небесных сфер/ Николай Коперник. – СПб: Амфора, 2009. – 578 с.
5. Кузанский Н. Сочинения: в 2 т. – М.: Мысль. – Т. 1. – 1979. – 486 с.
6. Роттердамский Э. Воспитание христианского государя; Жалоба Мира, отовсюду изгнанного и повсюду сокрушенного; Похвальное слово Глупости. – М.: Мысль, 2001. – 365 с.
7. Гоббс Т. Левиафан. – М.: Мысль, 2001. – 476 с.
8. Локк Д. Избранные философские произведения: в 2 т. – М.: Изд-во соц.-экон. лит., Т. 1. – 1960. – 731 с.
9. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М., Наука, 1969. – 709 с.
10. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Эксмо, 2007. – 956 с.
11. Юм Д. Исследование о человеческом разумении. – М.: Прогресс, 1995. – 237 с.
12. Mill J. Utilitarianism and other essays / John Stuart Mill and Jeremy Bentham. – Harmondsworth: Penguin books, 1987. – 344 p.
13. Пикетти Т. Капитал в XXI веке. – М., Ад Маргинем Пресс, 2015. – 592 с.
14. Стиглиц Д. Великое разделение. Неравенство в обществе, или что делать оставшимся 99% населения. – М., Эксмо, 2016. – 480 с.
15. Киссинджер Г. Мировой порядок. – М., АСТ, 2015. – 512 с.
16. Кант И. Критика чистого разума. – Минск: Литература, 1998. – 959 с.
17. Маркс К. Капитал: критика политической экономии; издан под ред. Ф. Энгельса. – М.: Политиздат, 1978-1986. – 1079 с.
18. Ролз Д. Теория справедливости. – Новосибирск, Издательство Новосибирского университета, 1995. – 370 с.
19. Гаджиев Ю.А. Неоклассические и кумулятивные теории регионального экономического роста и развития // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2008. – №1. – С.6-23.
20. Гафарова Е.А. Эмпирические модели регионального экономического роста с пространственными эффектами: результаты сравнительного анализа // Вестник Пермского университета. Серия Экономика. – 2017. Т.12. – №4. – С.561-574.
21. Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // Общественные науки и современность. – 2013. – №6. – С.15-26.
22. Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Региональное неравенство в крупных постсоветских странах // Известия РАН. Серия Географическая. – 2011. – №1. – С.17-30.
23. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2009. – №1-2. – С.161-174.
24. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – №4. – С.7-27.
25. Казаченко Л.Д. Неоклассические теории регионального роста // Вестник-экономист ЗабГУ. – 2013. – №6. – С.1-10.
26. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: ЛЕНАНД, 2015. – 304 с.
27. Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.
28. Пилясов А.Н. Новая экономическая география (НЭГ) и ее потенциал для изучения размещения производительных сил России // Региональные исследования. – 2011. – №1 (31). – С.3-31.
29. Ксенофонтова О.Л., Абрамова Е.А. Региональные кластеры: методические аспекты идентификации, формирования и результатов функционирования // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. – 2015. – №3 (43). – С.91-99.
30. Storper M.. Separate Worlds? Explaining the current wave of regional economic polarization//Journal of Economic Geography.- 2018.- P.247-270.
31. Scott A. and M. Storper. Regions, globalization, development// Regional Studies.- 37(6-7).- 2003. -P. 579-593.
32. Шкаратан О.И. Социология неравенства. Теория и реальность. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 526 с.
33. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – М.: Академия, 1999. – 944 с.
34. Ferrarotti F. The myth of inevitable progress. – Westport; L.: Greenwood press, 1985. – 208 p.
35. Полякова Н.Л. Социальное неравенство в социологических теориях второй половины XX в. Оформление конструктивистской перспективы // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. – 2015. – №1. – С.5-28.
36. Замятин Д.Н. Геоспациализм. Онтологическая динамика пространственных образов // Метод. – 2012. – №3. – С.191-217.
37. Региональная политика: учеб. пособие. Ч.1 / В.В. Комлева и др. – М.: Город XXI век, 2017. – 320 с.
38. Christaller W. Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion. Nachdruck der Ausgabe von 1933. – Darmstadt, 1980. – 331 s.
39. Ленторп Б. Диффузия инноваций как пространственный процесс // Ключевые тексты в гуманитарной географии: пер. с. англ.яз. – М.: МГУ, 2010. – С.15-24.

40. Подшибякина Т.А. Теория диффузии инноваций и практика реализации инновационной политики в России // Теории и проблемы политических исследований. – 2016. Том 5. – № 6А. – С.129-137.
41. Rodríguez-Pose, A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)//Cambridge Journal of Regions, Economy and Society.- 11(1).- 2018.- P.189-209.
42. Kuznets S. Economic Growth and Income Inequality// Simon Kuznets// American Economic Review. – 1953. –№1. – P. 1–28.
43. Преодоление пространственного неравенства: как снова собрать советский пазл в условиях рыночной экономики. // Портал Всемирного банка Май 2018 г. – URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rolling-back-russias-spatial-disparities> (дата обращения: 28.09. 2019).
44. Причины и сравнительный анализ неравенства доходов. – URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/prichiny-i-sravnitelnyj-analiz-neravenstva-dohodov> (дата обращения: 24.09. 2019 г.)
45. Handbook on Poverty and Inequality // The World Bank. – URL http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/4299661259774805724/Poverty_Inequality_Handbook_Ch06.pdf (дата обращения 20.09.2019).
46. Латышева М. А. Эконометрическое моделирование неравенства социально-экономического развития регионов РФ : автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.13 / Латышева Мария Александровна; [Место защиты: Воронеж. гос. ун-т]. - Воронеж, 2010. - 24 с.
