УДК: 303.4:316.44(470+460) DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-3-166-190

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СМЯГЧЕНИЯ НЕРАВЕНСТВА РЕГИОНОВ В РОССИИ И ИСПАНИИ

Комлева В.В., Охапкина Е.А.[1]

Аннотация. *Цель статьи* – выявление и сравнение инструментов для смягчения регионального социально-экономического неравенства, используемых в России и Испании. Несмотря на значительные различия между Россией и Испанией по многочисленным аспектам государственности, проблема регионального неравенства занимает одно из центральных положений в каждой из стран. При проведении анализа учитывались особенности государственного устройства стран. В ходе исследования на основе сравнительного метода были выделены как общие инструменты, характерные для обоих государств, так и особенные инструменты политики смягчения регионального неравенства каждой страны. Авторы придерживаются позиции, что государство является главным актором политики смягчения неравенства, поэтому рассматривают именно государственные инструменты (административно-правовые, экономические, социальные). К схожим инструментам относятся: принцип классифицирования регионов по уровню их развития, для приоритетного финансирования наиболее отстающих; совершенствование системы отношений между центром и регионами; система распределения бюджетных средств из центра в регионы; создание благоприятствующих условий для активизации процессов формирования предпринимательской и инновационной деятельности и другие. Выделен ряд особых инструментов. Их особенность обусловлена спецификой контекста каждой страны, наличием особых проблем, свойственных конкретному государству. В качестве примера, рассматриваются инструменты развития территорий Крайнего Севера в России и решение проблем безработицы и гендерного неравенства на рынке труда в Испании.

Ключевые слова: инструменты, Испания, Россия, регион, региональное развитие, региональное неравенство, социально-экономическое неравенство.

[1] *Комлева Валентина Вячеславовна* — доктор социологических наук, декан факультета международного регионоведения и регионального управления ИГСУ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 119571, Россия, г. Москва, пр–т Вернадского, д. 82, e–mail: vv.komleva@igsu.ru

Охапкина Екатерина Андреевна — специалист испанской юридической компании Almansa & Asociados, студентка Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 119571, Россия, г. Москва, пр–т Вернадского, д. 82, e–mail: ohapkina_ekaterina@mail.ru.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MOST SIGNIFICANT TOOLS OF STATE POLICY TO MITIGATE REGIONAL INEQUALITY IN RUSSIA AND SPAIN

KOMLEVA V. V. — Doctor of Sociological Sciences, Professor, Dean of the Faculty of International Regional Studies and Regional Management, International Institute of Public Administration and State Management, RANEPA (Russian Federation, Moscow), e–mail:komleva72@mail.ru

OKHAPKINA E. A. — Specialist of Spanish law firm *Almansa & Asociados*, Student of RANEPA (Russian Federation, Moscow), e–mail: ohapkina_ekaterina@mail.ru

Abstract. The purpose of the article is to identify and compare tools to mitigate regional socio-economic inequalities used in Russia and Spain. Despite the significant differences between Russia and Spain in many aspects of statehood, the problem of regional inequality occupies a central position in each of the countries. When conducting the analysis, the features of state structure of countries were taken into account. In the course of the study, on the basis of the comparative method, both general tools specific to both states and special policy instruments to mitigate the regional inequality of each country were identified.The authors adhere to the position that state is the main actor in the policy of mitigating inequality, therefore, they consider state tools (administrative, legal, economic, social). Similar tools include: the principle of classifying regions according to their level of development, for priority financing of the most lagging; improving the system of relations between the center and the regions; system of distribution of budget funds from the center to the regions; creating favorable conditions for intensifying the processes of forming entrepreneurial and innovative activities, and others. A number of special tools are highlighted. Their peculiarity is determined by the specifics of the context of each country, the presence of special problems inherent in a particular state. As an example, we consider the development tools of the Far North in Russia and the solution of the problems of unemployment and gender inequality in the labor market in Spain.

Keywords*:* tools, Spain, Russia, region, regional development, regional inequality, socio-economic inequality.

