

1/22

ПРЕПРИНТЫ

**ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ
РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ
И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА
SPATIAL DEVELOPMENT SPATIAL DEVELOPMENT
REGIONAL AND URBAN ECONOMY REGIONAL AND URBAN ECONOMY**

**В. В. Акимова
С. П. Земцов**

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
В СТРАНАХ МИРА:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Региональная политика в странах мира: сравнительный анализ

Акимова Варвара Владимировна, канд. геогр. наук, научный сотрудник Центра стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, РФ.
ORCID: 0000-0003-0071-1307
E-mail: akimova-vv@ranepa.ru

Земцов Степан Петрович, канд. геогр. наук, Директор Центра экономической географии и регионалистики, Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия,
ORCID: 0000-0003-1283-0362
E-mail: zemtsov@ranepa.ru

Москва 2022

Акимова В.В., Земцов С.П., кто-то. Региональная политика в странах мира: сравнительный анализ // РАНХиГС при Президенте России. – М., РАНХиГС, 2022.

Аннотация. Актуальность исследования: Социально-экономическое развитие стран и регионов исторически неравномерно. Но в некоторых случаях слишком высокий уровень территориального неравенства может привести к распаду государства. В постоянно меняющихся условиях необходимо использовать опыт пространственной политики наиболее успешных стран. Полученные в работе выводы позволят предложить рекомендации по обновлению методических подходов к разработке стратегических документов в области региональной политики с учетом лучших мировых практик.

Цель исследования состоит в анализе и обобщении зарубежного опыта проведения региональной политики, включая условия неопределенности (пандемия COVID-19). **Методы и методология исследования:** сравнительный анализ, системный анализ, качественный анализ, историко-экономический анализ. **Научная новизна:** Научная новизна состоит в проведении комплексного качественного и ценностно-содержательного анализа передовых практик региональной политики в странах Европы и Северной Америки, а также опыт развивающихся стран, в том числе Индии, Китая и Бразилии. Отдельно освещаются стратегии региональной политики стран в условиях пандемии.

Результаты: Выравнивающая стимулирующая региональная политика в целом характерна для ЕС, для Польши; для Германии — исключительно выравнивающая. Для Франции и США — общесистемная, выравнивающая (стимулирующая), а общесистемная селективная — для Великобритании. Для Японии к общесистемной, выравнивающей (стимулирующей) добавляется еще политика сдерживающая. Селективная поляризованная региональная политика свойственна для Республики Корея. Для Китая, Индии и Бразилии характерно одно и то же направление региональной политики, что свидетельствует о схожих проблемах регионального развития стран, входящих в БРИКС. Это развивающиеся страны, обладающие большими территориями, со схожим уровнем экономического развития и высоким уровнем регионального развития. Направление региональной политики этой группы — общесистемная, выравнивающая (селективная + сдерживающая).

Ключевые слова: региональная политика, развитые и развивающиеся страны, стратегическое планирование, механизмы региональной политики, COVID-19.

JEL: B52, O18.

Akimova V.V., Zemtsov S.P. Regional policy in the countries of the world: a comparative analysis // The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. – M., RANEPA, 2022.

Abstract. Relevance of the research: Socio-economic development of countries and regions is historically uneven. But in some cases, too much territorial inequality can lead to the collapse of the state. In constantly changing conditions, it is necessary to use the spatial policy experience of the most successful countries. The conclusions obtained in the work will make it possible to offer recommendations for updating methodological approaches to the development of strategic documents in the field of regional policy, considering the global best practices.

The **goal** of the study is to analyze and summarize foreign experience in implementing regional policies, including the conditions of uncertainty (COVID-19 pandemic).

Research methods and methodology: comparative analysis, system analysis, qualitative analysis, historical and economic analysis.

Scientific novelty: We conducted a comprehensive qualitative and value-content analysis of the best regional policy practices in Europe and North America, as well as the experience of developing countries, including India, China and Brazil. Separately, the strategies of regional policy in the context of the pandemic are highlighted.

Results: Equalizing and stimulating regional policy is generally typical for the EU and Poland; for Germany - exclusively equalizing. France and the United States choose system-wide, equalizing (stimulating) policy, while the United Kingdom prefers system-wide selective. Japan, in addition to the system-wide equalizing (stimulating) policy, adds a restraining policy. Selective polarized regional policy is typical for the Republic of Korea. China, India and Brazil have the same direction of regional policy, which indicates similar problems of regional development of the BRICS member states. These are developing countries with large territories, with a similar level of economic development and a high level of regional development. The direction of the regional policy of this group is system-wide, equalizing (selective + restraining).

Keywords: regional policy, developed and developing countries, strategic planning, regional policy mechanisms, COVID-19.

JEL: B52, O18.

Содержание

Введение	5
1. Опыт европейских стран.....	6
1.1. Наднациональный уровень ЕС	6
1.2. Германия.....	10
1.3. Франция	12
1.4. Польша.....	15
1.5. Региональная политика стран ЕС в условиях пандемии	17
2. Опыт других развитых стран.....	20
2.1. США.....	20
2.2. Япония	22
2.3. Республика Корея	25
2.4. Великобритания	27
2.5. Региональная политика других развитых стран в условиях пандемии.....	31
3. Опыт развивающихся стран.....	36
3.1. Китай.....	36
3.2. Индия	40
3.3. Бразилия.....	44
3.4. Региональная политика развивающихся стран в условиях пандемии.....	46
4. Систематизация подходов к региональной политике в выбранных странах...51	
Заключение.....	55
Благодарности	56
Список использованных источников.....	57

Введение

Региональная политика представляет собой комплекс административных, экономических и законодательных мероприятий, направленных на сокращение диспропорций в развитии разных районов страны. В большинстве случаев полностью устранить региональные проблемы невозможно из-за неравномерности социальной, демографической, этнической структуры населения, размещения природных ресурсов, и т.д. Однако многие страны достигли значительных успехов в решении сложившихся проблем развития регионов.

Научная новизна состоит в проведении комплексного качественного и ценностно-содержательного анализа передовых практик региональной политики в странах Европы и Северной Америки, а также опыта развивающихся стран, в том числе Индии, Китая и Бразилии. Отдельно освещаются стратегии региональной политики стран в условиях пандемии.

Практическая значимость. Полученные в работе выводы позволят предложить рекомендации по обновлению методических подходов к разработке стратегических документов в области региональной политики с учетом лучших мировых практик.

Методы и методология исследования: сравнительный анализ, системный анализ, качественный анализ, историко-экономический анализ.

Основная цель исследования состоит в анализе и обобщении зарубежного опыта проведения региональной политики, включая условия неопределенности (пандемия COVID-19).

Основные фундаментальные и прикладные задачи, решаемые в рамках исследования:

- 1) анализ лучших практик проведения региональной политики в европейских странах;
- 2) анализ лучших практик проведения региональной политики в других развитых странах, таких как США, Япония, Республика Корея;
- 3) анализ лучших практик проведения региональной политики в развивающихся странах (Китай, Индия, Бразилия);
- 4) анализ региональной политики в условиях влияния COVID-19;
- 5) систематизация полученных результатов.

1. Опыт европейских стран

1.1. Наднациональный уровень ЕС

Региональная политика Европейского Союза, также называемая политикой сплочения, ставит своей целью улучшение экономического благосостояния регионов и недопущение регионального неравенства. Региональные диспропорции в пространственном развитии Евросоюза продолжают нарастать по мере вступления новых стран в ЕС. Региональная политика ЕС выступает основной для европейской интеграции. Более трети бюджета ЕС выделяется на устранение экономических и социальных различий между территориями, реструктуризацию приходящих в упадок промышленных районов и диверсификацию сельскохозяйственных районов. Наряду с этим принимаются меры по повышению конкурентоспособности регионов, стимулированию экономического роста и созданию новых рабочих мест. В XXI в. в повестку дня также вошли вопросы изменения климата и процессов глобализации [1]. В текущий период¹ 2021—2027 гг. политика сплочения формирует образ Европы будущего как более конкурентоспособной и «умной», более связанной за счет повышения мобильности, более социальной и инклюзивной, а также более близкой к гражданам за счет устойчивого и комплексного развития всех типов территорий и перехода к экономике с нулевым выбросом углерода [2].

Основными источниками финансирования являются структурные фонды ЕС: Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд (ESF) и Фонд сплочения (Cohesion Fund), для каждого из которых обозначено несколько приоритетных целей. Всего на проведение политики сплочения в текущем периоде выделено 392 млрд евро — практически треть всего бюджета ЕС. Они распределяются в партнерстве между Европейской комиссией, государствами-членами и заинтересованными сторонами на местном и региональном уровне [2]. Размеры ассигнований из структурных фондов определяются в зависимости от экономического положения региона. Наибольший объем средств выделяется «менее развитым регионам», ВВП на душу населения которых составляет менее 75% от среднего уровня по ЕС. Сюда входят почти все регионы новых государств-членов, большая часть юга Италии, Греции и Португалии, а также не-

¹ Политика сплочения ЕС основана на семилетних циклах. Во-первых, это позволяет разрабатывать и реализовывать стратегические меры экономического развития в регионах в течение одного цикла и обеспечивает четкие и прозрачные планы финансирования на весь период. Также семилетний программный период длиннее любого внутреннего избирательного цикла, и потому обязательства (в значительной степени) свободны от политического влияния [93].

которые регионы Испании и, до недавнего времени, Великобритании. Здесь финансируются проекты, направленные на улучшение базовой инфраструктуры (строительство или модернизацию сооружений по очистке отходов и воды, расширение доступа к высокоскоростному Интернету) и помощь бизнесу. Территории с ВВП на душу населения от 75% до 90% от средневропейского уровня считаются «регионами переходного типа»², более 90% — «более развитыми». Основной целью финансирования последних является повышение их инвестиционной привлекательности, и, в конечном счете, создание новых рабочих мест. Примеры проектов включают развитие экологически чистого транспорта, поддержку исследовательских центров, университетов, малых предприятий и стартапов [1]. В «более» развитых регионах совокупная доля структурных фондов в софинансировании мероприятий политики сплочения не превышает 50%, в «менее развитых» — доходит до 85% [3].

В территориальном измерении политика сплочения ЕС предоставляет собой набор инвестиционных инструментов для решения конкретных проблем приграничных или отдаленных районов, городов и заморских территорий. В последние несколько десятилетий интеграция как между государствами-членами ЕС, так и с соседними странами постепенно расширялась. Тем не менее, границы по-прежнему препятствуют перемещению товаров, услуг, людей, капитала и идей и не позволяют в полной мере реализовать преимущества интеграции. В среднем по ЕС у компаний, ведущих бизнес за границей, операционные издержки на 60% выше, чем компаний, работающих только внутри страны [4]. Негативное экономическое воздействие³ границ выше в тех странах ЕС, где эти регионы генерируют значительную долю национального ВВП. За устранение институциональных и нормативных барьеров внутри ЕС и за его пределами ответственна «Европейская территориальная кооперация» или «Интеррег». Она обеспечивает основу для обмена между национальными, региональными и местными единицами АТД в направлении сотрудничества: трансграничного (по программе А), транснационального (В), межрегионального (С), а также сотрудничества с заморскими территориями (D) [5].

² С вхождением новых стран в 2004 и 2007 гг. снизился средний ВВП ЕС, в результате чего некоторые регионы в «старых» странах-членах ЕС, которые раньше имели право на больший объем финансирования, превысили порог в 75%. Они получили название «*phasing out regions*» и поддержку в переходный период в течение двух следующих циклов финансирования [1].

³ Недавнее исследование экономического воздействия пограничных препятствий на ВРП показывает, что они могли бы в среднем потенциально стать на 8% богаче, если бы все существующие барьеры были устранены и все использовали общий язык. Даже если бы только 20% существующих препятствий были устранены, приграничные регионы все равно получили бы +2% к ВРП.

В цели программы по трансграничному сотрудничеству входит уменьшение негативного воздействия территориальных, правовых и административных несоответствий по разные стороны границы. За предыдущий плановый период (2014—2020 г.) было реализовано более 60 проектов, таких как разработка общей платформы общественного транспорта с комбинированным расписанием и модернизированной системой продажи билетов в трехсторонней приграничной зоне между Германией, Нидерландами и Бельгией; урегулирование юридических аспектов, связанных с правилами налогообложения и социального обеспечения для маятниковых мигрантов Эресуннского региона (на границе Дании и Швеции); работа по снижению языкового и информационного барьера для обеспечения равного доступа в ближайшие медицинские учреждения на границе Литвы и Латвии, и проч. [5]. Отдельные проекты по макрорегионам охватывают Северное и Балтийское море, Европейскую Арктику, Альпийский регион, бассейн р. Дунай. Каждая макрорегиональная стратегия ЕС, в отличие от таковых, например, в Китае, демонстрирует ряд конкретных результатов: качество воды в Балтийском море улучшается, риск ущерба от наводнений в бассейне Дуная снижается наряду с повышением безопасности судоходства, и т. д. Наконец, заморские территории стран ЕС обеспечивают европейское присутствие в стратегических регионах мира и служат плацдармами для исследований области биоразнообразия, возобновляемых источников энергии, фармакологии и космических наук. Например, в Амазонии ЕС поддерживает улучшение транспортной доступности и повышения мобильности (путем создания паромного сообщения между Французской Гвианой и Суринамом), развитие торговли в ключевых секторах, решение медицинских и социальных проблем.

Одной из самых первых форм наднациональной кооперации стали **еврорегионы** — структуры сотрудничества двух или более смежных территорий в пределах стран Евросоюза (и соседних с ними государств). Первый еврорегион был создан в 1958 г. на границе Нидерландов и ФРГ, а на данный момент их насчитывается более двух сотен как в ЕС, так и за его пределами. Кооперация нескольких территориальных единиц разного уровня нацелена на поддержку совместных инициатив в сферах туризма, экологии, оказания гуманитарной помощи, транспорта, торговли и инвестиций. При этом не все их существующих объединений отличаются активной деятельностью, а большая часть успешно реализованных проектов довольно узко направлены: недавний анализ показал

преобладание инициатив в сфере транспорта, охраны окружающей среды и образования⁴. Вопрос о том, можно ли считать еврорегионы эффективными организациями для реконфигурации трансграничного пространства или создания новых многоуровневых моделей управления, остается среди экспертов открытым [6].

1) Из более актуальных наднациональных стратегий по содействию экономическому росту территорий выделяется политика «**умной специализации**». В основе поиска новых региональных путей развития лежит раскрытие инновационного потенциала путем выявления и финансовой поддержки нишевых сфер деятельности или технологий, с помощью которых создается конкурентное преимущество региона. «Умная специализация» предполагает развитие кластеров высокотехнологичных производств на базе взаимодействия между следующими тремя элементами: университеты как основные источники знаний, бизнес, коммерциализирующий инновации, и государство, частично обеспечивающее финансирование и регулирование. Для реализации стратегии создана платформа S3 (Smart Specialization Platform) — база данных регионов и набор интерактивных инструментов для выбора приоритетов развития и сотрудничества, а также согласования стратегии между различными заинтересованными сторонами. В рамках данной программы предполагается несколько путей развития регионов.

2) *Параллельное развитие старых и новых отраслей региональной экономики.* Верхняя Австрия традиционно специализировалась на металлургии и тяжелом машиностроении. В 1990-х гг. вокруг Линцкого университета был создан⁵ ИТ-парк Хагенберг, выросший до кластера с более чем 3 тыс. чел. занятых в 75 инновационных компаниях. Предприятия «Силиконовой долиной Австрии» поставляют высокотехнологичные услуги и продукты крупнейшим компаниям в регионе в сфере автомобилестроения (BMW и MAN Steyr) и металлообработки (Voest Alpine).

3) *Технологическая модернизация отраслей старой специализации.* Пример Финляндии, где для модернизации развитого целлюлозно-бумажного производства внедрялись элементы нано- и биотехнологий.

⁴ Так, в регионе «Померания» налажено паромное сообщение, модернизировано судоходство на Р. Одер и два приграничных аэропорта, и восстановлена довоенная сеть водных каналов. В Еврорегионе «Хельсинки-Таллин» поддерживается развитие научных парков и сотрудничество университетов в сфере цифровых технологий.

⁵ ИТ-парк Хагенберг, иногда называемый «Силиконовой долиной Австрии», создан по частной инициативе профессора Линцкого университета при поддержке местной администрации и местного отделения банка.

4) *Диверсификация.* В г. Тулуза (Франция) базируется одна из крупнейших авиастроительных компаний Airbus и развиваются новые отрасли спутниковых коммуникаций и технологий GPS.