47. Клевакина Е. А. Методы оценки межрегионального неравенства по уровню экономического развития и экологической нагрузки : автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Клевакина Екатерина Александровна; [Место защиты: Совет по изучению произв. сил (СОПС)]. - Чита, 2010. - 22 с.
48. Лаврова В. В. Моделирование роста региональных социально-экономических систем, направленное на сглаживание дифференциации в их развитии: на примере Приволжского федерального округа : автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 [Место защиты: Владимир. гос. ун-т им. А.Г. и Н. Г. Столетовых]. - Владимир, 2012. - 23 с.
49. Растворцева С.Н., Усманов Д.И. Оценка влияния факторов глобализации на социально-экономическое неравенство регионов России: Моно-графия //С.Н. Растворцева, Д.И. Усманов. – Белгород: КОНСТАНТА. – 2015. – 260 с.
50. Бутаева К. О. Неравенство доходов как объект экономических исследований в контексте анализа уровня жизни и общественного благосостояния// Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017.- Том 3. -№ 3. -С. 71-86.
51. Ворошилов Н. В. Оценка и регулирование внутрирегиональной социально-экономической дифференциации: дис ... канд. экон. наук: 08.00.05 /;[Место защиты: ФГБУН Институт проблем региональной экономики Российской академии наук], 2018.- 225 с.
52. Официальный портал Федеральной службы государственной статистики. - URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/ (дата обращения 15.07.2019 г.)
53. Смирнов С.Н. Неравенство доходов: региональные аспекты // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2, Экономика: Реферативный журнал. – 2018. – №3. – С.181-187
54. Лосева А.В. Анализ степени регионального неравенства по налоговым показателям // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – №31. – С.66-72.
55. Geographic concentration and territorial disparity in OECD countries // ОЭСР: официальный сайт. – URL: www.oecd.org/regional/regional-policy/15179757.DOC (дата обращения 20.08.2019)
56. ЕМИСС: госстатистика. – URL: <https://fedstat.ru/indicator/31170> (дата обращения 20.08.2019).
57. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация// М: Независимый институт социальной политики. – 2010 г. – 160 с.
58. Официальный сайт организации Transparency International. – URL: www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis (дата обращения 12.09.2019).
59. Официальный сайт ЕБРР. // Обследование «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий» (BEEPS). URL: <https://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/beepsr.pdf> (дата обращения 10.09.2019)
60. Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. URL: http://crimestat.ru/offenses_rate (дата обращения 05.08.2019).
61. Агентство AV RCI-2018. – URL: <http://lc-av.ru/wp-content/uploads/2018/10/LC-AV.RCI-2018-181021.pdf> (дата обращения 10.09.2019)
62. Рейтингового Агентства Эксперт-РА – URL: https://raex-a.ru/rankingtable/region_climat/2018/tab2 (дата обращения 10.09.2019)
63. Рейтингового агентства «РИА Рейтинг». – URL: <http://riarating.ru/regions/20181203/630113439> (дата обращения 10.09.2019)
64. Комлева В.В., Беляева О.И., Голубченко И.В., Салихов Ш.М. Региональная политика. Учебное пособие. – М.: «Город XXI век». – 2017. – 320 с.
65. Dijkstra L., E. Garcilazo and P. McCann. The effects of the global financial crisis on European regions and cities// Journal of Economic Geography 15(5).- 2015.- P.935-949 (дата обращения 10.09.2019)
66. He Q. Do Political Factors Cause the Regional Inequality in the Reform-Era China? - URL: <https://doi.org/10.1111/rode.12232> (дата обращения 20.07.2019)
67. Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения 04.11.2019).

68. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. – URL: <http://os.economy.gov.ru/documents/11006/0/Стратегия+пространственного+развития+Российской+Федерации+на+период+до+2025+года/720a4879-027b-497a-ae0-9f37f02c03f4> (дата обращения: 18.08.2019).
69. О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный закон от 29.11.2014 N 377-ФЗ
70. Валицкий Д. А. Формирование кластерной политики как механизма развития экономики промышленных отраслей России // Вестник МГОУ. Серия Экономика. 2010. № 1. С. 50–56.
71. Официальный портал Российской кластерной обсерватории. – URL: <https://cluster.hse.ru> (Дата обращения: 08.09.2019)
72. Pastorelli E., Stocchiero A. Le disuguaglianze in italia. La frammentazione sociale, le differenze regionali, il persistere della discriminazione razziale e di genere e il potere della criminalità organizzata richiedono un nuovo modello sociale equo – URL: <https://www.sdwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/8.3.b-report-IT.pdf> (дата обращения: 18.09.2019)
73. La politica di coesione in Italia ([Электронный ресурс].)– URL: http://www.ansa.it/europa/notizie/la_tua_europa/approfondimenti/2018/09/13/i-numeri-della-politica-di-coes (дата обращения: 18.09.2019)
74. Il Documento Delle Regioni Sul Programma Nazionale Di Riforma 2019 E I Precedenti Dal 2015-2018 [Электронный ресурс.] // Segreteria Conferenza Regioni – URL: <http://www.regioni.it/ue-esteri/2019/04/17/il-documento-delle-regioni-sul-programma-nazionale-di-riforma-2019-e-i-precedenti-dal-2015-2018-509300/> (дата обращения: 18.09.2019).
75. Documenti utili alla co-progettazione [Электронный ресурс.] // Copyright Credits Privacy Termini e condizioni Accessibilita'– URL: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html# (дата обращения: 18.09.2019).
76. Lezzi B. Relazione Annuale Sulla Strategia Nazionale Per Le Aree Interne [Электронный ресурс.] // Strategia Aree Interne – URL: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_CIPe_ARINT_311218.pdf (дата обращения: 18.09.2019).