Введение

Одной из центральных проблем социально-экономического развития территорий является усиление масштабов их социально-экономической дифференциации и усиление социально-экономического неравенства населения этих территорий. Эти тенденции прослеживаются на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Согласно докладу благотворительной организации Oxfam «Общественное благо или частный

капитал»[1], подготовленному для Всемирного экономического форума в Давосе-2019, неравенство выходит из-под контроля: 1% самых состоятельных людей богаче остальных 6,9 млрд. человек. Такое непропорциональное распределение богатства не только снижает социальную устойчивость общества, но и сдерживает дальнейший экономический рост. В этой связи важна государственная политика, способствующая преодолению неравенства и снижению его негативных последствий для людей. С научной точки зрения актуализируется потребность выявления факторов, эффективных моделей и инструментов государственной политики смягчения последствий регионального неравенства и недопущения его новых видов.

Важным российским документом, принятым в этой области, является «Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года», утверждённая Правительством РФ от 13 февраля 2019 года. Её приоритеты – совершенствование фактической организации экономического пространства страны через формирование и развитие центров перспективного экономического роста в регионах, опережающее развитие территорий и их социальное обустройство [2] . В 2019 году было выделено 10 наиболее отстающих и нуждающихся в помощи регионов России. В Европейском союзе на преодоление регионального неравенства направлены Политика сплочения ЕС и Стратегия «Европа-2020». На Политику сплочения на 2014–2020 годы была выделена почти треть от общего бюджета ЕС (355,1 млрд. евро)[3].

Проблема регионального неравенства достаточно широко рассматривалась и продолжает рассматриваться учёными. Большой вклад в исследования экономического неравенства и степени неравномерности распределения доходов внесли Адам Смит, Карл Маркс, Пол Самуэльсон, Джон Кейнс, Томас Пикетти, Пол Кругман, Энтони Аткинсон, Радж Четти и др. Проблемы социально-экономического неравенства исследовались представителями различных направлений экономической теории – У.Джевонс, В.Парето, Т.Мальтус, А.Маршалл. Феномен социальной дифференциации населения изучали: Нейл Смелзер, Джон Массионис, Пьер Бурдьё, Льюис Козер и Ральф Дарендорф.

Неравенство регионов рассматривалось в работах классиков «центропериферийной» теории Дж. Фридмана, Ф. Броделя и П. Валлерстайна до современных работ региональной экономики и экономической географии

[1] Public good or private wealth? // OXFAM briefing paper - January 2019 – URL: https://clck.ru/PZX7D (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». // Официальный сайт Правительства РФ – URL: https://clck.ru/LbVFG (дата обращения: 8.02.2020).

[3] The EU's main investment policy // European Commission. - URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.(дата обращения: 8.02.2020).

П. Кругмана, А. Трейвиша и др. Среди российских учёных, которые рассматривали проблемы взаимообусловленности социальной дифференциации населения и экономического роста, можно отметить: О. Шкаратана, Н. Зубаревич, З. Ибрагимову, С. Растворцеву и Д. Усманова, А. Шевякова, А. Некипелова.

Исследованию проблем государственной политики регионального развития и территориальной дифференциации социально-экономического развития России и Испании посвящен целый ряд работ, таких как, например, научные исследования авторов: Н. Зубаревич, В. Климанов, О. Кузнецова, Л. Григорьев, И. Прохоренко, К. Серединская, А. Захаров, Х. Ричардсон и др. Вместе с тем наблюдается недостаточная научная разработанность моделей, механизмов сокращения неравенства регионов и относительный дефицит работ, посвященных инструментальному обеспечению социально-экономической политики смягчения неравенства и развития пространственных систем (регионов, макрорегионов, субрегионов, местного хозяйства и др.).

Целью написания данной статьи является выявление и сравнение инструментов России и Испании, используемых государствами для смягчения социально-экономического неравенства.

Результаты исследования

Несмотря на значительные различия между Россией и Испанией по многочисленным аспектам, проблема регионального неравенства занимает одно из центральных положений в каждой из стран. Диспропорции между регионами являются характерной чертой как испанской, так и российской социально-экономической модели социума. Для сравнения инструментов государственной политики преодоления и смягчения последствий регионального неравенства были выделены и проанализированы три группы инструментов:

– административно-правовые, т. е. законы, указы, постановления органов государственной власти, государственные планы и программы директивного действия и обеспечения выполнения законов и директивных документов и др.;

– экономические, т.е. рычаги, способные воздействовать на экономическое состояние хозяйствующих субъектов, включающие в себя кредитно-денежную и бюджетно-налоговую системы, а также инвестиционную деятельность, планирование и прогнозирование и др.;

– инструменты социальной политики, т. е. социальные стандарты (нормативы обеспечения жильём, нормативы в области охраны здоровья, образования, культуры, труда, занятости), потребительские бюджеты для планирования поддержки малообеспеченных слоев населения (МРОТ и прожиточный минимум), социальные гарантии, социальные программы (единовременные и постоянные пособия) и др.