5) *Выход на новые рыночные ниши* в результате появления радикальных инноваций. Во Флоренции (Италия) исследователи в области культуры и искусства совместно с предпринимателями разработали электронную систему управления культурно-историческим наследием Италии в музеях.

Эффективность наднациональной региональной политики Европейского союза можно оценивать по-разному. В многочисленных отчетах Европейской комиссии представлены данные о числе созданных рабочих мест и длине проложенных транспортных магистралей. В наиболее явном виде результаты проведения политики сплочения можно наблюдать в «наименее развитых» регионах ЕС, которые не смогли бы привлечь масштабные инвестиции в подобные проекты самостоятельно [6]. В целом за последний период инвестиции в рамках политики сплочения способствовали **сокращению** разрыва в душевом ВВП в 10% наименее развитых регионов и 10% наиболее развитых **на 3,5%**. Далее будет рассмотрен опыт региональной политики отдельных стран ЕС, полномочия проведения которой разделяются наднациональными и национальными органами ЕС примерно поровну [7]. Акцент будет сделан скорее на особенностях национальной политики, чем на месте стран в современной региональной политике ЕС.

1.2. Германия

Основной закон Германии декларирует необходимость минимизации региональных контрастов и создания равнозначных условий жизни граждан на всей территории страны [8]. Ответственность за региональное развитие лежит на федеральных землях Германии — они проектируют и реализуют стратегии, выбирают проекты, устанавливают приоритеты и объемы финансирования. Основу национальной региональной политики составляет Совместная задача по «Совершенствованию территориально-хозяйственной структуры» (GRW). Работы по совершенствованию региональной экономической структуры планируются, координируются и финансируются совместно со структурными фондами ЕС, но остаются в ведении федеральных земель [9]. На 2021 г. примерно каждый четвертый гражданин Германии проживает в регионе, получающем поддержку в рамках «Совместной задачи».

В Германии действует прогрессивная система выравнивания бюджетной обеспеченности, механизмы которой включают вертикальное распределение налоговых поступлений между федеральным и земельными/местными бюджетами и горизонтальное перераспределение между регионами-донорами и реципиентами [10]. Согласно расчётам О. В. Кузнецовой по данным Министерства финансов Германии, результаты перераспределения бюджетных средств свидетельствуют о сближении федеральных земель по уровню бюджетной обеспеченности [11].

Одна из известных мер дополнительного нецелевого финансирования — Пакт Солидарности — программа финансовой помощи восточногерманским регионам для модернизации устаревшей инфраструктуры. В течение 30 лет (до 2021 г.) с перерывами⁶ инструментом этой политики выступал налог солидарности (в 5,5% от корпоративного и подоходного налога) [12]. Сложно определить, в какой мере выравнивание социально-экономического положения земель Западной и Восточной Германии обусловлено мерами региональной политики, а в какой — изменением экономических условий (например, включением в общеевропейский рынок) [3]. Однако в 1990 г. ВВП Восточной Германии составлял только 43% от ВВП Западной Германии, а в 2018 г. — уже 75% (близко к среднему показателю по странам ЕС). Валовая заработная плата и располагаемый доход частных домохозяйств Восточной Германии в 2018 г. составляли 85% от уровня Западной Германии, а с учетом паритета покупательной способности разница еще менее ощутима [13].

В контексте городского развития стоит обратить внимание на национальную политику реконструкции городов, страдающих от экономического спада и убыли населения как в Западной, так и в Восточной Германии (Stadtumbau West и Stadtumbau Ost⁷). Она направлена на разрыв «нисходящей спирали» негативных социальных, экономических, городских, инфраструктурных и экологических изменений, наблюдаемых в этих городах. На 2021 г. более чем в тысяче муниципалитетов финансируются меры по благоустройству: поиск новых вариантов использования жилых, промышленных, транспортных и военных объектов, проектирование открытых пространств, адаптацию городской инфраструктуры к текущим потребностям жителей, а также модернизацию существующих зданий наряду с улучшением жилищных условий [14]. Другое направление развития городов (Stadtentwicklungspolitik) фокусируется на инновационных решениях

⁶ В 1993 и 1994 гг. налог за солидарность не взимался.

⁷ С 2017 г. программы по Восточной и Западной Германии объединены в одну — Stadtumbau).

городских проблем и укреплении роли городов как локомотивов региональной экономики.

Что касается поддержки сельских территорий, она производится в рамках совместной задачи по «Модернизации сельского хозяйства и защите прибрежных районов». Затрагиваются вопросы растениеводства, животноводства и лесного хозяйства, сохранения биоразнообразия, расширение систем береговой защиты от наводнений. Программа по «Комплексному развитию сельских районов» направлена на сохранение привлекательности сельского образа жизни и финансирует проекты в таких тематических областях как развитие инфраструктуры в селах, экологические мероприятия, помощь в ведении бизнеса. В отчетах профильного министерства показано множество успешных проектов⁸ по ревитализации деревень [15].

Среди инструментов региональной политики Германии выделяются меры, связанные с **децентрализованным размещением федеральных органов власти**. Федеральные агентства расположены в 28 городах Германии. В Бонне базируются Министерство образования и научных исследований, Министерство здравоохранения и др., во Франкфурте-на-Майне — Немецкий федеральный банк, в Карлсруэ — конституционный и верховные суды, в Эрфурте — Федеральный суд по трудовым делам. У большинства федеральных министерств есть вторая штаб-квартира в Берлине или Бонне [16]. Благодаря сохранению у второй части административных функций удалось избежать массового оттока населения в новую столицу после объединения Германии [17]. В целом, подобная децентрализация размещения госструктур выступает залогом отсутствия «мегацефалии» — чрезмерного роста столицы.

1.3. Франция

Региональная политика Франции традиционно была замкнута на центральном уровне и находилась в зоне ответственности Генерального комиссариата по планированию. По мере частичной передачи полномочий от государства к местным сообществам в первой половине 1980-х гг. начался процесс децентрализации. Французским регионам было дано право проводить политику в области экономического развития, регионального планирования, культуры, образования и НИОКР, департаментам — политику в

⁸ Erfolgsgeschichten ländlicher Entwicklungen. Ausgewählte Beispiele zur Verbesserung der Lebensverhältnisse auf dem Land (Электронный ресурс) URL: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/laendliche-entwicklung-erfolgsgeschichten.pdf;jsessionid=AE9B9264BA8587D6E9F2FEE227011ECA.live831?_blob=publicationFile&v=9 (дата обращения 17.04.2022)

сфере социального обеспечения и транспорта, коммуна — в сфере инфраструктуры и водоснабжения. С 2004 г. первая статья Конституции Французской Республики провозглашает децентрализованный характер организации государства [18].

В комплекс мер территориального развития входит **укрупнение регионов** и расширение их полномочий. В результате территориальной реформы 2016 г. произошло объединение АДТ высшего уровня, в результате чего число регионов Франции (без заморских территорий) сократилось с 22 до 13. Изменение АДТ уже показало положительный эффект, сделав регионы более однородными в демографическом и экономическом плане. В каждом регионе (кроме Корсики) теперь проживает более 2 млн. чел., на каждый приходится минимум 3% ВВП страны. За исключением Иль-де-Франса, совокупный объем ВРП шести крупнейших регионов составляет порядка половины общего ВВП Франции. В результате регионы Франции приблизились по экономическим и демографическим показателям к федеральным землям Германии и, соответственно, повысили свою значимость в общеевропейском масштабе.

Инструментами региональной политики Франции выступают **плановые контракты** (*Contrat plan Etat-région*) между государством и региональными властями. Они обеспечивают базис для согласования общей стратегии государственной политики в масштабе каждого региона и для софинансирования проектов, стимулирующих экономическую активность на местном уровне. Контракты могут носить межрегиональный охват, когда речь идет о гидрографических бассейнах или горных массивах. В качестве приоритетов на период 2021—2027 гг. выбраны вопросы экологии, цифровизации, образования и гендерного равенства. Средства выделяются как структурными фондами ЕС, так и самими департаментами и коммунами.

Программы и стратегии региональной политики разрабатываются для разных типов территорий в границах Франции. Политика в отношении городов направлена либо на их развитие в контексте повышения конкурентоспособности среди европейских центров, либо на решение проблем отдельных городских районов. В 1999 г. в качестве инструментов кооперации территорий на муниципальном уровне было законодательно закреплено создание сообществ коммун, городских сообществ и сообществ агломераций. Самыми административно значимыми в плане объема полномочий считаются последние две формы кооперации. **Сообщество агломераций** состоит из центрального города с населением от 15 тыс. чел. и прилегающих коммун общей численностью не менее 50 тыс. чел. и имеет полномочия в сфере городского и социального развития (например,

предупреждения преступности). **Городские сообщества**, состоящие из города и пригородных муниципалитетов общей численностью более 250 тыс. чел., считаются наиболее интегрированными объединениями на местном уровне. Финансирование осуществляется посредством прямого налогообложения⁹, помощи от государства и структурных фондов ЕС. В ведении городских сообществ находятся вопросы планирования общественного пространства, жилищно-коммунального хозяйства, экологической политики. Все формы территориальной кооперации являются для регионов добровольными, однако после вступления в городское сообщество коммуна не предоставляется возможности свободного выхода. На 2021 г. во Франции сформировались 14 городских сообществ [20].

В рамках развития сельских территорий государство финансирует проекты, способствующие созданию рабочих мест в сферах сохранения культурного и природного наследия, размещения нового населения, инноваций в сельском хозяйстве. Приоритеты определяются в соответствии с типом территории. Выделяются *«пригородные зоны»*, *«новые сельские зоны»* с повышенной плотностью населения, обусловленной миграционным притоком, и *«уязвимые зоны»*, в экономике которых доминируют кризисные отрасли. В условиях европейской интеграции дополнительный импульс получила региональная политика сбалансированного развития прибрежных и горных районов. В отношении первых проводится координация усилий по строительству и расширению морских портов, развитию морского транспорта и водного туризма, поддержке морского образования и т. д. В горных районах стимулируется развитие туризма и ведение сельского хозяйства [20]. Аналогичная программа действует для промышленных территорий и способствует повышению их международной конкурентоспособности и стимулированию инноваций.

Помимо территориальных стратегий, один из важнейших инструментов региональной политики Франции — это **создание кластеров** («центров конкурентоспособности») для мобилизации инновационного потенциала [18]. В рамках своей специализации они объединяют компании, исследовательские лаборатории и учебные заведения на определенной территории [19]. По всей Франции создано 54 кластера на базе более чем 2 тыс. лабораторий и высших учебных заведений, 10 тыс. инновационных предприятий

⁹ В период 1999—2009 гг. основным источником финансирования городских сообществ являлся налог на бизнес («le taxe professionnelle»), которым облагались компании и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. В 2010 г. заменен на территориальный экономический взнос («Contribution économique territoriale»), включающий налог на землю и на добавленную стоимость предприятий.

и 2 тыс. курируемых инновационных проектов в сферах нанотехнологий, электроники и медицины, сельского хозяйства (2021) [20]. Ведущие кластеры входят в Национальную сеть полей конкурентоспособности (AFPC), главная задача которой состоит в продвижении французских инноваций в правительстве и поддержке МСП кластеров-участников. Ассоциация также представляет своих членов перед европейскими властями. На 2022 г. организация объединила 46 французских кластеров [21].

1.4. Польша

Пример Польши позволяет проследить адаптацию постсоциалистической страны Восточной Европы к проведению региональной политики в рыночной экономике. Национальная региональная политика Польши развивалась в течение последних 20 лет под сильным влиянием процессов европеизации и внутренней децентрализации власти, и в современном виде она полностью подчинена логике наднациональной политики сплочения ЕС. На 2010—2020 гг. в Национальную стратегию регионального развития страны задачи входило предотвращение маргинализации проблемных территорий, прежде всего в Восточной Польше, где расположены пять ее беднейших регионов. Проблему утраты функций и оттока населения испытывают как минимум четверть городов (255 из 964) и в других частях Польши [25]. В 2017 г. Министерство финансов и региональной политики, выпустило так называемый Пакет средних городов, согласно которому данным территориям предлагается поддержка в разработке проектов реструктуризации, повышения качества городского управления путем предоставления консультаций и обучения, и развития межгородских партнерств. Также с 2017 г. правительство в кооперации с местными властями помогает малоимущим гражданам с жилищными вопросами, безвозмездно предоставляя земельные участки для строительства социального жилья [22].

Большая часть современных программ ориентировано на участие структурных фондов Евросоюза, а национальная составляющая польской региональной политики выражена минимально. Ощутимую роль в интеграции Польши в ЕС сыграли еврорегионы. Первый еврорегион с участием Польши (а также Чехии и Германии) был создан в 1991 г., а уже через десять лет их число выросло до 16. Они выполняли функцию «мостов в процессе европейской интеграции», и присоединение Польши к ЕС полностью открыло эти мосты для перемещения рабочей силы, товаров и капитала. Так, в трансграничной кооперации в рамках еврорегионов участвует более половины территории и 40% населения Польши [23]. В начале 2000-х гг. созданы системы сотрудничества туристических агентств, работающих по обе стороны границы; основано несколько детских учебных

учреждений, которые посещали дети из приграничных гмин, и общих учебных магистерских программ. Структуры еврорегионов оказывали помощь в борьбе со стихийными бедствиями, например, в 1997 г. на польско-чешской и польско-германской границах. Однако инвестиционная активность оставалась на низком уровне из-за слабого финансового потенциала органов самоуправления. В последние годы лоббирование еврорегионами своих финансовых интересов в конкретных правительствах способствовало модернизации некоторых пограничных переходов, улучшению пропускной способности дорог, ведущих к границам. Тем не менее, в целом, функционирование еврорегионов не оказывает значимого влияния на темпы и тенденции развития приграничных районов Польши [24].

Важным инструментом региональной политики Польши с середины 1990-х гг. стали **свободные экономические зоны (СЭЗ)**. На их территориях предусмотрены налоговые преференции или компенсации (за каждое созданное рабочее место или части капитальных затрат) в рамках программы поддержки наиболее важных инвестиций в польскую экономику 2011—2020 гг., также доступ к помощи по линии Евросоюза [25]. СЭЗ Польши обеспечивают инвесторам более выгодные условия в сравнении с другими странами ЕС, такими как Словения, Словакия, Латвия, Литва и Болгария [26]. По данным отчета KPMG¹⁰, на 2014 г. среднее число занятых на 1 га СЭЗ составило 15 чел., при этом каждое третье рабочее место уже существовало на предприятиях, прошедших модернизацию и включенных в территорию СЭЗ. Средний акционерный капитал управляющей компании СЭЗ, ответственной за развитие инфраструктуры, организация тендеров, посредничество в контактах между инвесторами и поставщиками, составил более 200 млн евро. Объем накопленных инвестиций варьировался от 1 млрд евро в Слупской СЭЗ до 21 млрд евро в СЭЗ Катовице. Общие накопленные инвестиции в 4,5 раза превышали капитальные затраты. С одной стороны, по мнению экспертов KPMG, СЭЗ помогли Польше в создании современной и конкурентоспособной экономики на базе высокотехнологичных производств. С другой стороны, возник ряд структурных проблем: трудности с привлечением дополнительных ресурсов для развития (новых инвесторов и средств структурных фондов ЕС); недостаточное развитие инфраструктуры, правовое регулирование [27]. Кроме того, развитие польских СЭЗ носило анклавный характер — исследования не подтверждают их положительное влияние на прилегающие территории. С

¹⁰ Компании KPMG и EY занимались аудитом проектов свободных экономических зон в Польше.

2018 г. согласно Закону о поддержке новых инвестиций, свободной экономической зоной стала вся территория страны. Это, помимо прочих льгот, предполагает частичное освобождение от подоходного налога компаний вне зависимости от локации инвестирования.

1.5. Региональная политика стран ЕС в условиях пандемии

В период с февраля по март 2020 г. Европа оказалась в центре нового кризиса. «Территориальное» измерение изучено лишь незначительно, особенно с точки зрения действительно сравнительного анализа. Тем не менее, COVID-19 подверг «многоуровневые» системы управления беспрецедентному давлению. Кризис ясно высветил хорошо известные различия между централизованными и децентрализованными системами. Как отмечают эксперты ОЭСР, для оперативного реагирования на чрезвычайную ситуацию ключевое значение имеет не столько распределение полномочий между центральным и региональными правительствами, сколько динамика взаимодействия администраций различных территориальных уровней между собой. Является эта динамика иерархической (как во Франции), кооперативной (в Германии) или смешанной (в Великобритании), зависит от того, способны ли докризисные институциональные, экономические и политические структуры смягчить воздействие экзогенных факторов [28].

Пандемия способствовала внезапному перераспределению полномочий в пользу центральных правительств. Следовательно, они могли бы ввести более иерархичную систему управления, чтобы противостоять чрезвычайной ситуации, в результате чего регионы и другие субнациональные единицы просто стали бы агентами централизованно планируемых стратегий. Так произошло после финансового кризиса 2008 г. Во время пандемии во всех странах ЕС в той или иной мере проявлялись попытки к усилению централизации, либо на основе консенсуса субнациональных единиц, либо навязаны национальными правительствами. В последнем случае субнациональные единицы могли пассивно соглашаться с ведущей ролью центральных институтов или пытаться ей противостоять [29].

В Германии централизация была достигнута за счет опоры на систему «компенсации через участие», которая позволила региональным правительствам делегировать центру часть полномочий в обмен на совместную выработку ответных мер на пандемию. Германия имеет механизмы, которые передают существенные полномочия Берлину в случае крупного кризиса, такого как COVID-19 [30]. Тем не менее, центральное правительство избегало действий в одностороннем порядке и играло роль координатора

и посредника между федеральными землями. Проводя встречи на регулярной основе, канцлер и региональные лидеры смогли обеспечить относительно единый подход к кризисному управлению. Следуя многоуровневой логике, принятые на встречах решения передавались посредством исполнительных распоряжений и реализовывались органами местного самоуправления [31]. Все земли копировали принятые ограничительные меры друг у друга в течение нескольких дней. Первоначальная реакция на COVID-19 следовала логике децентрализованного управления «снизу вверх», ведущей к координации, что отражало немецкую традицию «унитарного» федерализма [32].

Во Франции была быстро создана иерархическая система управления кризисом на основе плана быстрого реагирования ORSAN, отработанного во время эпидемии вируса Эбола и сезонных эпидемий гриппа. Согласно плану, в кризисных ситуациях устанавливается двухуровневая функциональная иерархия медицинских учреждений, что позволяет направить основной поток пациентов в больницы «первой линии» и обеспечить работу городской амбулаторной медицины в обычном режиме. Пациенты на аппаратах ИВЛ были переведены из более пострадавших регионов в менее пострадавшие часто с использованием высокоскоростных поездов [33]. Административная структура Франции также позволяла ей централизованно обеспечивать соблюдение ограничений в определенных районах страны до введения национального локдауна. Что касается региональных органов власти, создание в 2010 г. французским правительством Региональных агентств здравоохранения (ARS) не привело к расширению прав и возможностей французских регионов. Наоборот, это усилило позиции центра в контроле за разработкой политики в области здравоохранения (его представители включены в наблюдательные советы ARS). В начале пандемии ARS выступили против ряда местных инициатив, таких как комендантский час или обязательное ношение масок. В начале апреля муниципальные органы власти в Ниццы и Канн, а также некоторых небольших городов, ввели требования по обязательному ношению масок на публике, что центральное правительство по-прежнему не считало необходимой мерой. Государственный совет (высший административный суд страны), отменил это решение как «противоречащее личной свободе». Фактически, пандемия только усилила централизованный и иерархический характер динамики территориальной политики во Франции [34].

Несмотря на все усилия Евросоюза по укреплению трансграничной солидарности, Польша во время кризиса осталась в позиции стороннего наблюдателя. В региональном разрезе меры бюджетной поддержки включали увеличение доли удерживаемых на местном уровне налогов, введение возможности отсрочки платежей по налоговым доходам

регионов и повышение гибкости использования налоговых средств (например, собранные налоги на акцизные товары могут быть направлены на борьбу с пандемией) [35]. Решения касательно общих мер реагирования (введение локдауна и мер санитарно-эпидемиологической безопасности) принимались на уровне центрального правительства. По линии ЕС Польше было выделено 136 млн евро на помощь системам здравоохранения в борьбе с пандемией, их «зеленый» переход и цифровизацию. В Малопольше 33,5 млн евро аллоцировано на финансирование повышения доступности медицинских услуг за счет инвестиций в электронное здравоохранение, а также на обеспечение комплексной психологической помощи населению. В Западно-Поморском воеводстве 18,7 млн евро пойдут частично на поддержание инфраструктуры больниц, частично на «зеленый переход», например, на энергоэффективный ремонт жилых домов. В Свентокшиском воеводстве дополнительные 15,9 млн евро будут использованы для покрытия потребностей в отоплении двух крупнейших больниц в регионе [36].

Что касается наднациональной политики восстановления после кризиса, Европейская комиссия приняла комплексный план REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territory of Europe) общим бюджетом более 50,6 млрд евро (дополнительно к финансированию политики сплочения в текущем периоде). Методология распределения этих средств учитывает показатели экономических и социальных последствий кризиса в странах ЕС (падение ВВП, рост безработицы и т. д.). Еврокомиссия призывает к тесному сотрудничеству между региональными и местными властями при распоряжении данными ресурсами, однако в некоторых случаях, чтобы гарантировать географически точную адресацию помощи, дополнительные средства выделяются в обход сети АТД. Также не требуется софинансирование инициатив REACT со стороны национальных государств: ЕС предоставляет 100% поддержку. Пакет обеспечивает дополнительное финансирование существующих и новых специализированных программ в рамках цели «Инвестиции для роста и занятости» и существующих программ приграничного сотрудничества. Дополнительные ресурсы из ERDF в первую очередь должны пойти на инвестиции в продукты и услуги служб здравоохранения, а также на поддержку МСП; из ESF — на сохранения рабочих мест, в том числе посредством введения краткосрочных схем работы и поддержки самозанятых, на расширение доступа населения к социальным услугам [37].

2. Опыт других развитых стран

2.1. США

В США территориальное развитие находится в ведении правительств штатов. Хотя единой системы регионального планирования не существует, федеральная политика с местным компонентом направлена на содействие экономическому развитию в тех сферах, где правительства штатов сталкиваются с особыми проблемами [38]. Управление экономического развития (ведущее агентство в федеральном правительстве США) оказывает инвестиционную поддержку районным организациям, индейским племенам, штатам и городским районам. Трансферты штатам на поддержку социально незащищенных слоев населения составляют до 15% расходов федерального бюджета. Основной объем помощи (до 4/5) приходится на **категориальные гранты**, которые утверждаются Конгрессом и имеют строго конкретное назначение, допустим, на строительство определенных инфраструктурных объектов или лечение одного заболевания. Наоборот, **блоковые гранты** выдаются на более общие цели и предполагают самостоятельную разработку схемы распределения средств каждый штатом. Например, получая блоковый грант на развитие образования, правительство штата не ограничено в выборе направления его реализации в рамках заданного блока — средства могут пойти на поддержку начального или высшего образования, для детей или пенсионеров. С помощью этого инструмента снижаются издержки, связанные с функционированием избыточных административных структур (например, консолидация 33 образовательных программ в один блок позволила сократить объем документации более чем в 30 раз) [3].

Помимо межбюджетных отношений, среди инструментов региональной политики США ключевое значение имеет **поддержка экспортеров и сопровождение иностранных инвесторов**, осуществляемые в основном на региональном уровне. Власти штата заинтересованы в увеличении объемов экспорта, т. к. это является одним из показателей эффективности их работы. Усилия государственных, общественных и частных и организаций нацелены на консультирование и информирование, поиск заинтересованных в выходе на международных рынок компаний, создание альянсов. Личное взаимодействие экспортеров и инвесторов с федеральными и региональными органами управления организовано на местах: на конференциях, семинарах, и торговых выставках оказываются консультационные и маркетинговые услуги, помощь в решении проблем при

освоении новых рынков как действующими, так и потенциальными экспортерами. За рубежом помощь экспортерам оказывают НКО, государственные центры поддержки экспорта (созданы в 80 % штатов), региональные советы по экспорту и т. д.

Отдельного внимания заслуживает **кластерная политика США**. В депрессивных районах в качестве меры стимулирования МСБ и альтернативы прямого финансирования социально ориентированных программ функционируют предпринимательские зоны (ПЗ) — городские территории, где наблюдался длительный спад экономической активности. ПЗ могут быть федеральными, штатными и местными. Условия для получения статуса ПЗ определяются как высокие показатели безработицы и низкие доходы в районе в сравнении со средними значениями по городу/стране. Помощь предприятиям в рамках ПЗ предполагает налоговые скидки (на доходы — шт. Коннектикут, на строительные материалы — шт. Канзас, и т. д.) Для МСБ снижены требования по стандартам охраны окружающей среды, упрощен бухгалтерский учет. Создание ПЗ способствует оживлению экономической активности в депрессивных районах и повышению занятости без существенной нагрузки на местные бюджеты. В настоящее время деятельность более 8,7 тыс. ПЗ образований курируется Министерством жилищного строительства и городского развития США¹¹. Этот орган также регулирует строительство муниципального жилья, финансируемого федеральным правительством за счет доходов от продажи муниципальных облигаций. Государственная жилищная политика направлена на оказание финансовой помощи малообеспеченным слоям населения: более 2 млн гражданам проживают в муниципальных домах, предоставляемых HUD [39].

Важнейшее направление кластерной политики — создание и поддержка **технопарков** — научно-производственных комплексов, объединяющих институты НИОКР, деловые структуры. В отличие от ПЗ, для создания технопарков не требуется разрешения властей. Они могут возникать как спонтанно, так и по инициативе правительства штата, однако самые известные (Силиконовая долина, Бостонский маршрут 128 и Исследовательский Треугольник Северной Каролины) относятся к первому типу.

Самым известным проектом регионального развития США стала **Администрация долины реки Теннесси (АДТ)**. Данный регион наиболее сильно пострадал во времена Великой депрессии. К 1930-м гг. на территории 12 штатов в долине реки Теннесси основу экономики составляло примитивное сельское хозяйство, а душевой доход, как и доля занятых на промышленных производствах, были вдвое ниже средних показателей

¹¹ Department of Housing and Urban Development — HUD.

по стране. Законодательно оформлена и создана гос. корпорация Администрация долины реки Теннесси, целью которой ставилось общее развитие региона путем обеспечения речной навигации, борьбы с наводнениями, построения системы производства электроэнергии с одной стороны, и решение проблем социальной сферы (низкий уровень занятости, грамотности, обеспечения медицинских услуг) с другой. Финансирование проводилось за счет выпуска облигаций и займов. АДТ занимались созданием инфраструктуры (дорог, больниц), внедрением новых технологий в с/х для восстановления почв и вырубленных лесов, а также созданием плотин. Низкая стоимость электричества привлекала в регион энергоемкие производства алюминия и удобрений. Уже к 1940-м гг. объем производства сельскохозяйственной продукции увеличился в три раза, а к 1950-м гг. электрифицирована большая часть сельской местности. Несмотря на значительные успехи, уровень благосостояния населения повышался незначительно, и в 1960-е гг. регион был признан депрессивным. Тем не менее, АДТ как одна из крупнейших энергосистем мира изменила облик аграрных районов юга США.

Администрация реки Теннесси — гибкая структура, отвечающая вызовам времени и сегодня существующая на основе самокупаемости. Она ставит конкретные цели и ориентируется на перспективные технологии. Наряду с программой развития Аппалачей, АДТ можно назвать примером территориально-производственного комплекса (ТПК) — концепции реализации крупных программ, разработанной советскими учеными. Наибольшую эффективность такие проекты показывают при наличии в регионе конкурентных преимуществ (в случае АДТ — доступ к дешевой электроэнергии) и внешнего спроса [40].

2.2. Япония

Региональная политика Японии как целенаправленная деятельность государства по перераспределению ресурсов прошла от равномерного размещения промышленных производств по префектурам в XX в. до стимулирования развития каждой территории за счет ее собственных ресурсов и конкурентных преимуществ. От количественных экономических целей фокус сместился на более общие задачи социального развития, но основной целью региональной политики Японии остается сокращение диспропорций в развитии регионов. Планы территориального развития Японии, такие как Гранд Дизайн XXI в. или Национальная пространственная стратегия, скорее носят концептуальный характер, чем ставят конкретные задачи со сроками и показателями эффективности.

Например, в них обосновано формирование осевой структуры пространственного развития Японии: помимо Тихоокеанского промышленного пояса выделяется ещё три уникальных в природном, историческом и экономическом отношении оси. Абстрактное целеполагания («более комфортная и безопасная страна», «независимые регионы в экономически сильном обществе») усложняет процесс оценки эффективности этой политики, одновременно предоставляя регионам больший уровень свободы в распоряжении выделенными средствами [41].

На местном уровне существуют более конкретные планы по развитию отдельных секторов экономики, территорий, социальных групп населения. АД разного уровня (города, префектуры, регионы) разрабатывают собственные стратегии, часто пересекающиеся между собой. Согласно концепции **«многополярного диверсифицированного землепользования»**, региональное развитие предусматривает опору на эндогенный потенциал и поиск ее уникальных конкурентных преимуществ. В цели входит делегирование экономических, культурных и социальных функций центра разным «полярным» субъектам региональной политики. Как отмечает И. Л. Тимонина, эта концепция отчасти является продолжением политики 1960-х гг. по созданию новых промышленных городов («полюсов роста»). В рамках современной программы в 15 новых городах разместили металлургические и нефтехимические предприятия, однако лишь пятая часть этих центров смогли привлечь инвестиции. Более успешной была программа **«Технополисов»** 1980-е гг. по строительству научно-производственных центров по большей части за пределами Тихоокеанского пояса. Инициатива по реализации проекта была в значительной степени передана на местный уровень, и с тех пор перераспределение обязанностей по ведению региональной политике происходит в пользу местного самоуправления [42].

Финансовые инструменты остаются ключевыми в региональной политике страны. Для Японии характерна высокая степень перераспределения налоговых поступлений: на трансферты регионам выделяется около 23% бюджета страны. Большую поддержку получают префектуры с относительно низкими¹² значениями ВРП на душу населения. Важную категорию представляют ассигнования национального казначейства (National treasury disbursements). Первый тип трансфертов предполагает частичное обязательное государственное финансирование образования, выплаты социальных пособий, восстановление после стихийных бедствий. Второй тип — вспомогательные гранты

¹² Традиционно в эту группу входят префектуры Окинава, Токусима, Тоттори, Симанэ и Коти. После землетрясения 2011 г. поддержка была оказана пострадавшим префектурами Мияги, Фукусима, Иватэ.

местным правительствам. Местные власти направляют заявки с описанием конкретных проектов, из которых правительство выбирает приоритетные и дает рекомендации по улучшению заявок для получения финансирования. Так, происходит активное взаимодействие органов управления разного уровня. В последние годы наблюдается постепенное сокращение объемов безвозмездной помощи государства наряду с расширением региональной автономии. При этом, исконно японская традиция согласования решений с вышестоящим руководством, хоть и не закреплена законодательно, сохраняется [41].

Одним из особых инструментов региональной политики является налог «родного города», введенный в 2008 г. с целью сокращения неравенства в объемах налоговых поступлениях между сельскими и городскими территориями (hometown tax) [43]. Он позволяет налогоплательщикам делать отчисления в пользу своих родных городов (или любых муниципалитетов) и получать разные налоговые льготы. В том числе им преподносятся подарки в виде местной продукции, что способствует популяризации уникальных особенностей регионов на национальном уровне. И все же, в 2018 г. данная мера подверглась пересмотру из-за ожесточенной конкуренции между муниципалитетами за привлечение средств с помощью дорогих подарков (например, компьютеров). Огромной проблемой является миграционный отток из регионов в крупные центры. Для противодействия этой тенденции в 2019 г. была запущена схема выдачи до 3 млн иен (≈ 25 тыс. долл. США) гражданам, которые переезжают из столицы, устраиваются на работу/открывают бизнес в регионе. Благодаря этой инициативе в регионах уже зарегистрировано более 400 новых предприятий (2020) [42].

Еще одна мера по поддержанию жизнеспособности регионов основывается на набирающей популярность концепции экономики совместного потребления [44]. Центральное правительство определило 30 пилотных шеринговых городов (sharing cities). Например, г. Камаиси (преф. Иватэ) планировал использовать Чемпионат мира по регби 2019 г. для брендинга в качестве туристской дестинации. Администрация подписала контракт с Airbnb (крупнейшим в мире сервисом для краткосрочной аренды жилья) с целью сдачи фермерских домов в аренду гостям мероприятия. Компания Airbnb выпустила путеводители по городу и региону на английском языке. На время мероприятия были привлечены сервисы велшеринга и каршеринга [Collaboration in Cities], а также платформа по знакомству туристов с местными традициями и обычаями через лекции и семинары [42].