При проведении анализа учитывались особенности государственного устройства стран. Россия – федеративное государство с разграничением

предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ (ст. 71–73 Конституции[1]), и муниципальное управление не входит в систему государственного управления. В этой связи в России выделяются как минимум три уровня инструментов региональной политики: государственный, региональный (субъекты РФ), муниципальный. Испания является унитарным государством с разноуровневыми автономиями. «Государство автономий» Испании закреплено в разделе VIII Конституции 1978 г.[2]. Чёткое разграничение полномочий между центральными и региональными властями закреплено в ст. 148 и 149 Конституции Королевства Испании. С 1986 года Испания является полноправным членом ЕС, что накладывает на страну определённые обязательства и дает ей некоторые дополнительные возможности. Исходя из этого, можно выделить три уровня инструментов для Испании: первые – используемые только национальным правительством, вторые – остающиеся в ведении автономных сообществ, и третьи – являющиеся частью системы политики сплочения ЕС[3]. В ходе исследования были выделены как общие инструменты, характерные для обоих государств, так и особенные инструменты политики смягчения неравенства каждой страны.

Административно-правовые инструменты

Одним из распространённых инструментов этой группы является выделение регионов по уровню их развития и определение направлений и объёма помощи этим регионам. И в России, и в Испании выделяются *депрессивные регионы*, которым отдается приоритет в финансировании. В РФ данные регионы были обозначены Правительством в 2019 году, в их перечень вошли регионы с худшими показателями по среднедушевым доходам жителей, безработице, доле населения с доходами ниже прожиточного минимума, а также инвестициям в основной капитал. К ним относятся следующие субъекты: Адыгея, Алтай, Калмыкия, Алтайский край, Карелия, Чувашия, Тыва, Курганская область, Марий Эл и Псковская область[4]. Для Испании особая классификация определена в рамках Политики сплочения ЕС, где к наименее развитым регионам отнесена Эстремадура, а к регионам с переходной экономикой – Андалусия, Канарские о-ва, Кастилья-Ла-Манча, Мелилья и Мурсия. Основанием отнесения регионов к группе наименее развитых является уровень ВВП на душу населения ниже 75% от

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС Консультант Плюс. – URL: https://clck.ru/CBCL8 (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Конституция Испании от 29 декабря 1978 года // Официальный сайт Агентства BOE – URL: https://clck.ru/PZXFH (дата обращения: 8.02.2020).

[3] Cohesion Policy // European Commission. - URL: https://clck.ru/PZXDD (дата обращения: 8.02.2020).

[4] В списке депрессивных находятся десять регионов России // ИА REGNUM. – URL: https://regnum.ru/news/polit/2860402.html. (дата обращения: 8.02.2020).

среднего показателя по ЕС-27, а к регионам с переходной экономикой – уровень ВВП на душу населения от 75 % до 90 % от среднего показателя по ЕС.

В обоих государствах существуют *инструменты для совершенствования отношений между центром и регионами*. Так, в России функционирует совещательный орган – Государственный Совет, на уровне которого обсуждаются основные проблемы и вызовы, а также формируются индивидуальные программы развития регионов, которые согласуются как региональной, так и центральной властью. На данный момент в рамках Совета функционирует 16 рабочих групп по основополагающим направлениям развития: «Государственное и муниципальное управление», «Коммуникации, связь, цифровая экономика», «Социальная политика», «Экономика и финансы» и «Энергетика» и т.д.[1].

В Испании в качестве инструментов для совершенствования отношений между центральной и региональной властью выступают специализированные органы сотрудничества – Конференция президентов (Conferencia de Presidentes) и Секторальные конференции (conferencias sectorales). Первая состоит из Председателя правительства, который возглавляет её, а также председателей семнадцати автономных сообществ и двух автономных городов. Конференция президентов направлена на развитие сотрудничества и обмена информацией, анализа текущих проблем и вызовов регионального, национального и наднационального уровней. Стоит отметить, что документы, принимаемые в ходе конференции, являются обязательными для исполнения, в отличие от решений Государственного Совета РФ, которые носят рекомендательный характер[2].