2.3. Республика Корея

Несмотря на небольшую территорию Респ. Кореи, региональные диспропорции в стране весьма значительны, в связи с чем обязательным элементом государственной стратегии является 20-летний «Комплексный национальный территориальный план»¹³. Целью последнего плана 2000—2020 гг. была обозначена «открытая, зеленая, единая и сбалансированная национальная территория». Администрации разных президентов в течение этого периода приоритизировали конкретные направления развития региональной политики. Например, в период президентства Но Мухёна (2003—2008 гг.) главной задачей ставилось преодоление разрыва в экономическом развитии между столицей и регионами. По всей Респ. Корея было спроектировано 10 инновационных городов для **передислокации 154 общественных организаций** из столичных районов провинций. Некоторые проекты функционируют довольно успешно, например, г. Сечжон — новая административная столица в центре Корейского полуострова, взявшая на себя часть функций Сеула. Заселение началось в 2012 г., а восьмью годами позже там проживало уже порядка 350 тыс. чел.

За исключением Сечжона, выбор мест для новых городов основывался на взаимодополняемости перемещаемых гос. учреждений с местной экономикой. В силу специализации «морской столицы Респ. Корея» на финансовых услугах, искусстве и кино, а также рыболовстве, в Пусанский инновационный город были перенесены Корейская корпорация по управлению активами, Совет по кинематографии, Институт океанологии. Г. Битгарам, построенный вокруг Корейской электроэнергетической корпорации — крупнейшего поставщика электроэнергии в стране — превратил сельскую местность провинции Чолла-Намдо в энергетический центр. Внедрение новых отраслей генерирует новые рабочие места и способствует сотрудничеству компаний с местными техническими вузами с целью подготовки кадров [45].

Администрация президента Ли Мёнбака (2008—2013) поставила в приоритет «создание конкурентоспособных регионов с большим количеством рабочих мест и высоким качеством жизни». В соответствии с **Политикой «5+2»**, 16 провинций были сгруппированы по географическим, историческим и культурным признакам в 5 основных и 2 особых экономических района. Эти образования задумывались как специализированные и практически автономные единицы с равнозначным потенциалом. В каждом районе были

¹³ Comprehensive National Territorial Plan (CNTP).

выбраны две ключевые отрасли в рамках региональной стратегии специализации. Особое внимание уделяется ускорению разработки и коммерциализации инновационных продуктов в каждой отрасли. Были запланированы различные как проекты строительства сетевой инфраструктуры — автомагистралей, железных дорог, международных аэропортов, так и точечные проекты, такие как Международный пояс науки и бизнеса [46], проект развития Сэмангыма и т. д.

Если в рамках Политики «5+2» регионы стремились к наращиванию конкурентных преимуществ, то в основу новой пространственной концепции «Зоны счастливой жизни» легло повышение качества жизни людей и уровня счастья. Местные органы власти принимают решение о формировании зон в соответствии с рекомендациями Президентского комитета по региональному развитию самостоятельно. Выделяются три типа зон: сельские, сельско-городские и столичные. В зависимости от типа зоны, в фокусе внимания оказывается улучшение инфраструктуры, например, систем водоснабжения и канализации в сельскохозяйственных и рыболовецких поселках, расширение территорий парков или поддержка предприятий креативной индустрии. Несмотря на успехи политики зон счастливой жизни, она ограничена отсутствием стратегии продвижения региональных центров роста по отношению к местным отраслям [48].

Политика **Восстановления городов** (Urban Regeneration) направлена на повышение конкурентоспособности и уровня жизни городов, имеющих тенденцию к спаду экономической активности и сокращению населения. В рамках нее выделяется два направления работы — «восстановление городской экономической базы», целью которого является оживление территорий, освободившихся после перемещения государственных учреждений, объектов железнодорожных вокзалов, закрытых портов и старых промышленных комплексов; а второй — «восстановления городских кварталов» (коммерческих и жилых районов). Проекты первого типа правительство финансирует кредитами из Фонда жилищного строительства и городского развития, а также позиционирует эти территории как зоны минимального регулирования для поощрения частных инвестиций. Политика предполагает активное вовлечение местного сообщества, сотрудничество местных администраций и экспертов. Они предоставляют градостроительные планы и стоимость проектов по размещению общественных объектов в центрах городов, чтобы предотвратить их упадок. Кроме того, Фонд оказывает финансовую поддержку проектам по благоустройству некачественного жилья, реконструкции коммерческих зданий и маломасштабным проектам по благоустройству городов, реализуемым частным сектором. В 2018 г. было выбрано 68 районов разных городов в качестве пилотных площадок для

реализации программы. Правительство выделило от 4 до 21 млн долл. США на каждый, остальные средства были собраны местными органами власти. Знаковым кейсом можно считать реконструкция ручья Чхонгечхон в Сеуле¹⁴ или Культурной деревня Камчхон¹⁵ [47].

Особые экономические зоны в Респ. Корее называются ведущими инвестиционными (leading investment zones) и работают на создание в регионе центров культуры, туризма или конкретной отрасли промышленности. Например, энергетический комплекс Ульсан-Ульчу использует специальную субсидию, выделенную уезду Ульчу в обмен на размещение там ядерных реакторов, для создания кластера на базе АЭС Ульсанского технопарка и научно-исследовательских институтов, связанных с энергетикой. Другой пример — развитие «литературного города» Вонджу (провинция Канвондо). Вонджу известен сильной литературной традицией, представленной всемирно известными корейскими писателями. Опираясь на «специализацию» города (порядка 5% ВВП генерируется в сфере культуры), местная администрация работает над трансформацией Вонджу в творческую и культурную столицу страны путем возрождения нематериального культурного наследия, привлечения креативного класса. С этой целью поддерживается создание кооперативных ассоциаций и социальных предприятий в области издательского дела, литературного образования и туризма. Для Вонджу разрабатывается политика «творческой индустриализации», предполагающая создание и управление кооперативными ассоциациями в различных творческих областях [48].

Резюмируя, для Респ. Кореи характерна концентрация промышленной деятельности в конкретных производственных секторах, поддерживаемая простотой ведения деловых инициатив, предоставлением общей инфраструктуры и весомых экономических стимулов.

2.4. Великобритания

Великобритания была реципиентом средств политики сплочения ЕС, которая до сих пор играет ключевую роль в местном и региональном экономическом развитии всей

¹⁴ В 1960-х гг. ручей Чхонгечхон был направлен по бетонной трубе, а над ним построена надземная автомагистраль. К 2000-м гг. принят проект по возвращению исторического облика ручья, сносе магистрали и тотальном пересмотре транспортной инфраструктуры центрального Сеула.

¹⁵ Камчхон — один из городских кварталов Пусана, в прошлом бедный и неблагоустроенный. В 2009 г. жители квартала совместно с деятелями искусства реализовали «Проект художественного квартала» при поддержке администрации города и министерства культуры страны. Все дома были окрашены в разные цвета, стены украшены росписями, а парапеты — скульптурами авторства пусанских художников.

страны. В Великобритании политика сплочения ЕС, особенно ЕФРР, которому здесь уделяется особое внимание, сыграла ключевую роль. В 1980-х гг. страна была чистым бенефициаром Политики сплочения ЕС в свете глубокой реструктуризации промышленного сектора, спровоцировавшей высокий уровень безработицы. С добавлением 10 новых государств-членов в ЕС в 2004 г. пакет финансовой поддержки Великобритании был урезан. При этом некоторые территории страны (Западный Уэльс, Корнуолл, Шотландское нагорье и острова) по-прежнему имели право на поддержку как «регионы конвергенции». Даже несмотря на то, что финансирование Политики сплочения ЕС в Великобритании составляет всего 0,1% от ВВП, его результаты были ощутимыми — существует множество примеров того, как структурные фонды помогают определять траектории местного экономического развития. Например, в Ливерпульском городском регионе (LCR) европейское финансирование сыграло важную роль в смягчении значительного социально-экономического спада, имевшего место с 1960-х гг., когда портовая функция города деградировала. Между 1970-ми и серединой 1990-х гг. Ливерпуль потерял 200 тыс. рабочих мест (53% общей занятости). Финансирование ЕФРР с 1980-х годов помогло ревитализировать бывшие доки и набережную, реконструировать аэропорт и в целом улучшить базовую инфраструктуру, а также поддержать МСП [49].

Прекращение финансирования после Брекзита¹⁶ пришлось на время роста странственного неравенства [50]. Помимо потери прямой финансовой поддержки (самых бедных) городов и регионов, для Великобритании выход из ЕС также означает демонтаж хорошо развитой системы управления региональной политикой, построенной на стратегическом партнерстве и прозрачных, долгосрочных бюджетных ассигнованиях. Как отмечается в отчете Совета по промышленной стратегии Великобритании, борьба с диспропорциями в региональном развитии занимает первое место в списке приоритетов государственной политики [51]. Тем не менее, до сих пор не совсем ясно, каким образом заданное целью выравнивание будет транслироваться в региональную политику Великобритании, иначе говоря, как в ближайшие годы планируется заменять политику сплочения ЕС.

В условиях неопределенности относительно реструктуризации, связанной с выходом из политики сплочения ЕС, рассмотрим несколько действующих механизмов национальной региональной политики Англии. В ней господствует тенденция децентрализации, которая находит отражение в **сделках по передаче полномочий** (devolution

¹⁶ **Выход Великобритании из ЕС**, сокращенно Брекзит — прекращение членства Великобритании в ЕС на основе референдума 2016 г. Формально был осуществлен 1 февраля 2020 г.

deals). Посредством соглашений с органами местного самоуправления ключевые полномочия в отношении транспорта, территориального планирования, развития человеческого капитала и проч. были переданы объединенным мэрским органам управления (mayoral combined authorities — МСА). Это юридические лица, образованные из двух или более района местного самоуправления, созданные с избранным мэром или без него. Создание объединенного органа позволяет группам из двух или более советов принимать трансграничные решения по вопросам, выходящим за рамки интересов какого-либо отдельного местного органа власти. По состоянию на 2021 г. насчитывалось 10 МСА (Большой Манчестер, Западный Йоркшир, долина р. Тис и т. д.), при чем у них заключены разные в плане полномочий сделки с правительством [52]. Например, в Большом Манчестере, в отличие от остальных МСА, мэр взял на себя ответственность за управление пожарной службой и полицией, обеспечение медицинских и социальных услуг. Каждая сделка включает в себя инвестиционный фонд в размере 15—38 млн ф. ст. в год. МСА имеют право, например, регулировать ставки муниципального налогообложения; вводить франшизы на общественный транспорт в целях создания своих транспортных сетей и обслуживания их местными компаниями; участвовать в тендерах государственных грантов на конкурентной основе; создавать планы развития территории [49].

Основной инструмент реализации региональной политики Великобритании в целом и МСА в частности — это созданные в 2012 г. после ликвидации Агентств регионального развития (RDA) партнерства местных предприятий (local enterprise partnerships — LEPs) [53]. Каждое из 38 LEP на своей территории управляет «центром роста» (growth hub). Центры роста работают над тем, чтобы предоставить предприятиям доступ к специализированным услугам (юридическая, ИТ- и бухгалтерской поддержке), а также доступ к местным университетам. На 2022 г. 13 партнерств местных предприятий работают в связке с объединенными органами управления, представляя перед мэром частный сектор.

LEP работает в следующих направлениях.

1) **Местные промышленные стратегии** разрабатываются на уровне регионов и способствуют координации местной экономической политики и потоков правительственного финансирования.

2) **Сельская экономика** объединяет деятельность рекомендательного характера по содействию развитию сельских территорий. На повестке вопросы связи, уязвимости и благосостояния сельских районов Великобритании.

3) **Отраслевые соглашения** — партнерства между правительством и промышленностью, которое фокусируется на конкретных отраслевых вопросах и способствует созданию возможностей для повышения производительности, занятости, инноваций и навыков. Такие соглашения действуют в 9 «перспективных» отраслях, включая аэрокосмическую промышленность, креативные индустрии, искусственный интеллект, оффшорную ветровую энергетику и проч.

4) **Зоны предпринимательства** являются частью более широкой Промышленной стратегии правительства по обеспечению местного экономического роста. На их территории бизнесу предоставляются прямые налоговые льготы и упрощенные схемы выдачи плановых разрешений, а партнерствам местных предприятий — возможность заема средств под будущие темпы роста бизнеса для инвестиций в инфраструктуру. За первые пять лет существования зон (2012—2017 гг.) было создано 13,5 тыс. новых рабочих мест (треть из них — за счет релокации компаний из других стран), что составило лишь четверть от прогнозируемых значений. Большая часть новых позиций связано с низкоквалифицированным трудом. Как отмечают эксперты исследовательской НКО Centre for Cities, эти цифры ставят под вопрос целесообразность создания СЭЗ или реализации схожей региональной инициативы, такой как свободные порты, которые были предложены после выхода Великобритании из ЕС. Ключевой вопрос — привлечение наиболее квалифицированных кадров. Технологические и инновационные компании, способные кардинально изменить экономический ландшафт местности в лучшую сторону, обычно учитывают этот фактор в первую очередь. Территории, которые не могут предложить инвесторам высококвалифицированную рабочую силу, по мнению экспертов, должны сфокусироваться в первую очередь на развитии навыков и компетенций [54].

Согласно консолидированным по регионам данным Парламента Великобритании, созданные институты местного самоуправления показали положительные результаты работы. Объединенная администрация Шеффилдского городского округа отчиталась о 500 млн ф. ст. инвестиций, в том числе от компаний Boeing и McLaren Automotive, привлеченных в регион благодаря усилиям команды; 15 тыс. созданных МСА и LEP рабочих мест, и 25 тыс. предприятий, которые получили финансовую поддержку в Центре роста (2014—2019 гг.) [55]. Кроме того, Деятельность МСА и LEP признана оптимальной по соотношению цены и качества. Только в 2018—2019 гг. было создано более 2 тыс. рабочих мест на средства фонда в 23 млн ф. ст. Затраты на одно рабочее место составили 11 тыс. фунтов стерлингов, что на 36% меньше, чем оценки Госконтроля для предыдущей аналогичной национальной программы (2014). Это доказывает, что экономический

рост наряду с эффективностью могут быть достигнут при осуществлении программ регионального развития на местном уровне [56].

Деятельность некоторых МСА организована на базе гос. корпораций (Mayoral Development: South Tees и Stockport (Большой Манчестер). По заверению городского совета Сандерленда, сделки по передаче полномочий действительно дают конкурентное регионам преимущество, особенно в тех случаях, когда дополнительные финансовые ресурсы являются частью официального соглашения. Однако, данная тенденция децентрализация носит скорее административный характер, т. к. полномочия МСА не сопоставимы с таковыми в Шотландии, Северной Ирландии или Уэльсе. Эти автономные единицы самостоятельно отвечают за региональное развитие на своих территориях [57].

2.5. Региональная политика других развитых стран в условиях пандемии

В отличие от европейских стран, территориальное измерение ответа США на вызовы пандемии пока не отрефлексовано в научной литературе. Большая часть вводимых мер санитарно-эпидемиологической безопасности была оставлена на усмотрение администрациям штатов и локальным лидерам. План пандемии¹⁷ по мобилизации в случае чрезвычайной ситуации в области здравоохранения подчеркивал необходимость принятия срочных мер общественного здравоохранения, координируемых федеральным правительством. Однако этого не произошло [58]. Журнал *Scientific American* пишет, что в отсутствие единой национальной стратегии штаты следовали нескоординированным между собой стратегиям, в результате чего эффективно подавить распространение вируса не удавалось. Каждый округ, каждое графство, каждый штат уполномочен принимать решения самостоятельно, и простая неравномерность в реализации мер общественного здравоохранения, рекомендованных ВОЗ или другими институциями, привели к огромной нагрузке на системы здравоохранения [59]. Меры по сдерживанию распространения инфекции были оставлены на усмотрение штатов, однако, последовавшая за кризисом государственная помощь была повсеместной. В 2021 г. по программе «Американский план спасения» было выделено 350 млрд долл. США на помощь штатам в реагировании на пандемию и преодолении ее негативных экономических последствий. В соответствии с методикой аллокации эти средства целевого назначения распределяются между штатами равномерно [60].

¹⁷ Playbook for Early Response to High-Consequence Emerging Infectious Disease Threats and Biological Incidents

Япония и Респ. Корея имеют схожие институциональные механизмы борьбы с пандемией. В обеих странах премьер-министр возглавляет центральный штаб реагирования на COVID-19. По сравнению со многими другими странами ОЭСР и в Японии, и в Корее наблюдается относительно низкое количество подтвержденных случаев и смертей в пересчете на миллион человек. Корейское правительство заняло гибкий и активный подход, в то время как политика японского правительства характеризовалась осторожностью и сдержанностью. В принятии важных решений (например, по ограничению работы школ и предприятий или объемам прямой помощи населению) администрация президента Кореи в значительной степени полагалась на экспертное мнение ответственных ведомств и соответствующих профессиональных (медицинских) сообществ. Частично это связано с созданием и модернизацией Корейских центров по контролю и профилактике заболеваний (KCDC) в ходе борьбы с распространением атипичной пневмонии в 2003 г. и ближневосточного респираторного синдрома в 2015 г.

Местные органы власти в Корее имеют ограниченную автономию, а управление общественным здравоохранением централизовано. На основе этого национального плана инфекционных заболеваний, который совершенствуется каждые 5 лет, местные органы власти вырабатывают свои собственные планы действий по борьбе с эпидемиями и координации действий с правительством. В центральный штаб по противодействию стихийным бедствиям (CDSCH), возглавляемый премьер-министром, входят, помимо министерств, 17 провинций и городов, и с конца февраля 2020 г. его заседания проводились каждый день. Таким образом во время чрезвычайной ситуации обеспечивалось взаимодействие между центральными и местными органами власти для поиска совместных решений. При местных органах власти были созданы специальные субнациональные центры по противодействию пандемии. В некоторых муниципалитетах по их инициативе были созданы придорожные пункты тестирования, где медицинский персонал в защитной одежде берет образцы у людей в автомобилях [61].

Для разработки систем тестирования была использована модель государственно-частного партнерства. KCDC вместе с Корейским обществом лабораторной медицины и Корейской ассоциацией службы внешней оценки качества разработал первые ПЦР-тесты на SARS-CoV-2 и передал эту технологию четырем биотехнологическим компаниям (SD Biosensor, Seegene, Kogene Biotech, SolGent). К началу марта 2020 г. они выполнили поставки около 16 тыс. комплектов центральному и местным правительствам для тестирования более полумиллиона человек [62]. Помимо широкомасштабного тестирования,

имело место государственно-частное сотрудничество в разработке лекарств и вакцин от коронавируса [63].

На волне восстановления экономики после кризиса был объявлен Корейский новый курс, направленный на укрепление социальной защиты, повышение устойчивости к экономической неопределенности и смягчения неравномерного развития между городскими и сельскими районами. Более половины общего бюджета будет инвестировано за пределы Большого Сеула, а при выборе получателей финансирования предпочтение будет отдаваться проектам, учитывающим вопросы регионального развития, таким как «умные» города или системы управления стихийными бедствиями [64]. Комитет по планированию организовал серию дискуссий для обсуждения конкретных потребностей граждан в каждом населенном пункте и согласования их с Новым курсом. По состоянию на конец 2021 г. 17 региональных правительств согласовали собственные планы «Нового курса» и представили проектные предложения, например, по разработке технологий, связанных с водородным топливом, в провинции Канвондо. Финансирование будет осуществляться в пропорциях 70/30 между центральным правительством и частным сектором. В задачи, помимо всего прочего, входит создание 2 млн рабочих мест.

В отличие от Южной Кореи, структура управления и механизмы реализации ответных мер региональной политики Японии характеризуются более слабой межведомственной координацией. Например, сообщалось, что из-за нехватки персонала Министерство здравоохранения, труда и благосостояния выступило решительно против идеи премьер-министра помещать всех прибывших из-за рубежа на карантин в специально отведенные учреждения [65]. Местные органы власти «обращались с просьбой» приостановить деятельность к предприятиям отдельных отраслей, но никаких штрафов за несоблюдение рекомендаций предусмотрено не было — меры, «ограничивающие права личности», применялись неохотно. Решение о закрытии школ было также оставлено на усмотрение местных властей, и не все приняли решение в пользу карантина для учащихся. Напротив, решения корейского правительства были скоординированы Министерством образования совместно с KCDC и экспертными группами. В Японии роль экспертов в антикризисном управлении относительно ограничена, не существует независимого экспертного органа, подобного Центрам по контролю и профилактике заболеваний (CDC) в США или KCDC в Корее [61]. В таких условиях заболеваемость COVID-19 в Японии удавалось удерживать на низком уровне благодаря социальной ответственности граждан: когда администрация премьер-министра призвала проявлять «сдержанность» в участии в деятельности, предполагающей непосредственный межличностный контакт,

количество социальных взаимодействий уменьшилось на 80% (по данным цифровых систем мониторинга контактов).

Минимизация последствий COVID-19 изначально не считалась приоритетом экономической политики. По данным KPMG, в качестве мер восстановления правительство предлагает экстренную помощь домохозяйствам и МСП на первом этапе; поддержку наиболее пострадавшим секторам, таким как туризм и транспорт, через стимулирование спроса путем раздачи ценовых скидок, ваучеров, бонусов, поддержку сельского, лесного и рыбного хозяйства на втором этапе выхода из кризиса [66].

COVID-19 появился во время официального выхода Великобритании из состава ЕС и последовавшего обострения межправительственных отношений. Разногласия в процессе принятия законов о «Брекзите» возникли между автономиями в лице Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии с одной стороны и английским правительством с другой. Это выявило недостатки территориальной системы, основанной на асимметричных механизмах делегирования полномочий и отсутствии кооперативных структур [67]. Так, на начальном этапе пандемии о каких-либо скоординированных действиях речь не шла, однако уже в марте 2020 г. все четыре стороны опубликовали совместный план действий по борьбе с новой инфекцией. Кроме того, они вместе работали над Законом о коронавирусе, который в итоге был принят в парламенте и наделил все четыре правительства Великобритании полномочиями в сложившейся чрезвычайной ситуации. Сдвигу в сторону сплочения способствовал гибкий, неcodифицированный характер конституции, который позволил быстро изменить межправительственные отношения, как только ключевые игроки продемонстрировали общую готовность объединить усилия перед лицом кризиса. После того, как пандемия достигла своего первого пика, стороны приняли разные стратегии выхода из локдауна. Тогда как Англия перешла от политики «оставаться дома» к менее жестким мерам, лидеры Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии продолжали придерживаться первой и открыто критиковали решения Лондона. В целом COVID-19 не только не привел к «сближению» регионов, но и усилил ранее существовавшие противоречия в британском территориальном управлении [29].

Правительство Англии вошло в режим управления «сверху вниз», централизуя процесс принятия решений. Навязанные центром местным властям меры по реагированию на пандемию зачастую негативно сказывались на местных сообществах: от неудачного распределения средств индивидуальной защиты до задержек с обменом данными о числе заражений [68]. Отсутствие значимых сил «мезоуровня» означало, что на большей

части территории Англии негативные последствия неверных решений центрального правительства не уравновешивались каким-либо значительным сопротивлением на субнациональном уровне. Введение многоуровневой системы «локальных локдаунов» в Англии также не привело к децентрализации организационных полномочий. Система, диктующая применение различных ограничений в зависимости от эпидемиологической ситуации в регионе и уровня готовности местных органов власти, была разработана центральным правительством без консультаций с другими региональными субъектами. Межрегиональная напряженность достигла максимума во время ввода в Манчестере локдауна третьего (самого высокого) уровня, когда мэр города отказался реализовывать стратегию правительства из-за отсутствия финансовой поддержки [69].

Централизованная система показала свою эффективность только с началом кампании массовой вакцинации, управляемой Национальной службой здравоохранения. Благодаря ей Великобритания, будучи изначально одной из наиболее пострадавших стран в Европе, значительно улучшила свои шансы на успешное преодоление коронакризиса.

3. Опыт развивающихся стран

3.1. Китай

Пространственная политика Китая завязана на многоуровневую систему разнообразных планов. В целом, в современном Китае довольно сложно найти территорию, сектор экономики, группу населения, для которых не предусмотрен план развития. Вектор региональной политики задается в Пятилетнем плане национального экономического и социального развития путем декларации масштабных инициатив пространственного развития странового и регионального уровней. Некоторые из них носят более абстрактный характер, например инициатива «Пояс и Путь», другие же ставят вполне конкретные задачи. Ко вторым относятся «Оси развития» 2010 г. — проект строительства опорного каркаса национального пространства, состоящего из двух горизонтальных осей (Евразийский сухопутный мост и маршрут вдоль р. Янцзы) и трех вертикальных осей (железные дороги Пекин-Харбин, Пекин-Гуанчжоу и Баотоу-Куньмин). Некоторые участки этих маршрутов (например, высокоскоростной ж/д магистрали Пекин-Харбин) уже введены в эксплуатацию, однако, оценить результаты работы трудно, во-первых, из-за масштабности проекта, во-вторых, из-за недавнего пересмотра проекта с учетом экологических соображений [75].

Эволюцию региональной политики КНР можно разделить на несколько этапов по мере включения в глобальную мирохозяйственную систему разных частей страны. Самбурова Е. характеризует принятую в 1980-х гг. в Китае концепцию поэтапной региональной политики как «центр-периферическую». На первом этапе в фокусе были провинции Восточного Китая, обладающие сравнительными преимуществами на мировом рынке (наличие квалифицированной рабочей силы и крупной промышленной базы, транспортная доступность). Они позиционировались как локомотивы экономического развития для всей территории страны. В них были установлены особые налоговые и финансовые режимы, запущена программа по привлечению ПИИ, реализовывались масштабные инфраструктурные проекты при поддержке государства. Программа приоритетного развития Восточного Китая была ориентирована на процветание региона за счет либерализации внешнеэкономических связей (в то время как торгово-экономические отношения других регионов с внешним миром оставались ограничены).

Одним из важнейших инструментов региональной политики и ключевым фактором успешного развития Восточного Китая являются свободные экономические зоны. К

их созданию Китай приступил еще в 1970-х гг., ориентируясь на опыт новых индустриальных стран «первой волны» и рассчитывая на привлечение китайской диаспоры (хуацяо) из-за рубежа. Цели создания СЭЗ сводились к включению Китая в систему международного разделения труда путем максимального привлечения иностранного капитала, открытием новых предприятий и наращиванием экспорта с использованием преимущества избытка дешевой рабочей силы. Отличительными чертами особых экономических зон Китая была и остается их **автономия** от центрального правительства: местные власти самостоятельно контролируют внешнеторговую активность, создание компаний с иностранным участием, предоставлении им налоговых льгот, виз и т. д. На первых этапах государство спонсировало строительство необходимой инфраструктуры, но дальнейшее развитие обеспечивал растущий поток ПИИ. К началу XXI в. в стране насчитывалось уже более 180 СЭЗ с оборотом в десятки млрд долл. США, ответственных за большую часть китайского экспорта [3].

Почти полувековая история существования СЭЗ в Китае институционально оформилась в сложную типологию с более 15 разных наименований, из которых выделяется две группы. Первая объединяет широко специализированные экспортноориентированные ОЭЗ — основные места концентрации предприятий с иностранным капиталом. Они являются локомотивами импорта передовых технологий и практик, капиталов и знаний из-за рубежа. Внутри группы варьируется уровень автономии, например, в ОЭЗ Пудун (ныне район Шанхая) иностранцам было разрешено основывать финансовые учреждения и напрямую управлять бизнесом. В этой связи в Шанхае также была создана фондовая биржа. За период 1990—2020 гг. Пудун привлек порядка 103 млрд долл. США иностранных инвестиций. В настоящее время на Пудун приходится пятнадцатая часть всего внешнеторгового оборота Китая; в районе базируются 36 тыс. компаний с иностранным участием и более трех сотен региональных штаб-квартир ТНК. Другие ОЭЗ вели не менее экономически успешную деятельность, а данный пример показателен тем, что Пудун был создан в 1990-х гг. «с нуля» на месте рисовых полей [71].

Вторая группа особых экономических зон Китая — «открытые» города-порты (сначала эту роль выполняли приморские города, затем добавились и речные порты на р. Янцзы). В отличие от первой группы, где установлены собственные законодательные нормы и границы, эти СЭЗ получили ограниченную свободу. Тем не менее, через них проходит почти 100% экспорта Китая, а производительность труда в них на треть выше среднего уровня по Китаю (2020) [76].

Приморские провинции, добившись значительных успехов в развитии, зачастую существовали в отрыве от остальных территорий — их влияние сказывалось очень ограничено. В результате между макрорегионами обострилось неравенство по уровню социально-экономического развития. К 2012 г. восточные провинции, где проживало не более 2/5 населения Китая, генерировали половину совокупного ВВП страны и 4/5 всего объема экспорта. Душевой ВВП Пекина и Шанхая фиксировался на уровне 13 тыс. долл., в то время как в отстающих провинциях значения не превышали 5 тыс. долл. По достижению Восточным Китаем плановых социально-экономических показателей, правительство переходит ко второму этапу региональной политики — поддержке «периферии» с целью выравнивания экономического ландшафта [3]. Этот этап связан с разработкой стратегических планов развития, в частности, трех государственных программ: модернизации («Go Up»), релокации за пределы страны «Go Out», и регионализации или сдвига на запад «Go West». Первая включает поощрение китайских производителей к модернизации производств с целью продвижения китайских товаров на национальном и международных рынках. Политика «Идти вовне» относится к выносу хозяйственной активности за пределы Китая, в т. ч. с целью экономической экспансии за рубеж. Политика «Идти на запад» предполагает поощрение трудоемких отраслей с низкой средней оплатой труда к переезду в провинции Центрального и Западного Китая посредством предоставления субсидий и развития инфраструктуры (например, в рамках таких крупных проектов как газопровод «Запад — Восток» и Цинхай-Тибетская железная дорога (ЦТЖД). Из ключевых инструментов региональной политики можно выделить следующие.

1) **Фискальная политика.** Все предприятия Центрального и Западного Китая имеют право на льготную ставку налогов на прибыль, на добавленную стоимость и на ресурсы, а новые компании в таких секторах как транспорт, энергетика или водоснабжение — на полное освобождение от уплаты налогов. Для ключевых инфраструктурных проектов, например строительство ЦТЖД, вводится практически безналоговый налоговый режим.

2) Центральное правительство увеличило объем **трансфертов** целевым регионам. За первое десятилетие XXI в. доля бюджетных трансфертов Западному Китаю возросла с 30% до 40% всех ассигнований центрального правительства. Распределение национальных ключевых проектов также происходит в пользу западных регионов. Было запущено 143 ключевых проекта в сферах строительства, охраны окружающей среды,

развития сельских территорий, образования и здравоохранения на общую сумму инвестиций более 2800 млрд юаней.

3) **Направляющая политика** как дополнительный инструмент предусматривает: руководство по инвестициям иностранного и частного капитала и по увеличению кредитной поддержки для финансовых учреждений, а также механизм поощрения высококвалифицированных специалистов к переезду «на запад». Расширение обмена кадрами между Восточным и Западным Китаем осуществлялось через назначение выдающихся государственных служащих из приморских провинций в центральные и западные (переведено более 3,5 тыс. чел. за период 2002—2010). Сюда же попадает «Волонтерская программа для выпускников университетов», в рамках которой более 90 тыс. молодых людей было привлечено к работе в Западном и Центральном Китае в сферах области образования, здравоохранения и сокращения бедности.

4) **Политика поощрения межрегиональной взаимопомощи.** Первый вариант — «Помощь из рук в руки» (Hand-in-Hand Aid) — местные правительства устанавливают отношения взаимной помощи/партнерства между территориями или отраслями промышленности, основанные на сравнительных преимуществах каждого региона. Принятие решение о партнерстве и характере помощи остается за центральным правительством. На 2021 г. в Китае реализованы четыре крупные программы ННА, где бенефициарами являются: район ГЭС Три ущелья, Тибет, Синьцзян. Второй вариант — политика «Взаимодействия Восток-Запад» по стимулированию инвестиций восточнокитайских предприятий в западные провинции. Участие, в отличие от ННА, остается добровольным.

5) **Особая дифференцированная политика поддержки каждого региона,** в рамках которой сформулированы конкретные меры для каждой из 12 провинций/автономных регионов (кроме Шаньси). Примеры включают «План ускоренного развития» Тибета, «Политику сокращения бедности» в Гуйчжоу, «План восстановления после стихийных бедствий» в Сычуани. Местные органы власти разрабатывают детальные планы при поддержке экспертов в соответствующих областях, а затем используют все доступные каналы для их лоббирования на этапе согласования с центром.

Другой механизм общесистемной региональной политики Китая — Генеральная стратегия «4+X». В этой системе стратегия четырех основных макрорегионов служит основой («4» относится к одному из); в то время как «X» фокусируется на ключевых поясах и зонах, например, проект интеграции Пекина, Тяньцзиня и Хэбэя, развитие Эко-

номического пояса р. Янцзы (2018), региона Большого залива Гуандун – Гонконг – Макао (2017) и экономического кольца Чэнду-Чунцин (2021), всестороннее углубление реформ и открытости о. Хайнань (2018), сохранение окружающей среды и высококачественное развитие бассейна р. Хуанхэ (2020).

Один из приоритетов программы интеграции региона Пекин – Тяньцзинь – Хэбэй — разгрузка Пекина путем делегирования столичных функций, а также повышение роли Пекина и Тяньцзиня в руководстве развитием провинции Хэбэй. Этим целям соответствует передача части административных полномочий Пекина новому району государственного уровня Сюньань, построенному в 2017 г. в городском округе Баодин провинции Хэбэй. В свете этих преобразований в 2017—2019 гг. постоянное население Пекина сократилось на 193 тыс. чел. В целом, разрыв между восточными и западными провинциями Китая достиг пика в 63% в 2003 г., а к 2016 г. сократился до 45% [70].

3.2. Индия

Преодоление социально-пространственных диспропорций в развитии регионов так или иначе всегда фигурировало в политическом дискурсе Индии с момента обретения независимости. Первое поколение индийских лидеров унаследовало национальное государство, территориальная целостность которого была закреплена в законах, обычаях и народном сознании, однако национальная экономика оставалась крайне несбалансированной. В соответствии с передовой практикой того времени, правительство стремилось смягчить региональное неравенство, направляя инвестиции в «отстающие» регионы, например, на поддержку сталелитейных заводов в г. Бхилаи (штат Чхаттисгарх) и г. Роркела (штат Одisha). К концу 1980-х гг. Индия столкнулась с надвигающимся кризисом платежного баланса и была вынуждена обратиться к МВФ, в результате чего позднее приступила к неолиберальным реформам и либерализации рынка. Тем не менее, Индия сегодня — это страна контрастов, демонстрирующая бóльший уровень пространственной, социально-экономической неравномерности регионального развития, чем любая из рассмотренных выше стран [79].

Территориальное планирование в Индии является обязанностью центрального правительства и правительств штатов, однако по большей части ограничивается рекомендациями, которые не подкрепляются надлежащими правоприменительными механизмами. Кроме того, значительную роль играет социальная, политическая и экономическая раздробленность регионов, особенно в тех сферах, где требуется сотрудничество

администраций разного уровня, например, в транспортном планировании. Основные железнодорожные и автомобильные магистрали находятся в ведении национального правительства, а автобусные линии — в ведении штатов, а за подъездные дороги ответственность лежит на муниципалитетах. Правительства штатов заинтересованы в собственных изолированных проектах, а городские власти не обладают достаточным финансовым потенциалом для инвестиций в городскую транспортную инфраструктуру. Первый масштабный инфраструктурный проект в истории независимой Индии — сеть междугородних автомагистралей «Золотой четырехугольник», соединяющая крупные центры (Дели, Бангалор, Мумбаи, Ченнаи и Калькутту) — был реализован уже в XXI в. (2001—2012 гг.). Реализация проекта основывалась на государственно-частном партнерстве между Национальным агентством автомобильных магистралей Индии и строительными компаниями как из Индии, так и из других азиатских стран (Республики Кореи, Малайзии и проч.). Строительство было разделено на несколько участков по штатам, а контракты на строительство каждого участка заключались отдельно. Финансирование проекта осуществлялось за счет налогов на топливо, внешней помощи, рыночных займов и частных инвестиций. На сегодняшний день «Золотой четырехугольник» — крупнейшее по протяженности шоссе в Индии, на которое приходится 40% общенационального объема автомобильных перевозок (2021) [80].

Особый способ реструктуризации государственных структур в Индии — неординарный, итеративный и спорный — обусловил появление таких пространств как особые экономические зоны. В 2005 г. принят Закон об ОЭЗ, направленный на наращивание экспорта и стимулирование развития отстающих регионов путем предоставления создания новых рабочих мест. В том же году учреждена Индийская компания развития инфраструктуры, которая предоставляет льготные кредиты девелоперам, инвестирующим в инфраструктуру ОЭЗ [79]. Особые механизмы управления индийских ОЭЗ позволяли им развиваться быстрыми темпами. В основном они находятся в ведении госкорпораций промышленного развития (SIDC), которые возглавляют высокопоставленные госслужащие (в обход конституционных требований о местном представительстве, обязательств по соблюдению трудовых прав и охране окружающей среды). Таким образом, ОЭС были санкционированы централизованно, а правительства штатов являлись ключевыми исполнителями. За 5 лет (2006—2011 гг.) было создано 585 особых экономических зон. Передача больших территорий под контроль ОЭЗ вызвала широкий общественный резонанс и общенациональные протесты, вынудившие правительство запретить насильственную продажу земли и ограничить размеры зон. Кроме того, СЭЗ не смогли стать

катализатором экспортноориентированной индустриализации, вместо этого зачастую полагаясь на развитие элитной недвижимости. Более успешным кейсом в этом отношении можно назвать созданные еще в 1990-х гг. индийские технологические парки, специализированные на разработке программного обеспечения (STPI). На территории технопарков действуют налоговые льготы для предприятий сферы ИТ, и к 2007 г. на них приходилось 97% всего индийского экспорта ИКТ-услуг.

Сравнительно недавно (в 2018 г.) Департамент развития промышленности и внутренней торговли (ДПИТ) совместно с Азиатским банком развития разработал Систему рейтинга индустриальных парков (IPRS). Она позволяет оценить конкурентоспособность технопарка на глобальном уровне по четырем показателям: внутренняя инфраструктура и инженерные коммуникации, внешняя инфраструктура и связь, бизнес-услуги, управление окружающей средой и безопасностью. Оценка в рамках IPRS призвана помочь политикам, инвесторам и финансовым учреждениям в принятии решений касательно индустриализации Индии. Портал созданного Индийского промышленного земельного парка интегрирован с ГИС-системой 21 штата и союзной территории, и к настоящему моменту на карту нанесено 4420 парков и промышленных зон общей площадью более 5,6 млн га. Инвесторы могут обратиться к порталу для определения места вложения средств в соответствии с заданными параметрами. Информация обновляется в режиме реального времени [81].

Тенденция стран Глобального Юга к созданию обширных планов территориального развития с крупномасштабными проектами междугородной инфраструктуры проявляется и в Индии. В 2014 г. правительство приступило к реализации инициативы по содействию экспортноориентированной индустриализации под названием «Сделай в Индии». Стратегия предполагает «превращение Индии в глобальный центр экспорта дизайна и производства» путем привлечения целевых иностранных инвестиций во вторичный сектор и поощрения компаний к разработке, производству и сборке продукции на территории страны. В отличие от подобных планов, скажем, в Китае, здесь изначально было заявлено три цели к выполнению до 2022 г. (позднее сроки пересмотрены до 2025 г.): увеличить темпы роста обрабатывающей промышленности до 12—14% в год; создать в производственном секторе 100 млн дополнительных рабочих мест; обеспечить увеличение вклада этого сектора ВВП до 25%. В региональном разрезе отдельные штаты запустили собственные местные инициативы: «Сделай в Одише», «Динамичный Гуджарат», «Встреча глобальных инвесторов в Тамил Наду», и «Магнетическая Махараштра» в духе программы «Сделай в Индии». ДПИТ ввел Рейтинг штатов Индии по легкости

ведения бизнеса на основе прогресса штатов в выполнении годового Плана действий по бизнес-реформам. Среди индийских штатов существует конкуренция за улучшение текущей позиции в рейтинге [79].

На первом этапе реализации «Сделай в Индии» было создано 5 промышленных коридоров и 21 «узловых промышленных городов», которые объединяют разрозненные городские агломерации и легко интегрируются в глобальные производственные сети. Под руководством госкорпорации National Industrial Corridor Development Corporation (NICDC) национальная сеть расширена до 11 интегрированных промышленных коридоров, что обеспечило связь между всеми ключевыми экономическими узлами в стране. Промышленные коридоры отличает 4 ключевых элемента, дающих синергетический эффект.

1) **Предоставление специализированной и высококачественной промышленной инфраструктуры.** Возьмем в качестве примера промышленный город на территории промышленного коридора Дели-Мумбаи. Там находится первая в Индии подземная кабельная система с газоизолированными распределительными устройствами; реализуются новаторские инициативы по регулировке систем оборотного водоснабжения и очистке сточных вод; предусмотрены централизованные цифровые системы наблюдения и контроля за работой предприятий, состоянием окружающей среды и т. д. Все это создает конкурентные преимущества для предприятий за счет снижения постоянных затрат.

2) **Промышленные города как платформы для привлечения крупных инвесторов.** Ориентация на развитие высококачественной промышленной создала благоприятную и устойчивую среду для привлечения ПИИ. Ожидается, что благодаря крупномасштабным инвестициям будут развиваться «промышленные кластеры», которые станут катализаторами перехода страны к специализации на отраслях с более высокой добавленной стоимостью. Индийские регионы имеют потенциал к привлечению ключевых ТНК реального сектора, особенно на фоне пандемии COVID-19, которая вызвала повсеместное нарушение глобальных товарных цепочек. Ожидается также, что приход крупных производителей приведёт к росту экосистемы МСП, для которых правительство создает «инклюзивную среду» за счет таких инструментов как гарантия экстренной кредитной линии, снижение таможенных пошлин, программы повышения квалификации.

3) **Обеспечение долгосрочного устойчивого развития промышленных городов.** Одной из ключевых целей инициативы по развитию промышленных коридоров

является обеспечение сбалансированного роста экономических центров за счет органического расширения зон промышленного влияния, в нее вошли и небольшие города. Так, развитие промышленных коридоров в Индии направлено на содействие синергии между урбанизацией и индустриализацией и развитие городов, которые не только несут функции промышленных центров, но и являются предпочтительными местами для жизни. Это достигается с помощью развития социальной инфраструктуры, куда входит доступное жилье, образование и здравоохранение.

4) **Сотрудничество центральных и местных властей в вопросах индустриализации.** Наконец, инициативу «Сделай в Индии» отличает успешное объединение усилий между правительствами штатов и центральными агентствами по промышленному развитию. Финансирование ключевых проектов обеспечивают специально созданные предприятия центральной администрации совместно с правительствами штатов в форме «проектных компаний» (SPV). Они обеспечивают координацию интересов властей разных уровней, соответствие программ вышестоящим инициативам, таким как Национальный генеральный план, и как следствие, более сплоченное и неконкурентное развитие регионов [81].

В результате реализации программы «Сделай в Индии» в 2015 г. страна стала ведущим мировым направлением для прямых иностранных инвестиций, обогнав США и Китай. Однако, целевые показатели достигнуты не были. За 6 лет с 2015 г. доля обрабатывающей промышленности в ВВП снизилась на 2 п. п. Производственный сектор продемонстрировал рост в 7% в год в период 2016—2019 гг. (против запланированных 12—14%). Однако его доля во всем объеме притока ПИИ также выросла с 56% в 2015 г. до 72% в 2020 г., что свидетельствует о росте уверенности глобальных промышленных инвесторов в экономической структуре Индии [82].

3.3. Бразилия

С конца 1930-х гг. инициативы региональной политики развития в Бразилии были связаны с освоением незаселенных территорий и, в некоторой степени, с уменьшением регионального неравенства. В частности, региональная политика находилась в центре национальной повестки дня в период с 1950-х по 1970-е гг., достигая рассвета в конце 1990-х гг. Современный этап начался в 1960 г. с Агентства развития Северо-Востока (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE), созданного в ответ на протесты из-за крайнего уровня бедности в этом регионе. Основной задачей ставилось привлечение и повышение инвестиционной привлекательности Северо-Восточного региона

Бразилии. Инструменты стимулирующей политики включали налоговые и инвестиционные кредиты, снижение подоходного налога, долгосрочное финансирование, строительство инфраструктуры (преимущественно транспортной и энергетической). По аналогии было создано Агентство развития Амазонии (SUDAM), а также зона свободной торговли в г. Манаус. При этом в ключевые цели входило не только уменьшение региональных дисбалансов, но и стратегическое заселение пустующей территории. Предприятиям предоставляются различные торговые и налоговые льготы, например, освобождение от уплаты импортных пошлин на товары, предназначенные для потребления внутри СЭЗ. На сегодняшний день Манаус является одним из важнейших промышленных центров Бразилии, специализирующемся на производстве электроники, и «полюсом роста» для всей Амазонии. Здесь находится единственный в регионе НПЗ, а для его электроснабжения построена новая ГЭС. Хотя в Бразилии запланировано создание и других особых экономических зон, СЭЗ «Манаус» остается единственной действующей [3].

В 1990 г. был законодательно утверждено создание важнейшего механизма региональной поддержки — Конституционных фондов в Северном, Северо-Восточном и Центральном-Западном регионах. Эти инвестиционные организации собирают 3% подоходного налога и предлагают ссуды местным фирмам по процентным ставкам значительно ниже рыночных, различающимся в зависимости от размера инвестиций, сектора и отдельных параметров фирм. Предпочтение отдается МСП, работающим с использованием местной сырьевой базы и с большими трудозатратами. Конституционные фонды стали основным инструментом стимулирования региональной деловой инициативы: доля фонда Северо-Востока в общем объеме долгосрочного финансирования регионе достигла 64% на период 2002—2009 гг., а планируемые объемы инвестиций ежегодно превышали 2 млрд долл. США. Тем не менее, эффективность вложения этих средств, как показывают данные проведенного бразильскими экономистами анализа, различается в зависимости от исходного уровня развития муниципалитетов. Самые статистически значимые положительные экономические эффекты были зарегистрированы в муниципалитетах со средним уровнем душевого ВВП (от 0,4—1,4 тыс. долл. США). Увеличение объема ресурсов фонда на душу населения в этих муниципалитетах на 10% приводит к увеличению темпов роста ВВП в среднем на 0,78 п. п. Напротив, в относительно «бедных» и самых «богатых» муниципалитетах такой корреляции не наблюдалось [72].

На сегодняшний день происходит деградация роли Конституционных фондов на фоне ослабления общественного внимания к вопросам региональной политики. Эксперты отмечают постепенное истощение органов управления региональным развитием,

связанных с бюджетными, финансовыми и управленческими возможностями регионов. Хотя они по-прежнему финансируют инвестиции в соответствующие отрасли, того авторитета и объема ресурсов, закрепленных за ними в 1990-х гг., уже нет. Если бы фонды получали законные 7% бюджета, выделенного на региональную политику, объем их ресурсов был бы в 4,5 раза больше в сравнении с фактическим значением на 2019 г. Кризис, вызванный пандемией COVID-19, активизировал дискуссию на федеральном уровне по поводу распределения средств фондов. Появились предложения от финансирования частного высшего образования до безвозмездной помощи неплатежеспособным штатам. Законодательные инициативы по изменению целей и задач данной политики приводят к рассредоточению и несогласованности действий по аллокации средств, способствуя снижению преобразующего воздействия на региональные экономики.

Кроме того, Конституционные фонды «дистанцированы» от основных целей Национальной политики регионального развития (PNDR), оформленной президентским указом в 2007 г. На нее был направлен основной объем финансирования инициатив территориального развития, однако она не показала свою эффективность в качестве политики планирования. Доминировал подход «сверху вниз», характеризующийся созданием новых единиц планирования (мезорегионов) и крупными объемами инвестиций без должного общественного контроля. Во пересмотренной в 2019 г. версии PNDR акцент делается на ценность эндогенного развития «снизу вверх» с расширением прав и возможностей локальных территорий, участием населения. Тем не менее, как отмечают эксперты, PNDR II пока не достигла статуса важной государственной политики и не была в достаточной мере реализована по причине конкуренции с другими региональными инициативами [73].

Таким образом, прогресс, достигнутый в сокращении регионального неравенства в течение первых двух десятилетий XXI в., вряд ли можно отнести в счет результатов проводимой региональной политики [74].

3.4. Региональная политика развивающихся стран в условиях пандемии

Китай — одна из немногих стран, которые придерживаются стратегии zero-COVID для обеспечения нулевого или очень низкого уровня заболеваемости в долгосрочной перспективе. Успешное сдерживание распространения вируса в совокупности с монетарными и фискальными мерами поддержки регионов и населения помогли стране

избежать катастрофических последствий для национальной экономики. В начале пандемии правительство создало Центральную руководящую группу по профилактике и борьбе с COVID-19 в качестве высшего органа принятия решения относительно мер реагирования. Во-вторых, центральное правительство мобилизовало как военные, так и гражданские ресурсы: 150 военных и 136 гражданских медиков были направлены из Шанхая в Ухань с большими наборами медицинского оборудования и расходных материалов. В-третьих, была инициирована специальная «программа парной помощи», в рамках которой 19 провинций были объединены с 16 городами провинции Хубэй. Районы с менее серьезной эпидемиологической ситуацией предоставляли медицинские ресурсы в районы с наиболее крупными очагами инфекции [86].

В то время как центральное руководство принимает решения на макроуровне, местные органы власти несут ответственность за выполнение команд из центра, решение проблем на низовом уровне и разработку стратегий борьбы с вирусом на местах. С первой вспышкой COVID-19 ожидалось, что местные органы власти будут действительно бороться с эпидемией благодаря их опыту столкновения с SARS-CoV в 2003 г. Однако администрации провинций в разное время принимали разные санитарно-эпидемиологические меры. Выделились лидеры в борьбе с пандемией и те, кто с запозданием копирует их успешные паттерны. К примеру, г. Ханчжоу первым внедрил систему QR-кодов, которая собирает информацию о перемещениях и состоянии здоровья граждан и туристов и использует ее для расчета вероятности заражения. Местные власти в Китае продемонстрировали не только способность разрабатывать новые методы для борьбы с вирусом, но и работающий институт частно-государственного партнерства: идея QR-кодов была реализована при технической поддержке Alibaba Group. Постепенно более 100 китайских городов разработали собственные QR-кодирования, которые, однако, не всегда синхронизируются между собой. Например, между четырьмя системами QR-кодов районе дельты реки Янцзы (Шанхая, Цзянсу, Чжэцзяна и Аньхой) обмен информацией стал возможен только к концу марта 2020 г. [87].

Что касается послекризисного восстановления экономики, общий пакет мер оценивается в 6% от ВВП страны, что существенно меньше, чем, например, в США, где на поддержку экономики ушло порядка 10% от ВВП. МСП и предприятия наиболее пострадавших отраслей были освобождены от разных налогов и отчислений в социальные фонды. В 2020 г. были повышены квоты для местных органов власти на целевые облигации с 2,2 до 3,8 трлн юаней. Вырученные средства направляются на решение проблем безработицы и поддержки МСБ [75].

В начале пандемии федеральное правительство **Бразилии** предпринимало попытки объединить усилия с местными органами власти. Всем штатам было предложено следовать Национальному плану действий в чрезвычайных ситуациях с поправкой на их региональные особенности. В то время как субнациональные власти продвигали строгие меры сдерживания распространения инфекции для предотвращения перегрузки местных систем здравоохранения, на высшем уровне продолжались споры о том, следует ли принять вертикальную или горизонтальную¹⁸ стратегию социальной изоляции. Федеральное правительство значительно увеличило финансирование здравоохранения: к началу апреля 2020 г. штатам, больницам и правительственным учреждениям было дополнительно выделено более 320 млн долл. США. В начале пандемии были снижены импортные пошлины на те лекарства, которые муниципалитеты сочли необходимыми для борьбы с пандемией. Минздрав внедрил телемедицинские услуги, позволяющие врачам проводить онлайн-консультации, активизировал усилия по найму врачей (было привлечено 5,8 тыс. медиков по всей стране). В рамках нового плана по поддержке регионов от мая 2020 г. штаты и муниципалитеты получили 580 млн долл. США в виде нецелевых трансфертов. План также включал приостановку и пересмотр долгов с федеральными банками, разрешение субнациональным органам власти пересматривать кредиты с международными организациями [76].

Как и в азиатских странах, в Бразилии были разработаны цифровые инструменты мониторинга информации о распространении инфекции в режиме реального времени. Помимо федеральной инициативы портала Covid-19 No Brasil, существуют также региональные и местные цифровые сервисы, например, Painel Coronavirus COVID-19 в штате Рио-де-Жанейро [77].

В **Индии** центральное правительство и штаты разделяют обязанности в управлении системой здравоохранения, однако роль штатов несравнимо более значима. Исследования в области медицины (включая тестирование и разработку терапевтических средств и вакцин) и международное сотрудничество находятся в ведении центра, а правительства штатов отвечают за непосредственное оказание медицинской помощи. Высокая степень децентрализации наблюдается и в статьях госрасходов — 65% всего их объема приходится на уровень штатов, и более 85% этих средств тратится на здравоохранение [78]. Поскольку региональные контрасты в Индии велики не только в социально-

¹⁸ Вертикальная стратегия предполагает изоляцию группы с наибольшим риском тяжелых клинических проявлений болезни, например, пожилых людей и лиц с хроническими заболеваниями. При принятии горизонтальной стратегии меры социального дистанцирования устанавливаются для всего населения.

экономическом развитии, но и в особенностях мер преодоления нового кризиса, а консолидированные данные для сравнения региональных инициатив по всей Индии отсутствуют, обратимся к некоторым успешным кейсам, иллюстрирующим инструменты регионального ответа на пандемию.

Дхарави — самые обширные трущобы в Азии с населением не менее 860 тыс. чел., расположенные в г. Мумбаи. Низкое качество базовой инфраструктуры (канализационных сооружений и дренажных систем) вкупе с высокой плотностью населения крайне осложняет соблюдение карантинных мер и обеспечивает благоприятную среду для распространения вируса. Местные органы управления обратились к частным врачам, больницам, НПО и волонтерам за помощью в реализации плана срочных действий по тестированию, раннему выявлению, отслеживанию контактов, своевременной изоляции пациентов. Правительство заботилось о том, чтобы работники бесплатно получали продукты и другие предметы первой необходимости. Благодаря активному участию гражданского общества стал возможен строгий мониторинг распространения инфекции: средний темп роста случаев заболевания оставался на уровне 0,24%. Так, в Дхарави решающую роль в борьбе с COVID-19 сыграло государственно-частное партнерство.

Штат Тамил-Наду является ключевым центром малого и среднего бизнеса в Индии. Он занимает второе место по количеству зарегистрированных МСП (11 % от общего числа компаний в штате) и по занятости (до 13% всех формально занятых). Правительство штата объявило о Схеме помощи и поддержки COVID в предоставлении беззалоговых немедленных кредитов МСП для покрытия их капитальных затрат и потребностей в оборотном капитале. Гос. корпорация Tamil Nadu Industrial Investment Corporation выделила средства в пользу более чем тысячи МСП. Правительство также объявило о специальном пакете стимулирующих мер для компаний по производству медицинского оборудования/лекарств. В качестве получателей отобраны компании, выпускающие маски для лица, дезинфицирующие средства, дозаторы дезинфицирующего средства, оборудование для отделений интенсивной терапии (при условии, что они начнут производство немедленно).

Керала стала первым штатом Индии, где был зарегистрирован случай заражения COVID-19. Учитывая интенсивный миграционный обмен и статус популярной туристской дестинации, были опасения, что Керала станет очагом распространения инфекционного заболевания на всю страну. Штат начал активную работу по борьбе с пандемией

в тандеме с 1200 органами местного самоуправления. На последние была возложена задача по сбору и распространению информации, дезинфекции общественных мест, гарантии соблюдения правил карантина, поддержке наиболее уязвимых слоев населения и т. д. Совместными усилиями была создана система отслеживания контактов и карантина с привлечением медицинских работников, полиции штата и более 300 тыс. волонтеров, построено более 100 центров лечения COVID-19. За два последних десятилетия права и возможности органов местного самоуправления в штате Керала были значительно расширены за счет передачи как финансовых ресурсов, так и политической и административной власти. Это помогло государству в работе с пострадавшим населением: сообщается о более низком уровне смертности в 0,3% по штату в сравнении со средним показателем по Индии в 1,5% [92].

4. Систематизация подходов к региональной политике в выбранных странах

Результаты сравнительного анализа приведены в таблице ниже (*Таблица*).

Таблица

Характеристика зарубежного опыта региональной политики

Страна	Направление рег. политики	Механизмы	Инструменты	Результаты
ЕС	Выравнивающая стимулирующая	<p>Политика Сплочения (на 7 лет)</p> <p>Структурные фонды ЕС (ERDF, ESF, Cohesion Fund)</p> <p>Интеррег</p> <p>Еврорегионы</p>	<p>Софинансирование разноотраслевых проектов макро-, мезо- и микроуровня, отвечающих целям текущего периода и потребностям региона.</p> <p>Разработка и финансирование инициатив касательно отдельных отраслей/социальных групп населения.</p> <p>Информирование, например, с помощью платформы умной специализации.</p> <p>Целевые трансферты наиболее пострадавшим во время кризиса регионам.</p>	<p>Постепенное сокращение регионального неравенства внутри ЕС.</p> <p>Усиление интеграции между государствами-членами ЕС.</p> <p>Снижение числа граждан, подверженных риску бедности и социальной изоляции.</p>
Германия	Выравнивающая	<p>Механизмы ЕС +</p> <p>Совместная задача по «Совершенствованию территориально-хозяйственной структуры» (на 5 лет)</p> <p>Политика реконструкции городов (Stadtumbau) / сельских территорий</p>	<p>Межбюджетные трансферты — прогрессивная система выравнивания бюджетной обеспеченности</p> <p>Децентрализованное размещение федеральных органов власти</p> <p>Прямое финансирование проектов поддержания жизнеспособности территорий</p>	<p>Сближение федеральных земель по уровню бюджетной обеспеченности</p> <p>Успешная ревитализация сельских и городских районов</p> <p>Поддерживаемый баланс административных функций между центрами</p>

Франция	Общесистемная, Выравнивающая (стимулирующая)	<p>Механизмы ЕС +</p> <p>Генеральная комиссия по территориальному равенству</p> <p>Национальная конференция территорий</p> <p>Региональные планы пространственного планирования, устойчивого развития и территориального равенства</p> <p>Институты добровольной территориальной кооперации</p>	<p>Софинансирование проектов поддержания жизнеспособности территорий (ревитализация городских центров, ускорение развития промышленных регионов)</p> <p>Трансформация сетки деления АТД</p> <p>Создание кластеров и объединяющей их инфраструктуры</p> <p>Плановые контракты по взаимодействию администраций разных уровней</p>	<p>Демографическое и экономическое выравнивание регионов Франции в сравнении с регионами других стран ЕС</p> <p>Успешно реализуемое направление на децентрализацию, закрепленное в Конституции</p> <p>Успешное развитие кластеров и поиск на базе их новых региональных путей развития</p>
Польша	Выравнивающая (стимулирующая)	<p>Механизмы ЕС +</p> <p>Национальная стратегия регионального развития (на 10 лет)</p>	<p>Свободные экономические зоны</p> <p>Реструктуризация городского пространства малых и средних городов</p>	<p>Успешное развитие СЭЗ в начале 2000-х гг., затем период стагнации и ликвидация</p>
США	Общесистемная, выравнивающая (стимулирующая)	<p>Комитеты по ассигнованиям бюджетных средств</p> <p>Программа помощи в планировании Управления экономического развития</p> <p>Множество профильных министерств/ государственных агенств/НПО</p>	<p>Трансферты штатам в виде категориальных и блоковых грантов</p> <p>Кластерная политика: пакет стимулирующих мер по развитию промышленных парков в депрессивных регионах. Налоговые льготы предприятиям и т. д.</p> <p>Консультирование и информирование: местных экспортеров и иностранных инвесторов</p> <p>Масштабные проекты ТПК (АДТ)</p> <p>Нецелевые трансферты наиболее пострадавшим во время кризиса штатам.</p>	<p>В отсутствие единого плана территориального развития можно говорить только о результатах отдельных инициатив по отраслям, группам населения, регионам.</p> <p>Задачи сокращения неравенства между штатами нет.</p>

Япония	Общесистемная, выравнивающая (стимулирующая + сдерживающая)	Гранд Дизайн XXI в (на 20 лет) Национальная пространственная стратегия (на 8 лет)	Межбюджетные трансферты — вспомогательные целевые гранты местным правительствам и софинансирование инициатив в социальной сфере Мультисекторальные абстрактные проекты макромасштаба (оси развития) Особые меры стимулирования локального развития за счет поощрения внутренней иммиграции или брендинга территории Инновационная специализация городов (на экономике совместного потребления)	Удержание регионального неравенства на прежнем уровне Разрывы в сфере социального обслуживания и в доходах населения удалось минимизировать
Респ. Корея	Селективная поляризованная	Комплексный национальный территориальный план	Создание новых городов и делегирование им административных функций в целях разгрузки центров. Стимулирование специализации городов и регионов на выполнении определенных функций/ на развитии отдельных отраслей экономики. Брендинг территорий в качестве мест для жилья «Зоны счастливой жизни»	Высоко производительные научно-технологические кластеры, обеспечивающие стране лидерство в высокотехнологичных отраслях Успешная ревитализация городских пространств Поддерживаемый баланс административных функций между центрами
Великобритания	Общесистемная Селективная	Механизмы ЕС + Институты местного самоуправления (МСА)	Сделки по передаче полномочий органам местного самоуправления Партнерства местных предприятий в сферах с/х и промышленности СЭЗ (Зоны предпринимательства)	Поскольку страна только недавно отказалась от политики сплочения ЕС, о результатах работы новых национальных инструментов региональной политики говорить еще рано.

Китай	Общесистемная, выравнивающая (селективная + сдерживающая)	<p>«Основные положения 14-й пятилетней программы народнохозяйственного и социального развития и перспективных целей развития на период до 2035 г.»</p> <p>«Идти на запад» «4 + X» «Пояс и Путь»</p>	<p>Трансферты целевым регионам (провинциям Западного Китая)</p> <p>Масштабные инфраструктурные проекты (ЦТЖД и проч.)</p> <p>СЭЗ, автономные от центрального правительства</p> <p>Особые меры стимулирования локального развития за счет поощрения иммиграции</p> <p>Конкуренция между провинциями за привлечение инвестиций</p>	<p>По обширным программам, не имеющим четкого целеполагания, таким как «Пояс и Путь», оценить результаты довольно сложно.</p> <p>Более конкретные инициативы, такие как СЭЗ, тоже сложно оценить однозначно. Хотя СЭЗ и способствовали установлению внешнеэкономических связей Китая, они развивались анклавно, только увеличивая контрасты в региональном развитии.</p>
Бразилия	Общесистемная, выравнивающая (селективная)	<p>Национальная политика регионального развития</p> <p>Конституционные фонды</p>	<p>Комплексная поддержка макрорегионов (Северо-Востока и Амазонии): налоговые и инвестиционные кредиты, снижение подоходного налога, долгосрочное финансирование, строительство инфраструктуры</p> <p>СЭЗ Манаус</p> <p>Гос. инвестиции в предприятия регионов (преимущественно МСП)</p>	<p>Доказанный положительный экономический эффект от инвестиций Конституционных фондов</p> <p>Динамичное развитие г. Манаус как ключевого промышленного центра Амазонии</p>
Индия	Общесистемная, выравнивающая (селективная)	Гос. корпорации промышленного развития	<p>Масштабные инфраструктурные проекты («Золотой четырехугольник», промышленные коридоры)</p> <p>СЭЗ/Технопарки</p> <p>Меры по позиционированию регионов страны на международном рынке (рейтинг индустриальных парков, рейтинг штатов по легкости ведения бизнеса, брендинг территорий для привлечения инвестиций)</p> <p>Кооперация между штатами и органами местного самоуправления для привлечения граждан к участию в борьбе с пандемией</p>	<p>Создание базовой инфраструктуры повысило связность территории страны</p> <p>СЭЗ не оправдали себя, но технопарки функционируют успешно</p> <p>Политика «Сделай в Индии» вывела страну на лидирующие позиции по объемам ПИИ в мире</p>

Источник: составлено авторами на основе проведенного исследования

Заключение

В данной работе приведен комплексный качественный и ценностно-содержательный анализ передовых практик региональной политики в странах Европы и Северной Америки, а также опыта развивающихся стран, в том числе Индии, Китая и Бразилии. Отдельно были проанализированы стратегии региональной политики стран в условиях пандемии.

Научная новизна исследования базируется на комплексном, многоаспектном анализе подходов к региональной политике 10 ключевых стран, мировых экономических лидеров (Германии, Франции, Польши, Великобритании, США, Японии, Республики Корея, Китая, Индии и Бразилии). Особо важным для использования в российских реалиях представляется опыт развивающихся стран – партнеров по БРИКС: Китая, Индии и Бразилии.

Среди ключевых результатов, обладающих научной новизной, можно выделить следующие.

Выравнивающая стимулирующая региональная политика в целом характерна для ЕС, для Польши; для Германии — исключительно выравнивающая. Для Франции и США — общесистемная, выравнивающая (стимулирующая), а общесистемная селективная — для Великобритании. Для Японии к общесистемной, выравнивающей (стимулирующей) добавляется еще политика сдерживающая.

Селективная поляризованная региональная политика свойственна для Республики Корея. Для Китая, Индии и Бразилии характерно одно и то же направление региональной политики, что свидетельствует о схожих проблемах регионального развития стран, входящих в БРИКС. Это развивающиеся страны, обладающие большими территориями, со схожим уровнем экономического развития и высоким уровнем регионального развития. Направление региональной политики этой группы — общесистемная, выравнивающая (селективная + сдерживающая).

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список использованных источников

1. // EU Regional policy: [сайт]. [2021]. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy_en (дата обращения: 29.01.2022).
2. // EU Cohesion Policy: [сайт]. [2021]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/what/investment-policy/ (дата обращения: 29.01.2022).
3. Кузнецова О.В, Кузнецов А.В, eds. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. Москва: ИМЭМО РАН, 2015. 137 pp.
4. EUROPEAN COMMISSION, "Boosting growth and cohesion in EU border regions," Brussels, 2017.
5. // INTERREG PROGRAMMES: [сайт]. [2021]. URL: <https://interreg.eu> (дата обращения: 20.01.2022).
6. Andrea Noferini M.B.F.C.A.D., "Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization," *European Planning Studies*, Vol. 28, No. 1, 2020. pp. 35–56.
7. Кондратьева Н.Б., "Образ Европы в региональной политике," *Современная Европа*, Vol. 2, 2007. pp. 116–128.
8. McCann P., "Redesigning and Reforming European Regional Policy: The Reasons, the Logic, and the Outcomes," *International Regional Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2013.
9. Котов А.В., "Модель управления пространственным развитием Германии," *Journal of Economy and Business*, Vol. 6-2 (76), 2021. pp. 66–72.
10. OECD. Regional Development Policy in Germany // Regional Outlook. 2019. URL: https://www.oecd.org/cfe/_Germany.pdf (дата обращения: 03.02.2022).
11. "Исследование зарубежного опыта правового регулирования межбюджетных отношений," АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований», Москва, Аналитическая справка 2018.
12. // Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2020: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bund-laender-finanzausgleich-2020.html> (дата обращения: 31.01.2022).

13. Bundeszentrale für politische Bildung. Vor 30 Jahren: Bundestag beschließt Solidaritätszuschlag 2021. URL: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/333149/vor-30-jahren-bundestag-beschliesst-solidaritaetszuschlag> (дата обращения: 02.02.2022).
14. Bundeszentrale für politische Bildung. Die Kosten und Erträge der Wiedervereinigung Deutschlands 2020. URL: <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47534/kosten-der-einheit> (дата обращения: 02.02.2022).
15. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, "Stadtumbau West Evaluierung des Bund-Länder-Programms," BMVBS, Berlin, Referat SW 23 2012. [Электронный ресурс]. http://www.stadtumbau-sachsen-anhalt.de/pdf_dokumente/Stadtumbau-West_Evaluierung_Ergebnisbericht.pdf
16. // Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz: [сайт]. [2021]. URL: https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz_node.html (дата обращения: 02.02.2022).
17. // SERVICE.BUND.DE: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html> (дата обращения: 02.02.2022).
18. // Bonn, Germany Population: [сайт]. [2022]. URL: <https://populationstat.com/germany/bonn> (дата обращения: 02.02.2022).
19. Кузнецов А.В, (ред.) Региональная политика стран ЕС. Москва: Центр европейских исследований ИМЭМО РАН, 2009. 203 pp.
20. Цыкалов В.А., "Особенности межмуниципального сотрудничества во Франции," *Мир новой экономики*, Vol. 3, 2016.
21. Ancien D., "Local and regional development policy in France: Of changing conditions and forms, and enduring state centrality," *Space and Polity*, Vol. 9, No. 3, 2005. pp. 217–236.
22. Martin P., "Évaluation d'une politique de cluster en France: les systèmes productifs locaux. Innovation et compétitivité des régions.," *Conseil d'analyse économique*, 2014. pp. 367–377.
23. // Présentation Des Pôles De Compétitivité: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/innovation/poles-de-competitivite/presentation-des-poles-de-competitivite> (дата обращения: 04.02.2022).

24. // AFPC — Association Française Des Pôles De Compétitivité: [сайт]. [2021]. URL: <https://clustersalliance.eu/organisations/afpc-association-francaise-des-poles-de-competitivite/> (дата обращения: 03.02.2022).
25. Karsten Zimmermann V.F. A Modern Guide to National Urban Policies in Europe. London. 2021.
26. OECD, "Regional Development Policy in Poland," 2019.
27. Мадры Ц., "Еврорегионы в Польше: Социально-экономическая типология," 2018.
28. Gorzym-Wilkowski W., "Euroregions in Poland," *MoraVian geographical reports*, Vol. 15, No. 14–20, 2007.
29. Polish Investment and Trade Agency, "Six Good Reasons For Investors To Choose Poland," PAIH, Warsaw, 2020.
30. Смирнов М.А., "Анализ развития специальных экономических зон в Польше: выводы для России," *Мировая Экономика. Государственная Поддержка Инвестиций*, Vol. 5, 2016. pp. 82–93.
31. KPMG, "A guide to special economic zones in Poland," KPMG IN POLAND, 2014.
32. Vampa D., "COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 54, No. 4, 2021. pp. 601–626.
33. Allain-Dupre D., "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government ," OECD, 2020.
34. Siewert M.S. "A German miracle? Crisis management during the COVID-19 pandemic in a multi-level system," *PEX Special Report: Coronavirus Outbreak, Presidents' Responses, and Institutional Consequences*, 2021.
35. Schnabel Johanna Y.H., "COVID-19 and Federal Dynamics in Germany: Business as Usual," *UACES Territorial Politics Blog*, Jun 2020.
36. Kuhlmann S., "Tracing divergence in crisis governance: Responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 3, 2021.
37. Barro K., "Management of the COVID-19 epidemic by public health establishments—Analysis by the Federation Hospitalière de France," *Journal of Visceral Surgery*, Vol. 157, No. 3, 2020. pp. 19–23.

38. Patrick. H., "Handling the COVID-19 crisis in France: Paradoxes of a centralized state-led health system," *European Policy Analysis*, Vol. 6, No. 2, 2020. pp. 170–179.
39. // KPMG Poland. Government and institution measures in response to COVID-19.: [сайт]. [2021]. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/poland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (дата обращения: 16.02.2022).
40. EUROPEAN COMMISSION. REACT-EU: €136 million to support six Polish regions in the fight against the coronavirus pandemic and to support their digital and green transition 2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_366 (дата обращения: 19.02.2022).
41. // REACT-EU: [сайт]. [2021]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu/ (дата обращения: 01.02.2022).
42. OECD, "Regional Development Policy in the United States," 2019.
43. // U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD): [сайт]. URL: <https://www.hud.gov/>
44. Бинкин А.Б., "Два мегапроекта — разный результат," *SIBERIAN SOCIUM*, Vol. 1, No. 1, 2017. pp. 37–50.
45. Меркушева О.А., Региональная политика Японии на общенациональном и местном уровне Москва. 2016. pp. 4–129.
46. Тимонина И.Л., "Новая стратегия пространственного развития Японии: вызовы XXI века," *Японские исследования*, Vol. 4, 2020. pp. 40–63.
47. // Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy: [сайт]. [2019]. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201912/_00030.html (дата обращения: 16.02.2022).
48. New Industrial Structure Vision // METI Ministry of Economy, Trade and Industry. 2017. URL: https://www.meti.go.jp/english/publications/pdf/vision_171222.pdf (дата обращения: 18.02.2022).
49. // South Korea's Innovation Cities: If You Build Them, Will Anyone Come?: [сайт]. [2018]. URL: <https://thediplomat.com/2018/09/south-koreas-innovation-cities-if-you-build-them-will-they-come/> (дата обращения: 03.02.2022).
50. Gress D., "Examining Korea's international science and business belt project through an evolutionary economic geography lens," *GeoJournal*, Vol. 85, 2020.

51. Taeyung Kim JL, "Regional Policy in the Republic of Korea: Principles and Experiences," Territorial Cohesion for Development Working Group, WORKING PAPER SERIES 189.
52. OECD. The Governance of Land Use in Korea: Urban Regeneration. Paris: OECD Publishing, 2019.
53. // Wonju. Creative Cities Network: [сайт]. [2021]. URL: <https://en.unesco.org/creative-cities/wonju> (дата обращения: 10.02.2022).
54. Giordano B., "Post-Brexit regional economic development policy in the UK? Some enduring lessons from European Union Cohesion Policy," *European Urban and Regional Studies*, Vol. 28, No. 1, 2021. pp. 26–33.
55. Bachtler J. B.I., "EU Cohesion Policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges," *Journal of Social Policy*, Vol. 46, No. 4, 2017. pp. 745–763.
56. Zymek R. J.B. UK regional productivity differences: an evidence review // Industrial Strategy Council. 2020. URL: https://industrialstrategycouncil.org/sites/default/files/attachments/UK%20Regional%20Productivity%20Differences%20-%20An%20Evidence%20Review_0.pdf (дата обращения: 29.01.2022).
57. // LGC map reveals emerging devolution plans: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.lgcplus.com/politics/governance-and-structure/opening-pandoras-box-emerging-devolution-plans-revealed-14-09-2021/> (дата обращения: 05.02.2022).
58. // The LEP network: [сайт]. [2022]. URL: <https://www.lepnetwork.net> (дата обращения: 02.02.2022).
59. Swinney P, "In the zone? Have enterprise zones delivered the jobs they promised?," Centre for cities, 2019. [Электронный ресурс]. <https://www.centreforcities.org/publication/in-the-zone-have-enterprise-zones-delivered-the-jobs-they-promised/>
60. // Progress on devolution in England: [сайт]. [2021]. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmcomloc/36/3605.htm#footnote-506> (дата обращения: 06.02.2022).
61. Written evidence submitted by Sheffield City Region Combined Authority [PDE 016] // Progress on devolution in England. 2019. URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/housing-communities-and-local-government-committee/progress-on-devolution-in-england/written/104770.pdf> (дата обращения: 05.02.2022).

62. OECD, "Regional Development Policy in the United Kingdom," 2019.
63. // The U.S. was the world's best prepared nation to confront a pandemic. How did it spiral to 'almost inconceivable' failure?: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.jsЭлектронный ресурс.com/in-depth/news/2020/10/14/america-had-worlds-best-pandemic-response-plan-playbook-why-did-fail-coronavirus-covid-19-timeline/3587922001/> (дата обращения: 21.02.2022).
64. // How the U.S. Pandemic Response Went Wrong—and What Went Right—during a Year of COVID: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.scientificamerican.com/article/how-the-u-s-pandemic-response-went-wrong-and-what-went-right-during-a-year-of-covid/> (дата обращения: 21.02.2022).
65. // Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds: [сайт]. [2021]. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-state-local-and-tribal-governments/state-and-local-fiscal-recovery-funds> (дата обращения: 21.02.2022).
66. M. Jae Moon et. al, "A comparative study of COVID-19 responses in South Korea and Japan: political nexus triad and policy responses," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 3, 2021. pp. 651–671.
67. // Ministry of Food and Drug Safety: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.mfds.go.kr/eng/index.do> (дата обращения: 18.02.2022).
68. You J., "Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response," *The American Review of Public Administration*, Vol. 50, No. 6–7, 2020. pp. 801–808.
69. Stangarone T. South Korea's Moon Lays Out Agenda for the Remainder of His Term // *The Diplomat*. 2021. URL: <https://thediplomat.com/2021/01/south-koreas-moon-lays-out-agenda-for-the-remainder-of-his-term/> (дата обращения: 24.02.2022).
70. Repeta L., "The coronavirus and Japan's Constitution," *The Japan Times*, Vol. 14, 2020.
71. // Japan. Government and institution measures in response to COVID-19. : [сайт]. [2020]. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/japan-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (дата обращения: 19.02.2022).
72. Nicola Mcewen et. al, "Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?," *The Political Quarterly*, Vol. 91, No. 3, 2020.
73. Giovannini A., "COVID-19 and English devolution," *Policy Insight*, Vol. 3, 2020. P. 40.

74. Walker P. et. al, Boris Johnson's COVID Plan in Turmoil after North-West Leaders Refuse Tier 3 // *The Guardian*. Oct 2020.
75. Перцик Евгений Наумович К.С.И., "Региональная политика Китая и свободные экономические зоны," *Инновации и инвестиции*, Vol. 2, 2016.
76. Крайсман Э. В. "Опыт регионального управления в Китае," *Znanstvena misel journal*, Vol. 57, 2021. pp. 41–42.
77. World Bank Group, "China's Special Economic Zones," New York, 2019.
78. Houkai W. Beijing: Economic Science Press, 2019.
79. Glyn Williams et. al, "Megaprojects, mirages and miracles: territorializing the Delhi–Mumbai Industrial Corridor (DMIC) and state restructuring in contemporary India," *Territory, Politics, Governance*, 2021. pp. 1–22.
80. Manisha Jain K., "Land use beyond control – how fragmented governance created sprawl in the Delhi Metropolitan Area," *Growth management in the San Francisco Bay Area between theory and practice*, 2015.
81. // Industrial Corridor programme as a key catalyst for manufacturing driven economic growth across India: [сайт]. [2021]. URL: <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/voices/industrial-corridor-programme-as-a-key-catalyst-for-manufacturing-driven-economic-growth-across-india/> (дата обращения: 02.02.2022).
82. ADB, "The Industrial Park Rating System in India," 127, 2020.
83. Fabrício Carneiro Linhares et. al, "Brazil's Northeast Financing Constitutional Fund: Differentiated effects on municipal economic growth," *CEPAL REVIEW*, Vol. 113, 2013. pp. 176–192.
84. Guilherme L. et. al, "Recent Proposals For Changes In Brazil's Constitutional Funding Funds: The Ongoing Disfigurement Of The National Regional Development Policy (PNDR)," *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Vol. 17, No. 3, 2021. pp. 398–410.
85. Rainer R., "Regional development policies and the challenge to reduce spatial inequalities in Brazil," *Area Development and Policy*, 2019. pp. 1–13.
86. Gong H., "Regional Resilience in Times of a Pandemic Crisis: The Case of COVID-19 in China," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 111, No. 3, 2020. pp. 497–512.

87. Kai Zhou G.X., "Who Are the Front-Runners? Unravelling Local Government Responses to Containing the COVID-19 Pandemic in China," *China Review*, Vol. 21, No. 1, 2021. pp. 37–54.
88. Гамза Л., "Пандемия COVID-19 как фактор внешней и внутренней политики Китая," *Пути к миру и безопасности*, 2020. pp. 63–80.
89. // Brazil. Government and institution measures in response to COVID-19. : [сайт]. [2020]. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (дата обращения: 18.02.2022).
90. OECD, "The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government," 2021.
91. Bank of India, "COVID-19 and its Spatial Dimensions in India," Mumbai, 2021.
92. " COVID-19 and its Spatial Dimensions in India," Reserve Bank of India, Mumbai, 2020.
93. "European Structural and Investment Funds 2021 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2020," EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 2021.
94. European Commission, "My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion," Brussels, 2017.
95. Песцов С.К., "Управление региональным развитием: опыт Китая," *Фундаментальные исследования*, Vol. 10, Nov 2019. pp. 57–63.
96. Ильин В.А, Шабунова А.А., Гулин К.А., Мао Д., (ред.) *Экономическое развитие регионов: опыт России и Китая*. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. 402 pp.
97. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. *Государственное и региональное управление*. Москва: ИКФ «ЭКМОС», 2002. 302 pp.
98. OECD Regional Development Policy [Электронный ресурс] // OECD Regional Development Policy: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/regionaldevelopment.htm> (дата обращения: 29.01.2022).
99. Tomás Mancha-Navarro R.G.Y., "Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma," *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 1, 2008. pp. 47–66.
100. Piotr Żuber K. Boosting national urban policies by European integration. The case of Poland // In: *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*. 2021.

101. http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/ [Электронный ресурс] // Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: [сайт]. [2020]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/ (дата обращения: 01.02.2022).
102. OECD, "Regional Development Policy in Japan," 2019.
103. Кукла М.П., Козлов Л.Е., "Региональная политика Республики Корея на примере провинции Канвондо," *Азия и Африка сегодня*, Vol. 10, 2020. pp. 46–51.
104. OECD, "Regional Development Policy in Korea," 2019.
105. Jang J.H., "Regional Development Policy in Korea-Past, Present and Future," *Journal of the Economic Geographical Society of Korea*, Vol. 14, No. 4, 2009. pp. 576–596.
106. "Japanese Public Finance Fact Sheet," Ministry of Finance, Tokyo, 2021.
107. Molle W. *European Cohesion Policy*. 1st ed. London: Routledge, 2007. 115 pp.
108. // Brazil Central Government: Constitutional Funds: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.ceicdata.com/en/brazil/central-government-primary-balance/central-government-sm-constitutional-funds> (дата обращения: 15.02.2022).

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