Секторальные конференции являются органами многостороннего сотрудничества, связанными с конкретным сектором общественной деятельности. В их состав входят глава компетентного министерского департамента и все советники автономных правительств, отвечающие за одну и ту же область. Это органы, созданные для добровольного согласования действий по совершенствованию полномочий, которыми наделена каждая государственная администрация. Они могут выполнять консультативные, директивные или координационные функции, направленные на достижение договорённостей по общим вопросам, с целью решения реальных проблем граждан[3].

И в России, и в Испании используются программный и проектный подходы в *политике смягчения неравенства. Но различия в том, что* в РФ разрабатываются концепции и стратегии развития, в Испании – Национальные программы, так как стратегии определяются на уровне ЕС. *Наднациональный элемент в виде политики*

[1] Государственный совет // Президент России. - URL: http://www.kremlin.ru/structure/state-council.

[2] Ministerio de Política Territorial y Función Pública // Conferencia de Presidentes. – URL: https://clck.ru/PZXGt (дата обращения: 8.02.2020).

[3] Ministerio de Política Territorial y Función Pública // Cooperación Multilateral o Sectorial. – URL: https://clck.ru/PZXLQ (дата обращения: 8.02.2020).

сплочения ЕС – это важный инструмент для Испании, устанавливающий приоритетные области развития и выделяющий на это субсидии. В России же реализуются *индивидуальные программы развития регионов, федеральные целевые программы (ФЦП) и национальные проекты*, которые также устанавливают основные приоритеты развития регионов, масштабы инвестиций и меры для борьбы с неравенством в масштабах всей страны.

Основными нормативно-правовыми актами в сфере регулирования неравенства в Российской Федерации являются Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [1] , Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»[2], Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»[3].

Концепция предусматривает, что региональное развитие в РФ будет идти по инновационному и социальному пути. Благодаря созданию новых центров экономического роста должны быть уменьшены региональное неравенство и концентрация финансовых, трудовых и научных ресурсов в крупных городах. В число центров роста, согласно Концепции, входят: центры Поволжья и Урала, города Сибири, порты Дальнего Востока и Севера, туристические и рекреационные кластеры[4].

Стратегия, в свою очередь, содержит следующие основополагающие задачи: устранение инфраструктурных ограничений и повышение территориальной доступности оказания услуг, укрепление межрегионального сотрудничества и кооперации действий субъектов в рамках макрорегионов, увеличение уровня конкурентоспособности экономик регионов на основе специализации субъектов на конкретных отраслях, обеспечение развития перспективных центров экономического роста, социально-экономическое развитие геостратегических территорий.

[1] Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Президент России: официальный сайт. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641/page/1.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС Консультант Плюс. – URL: https://clck.ru/PZXN4 (дата обращения: 8.02.2020).

[3] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правительство РФ: официальный сайт. – URL: https://clck.ru/LbVFG (дата обращения: 8.02.2020).

[4] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС Консультант Плюс. – URL: https://clck.ru/PZXN4 (дата обращения: 8.02.2020).

Инструменты решения, предложенные в Стратегии: совершенствование фактической организации экономического пространства России через формирование и развитие центров перспективного экономического роста, опережающее развитие территорий и их социальное обустройство[1].

В Испании «Национальная программа реформ-2019»[2] концентрируется на трёх основных векторах: обеспечение бюджетно-финансовой стабильности, содействие социальной сплочённости и борьбе с неравенством, а также стимулирование производительности труда и потенциального роста экономики. Общим с Концепцией социально-экономического развития РФ является цель достижения сбалансированного социально-экономического развития на территории всей страны и уделение при этом большого внимания борьбе с неравенством[3].

В Испании реализуется Программа стабильности [4], разрабатываемая на ближайшие 3 года (каждый год Программа модифицируется). В ней содержатся фундаментальные аспекты экономической политики, которая будет проводиться в ближайшие годы. Так, на период 2019–2022 годов активная экономическая политика будет сочетать в себе фискальную дисциплину с мерами по сокращению неравенства и повышению потенциала роста экономики.

Вышеупомянутые документы Испании согласуются с реформами, предусмотренными в Повестке дня Организации Объединённых Наций по устойчивому развитию до 2030 года в целях содействия образованию, росту качественной занятости, инновациям, здравоохранению и социальному обеспечению, гендерному равенству, а также устойчивости моделей производства и потребления. Эти вопросы обозначены также в рекомендациях Европейской комиссии, которые настоятельно призывали Испанию «рассмотреть вопрос о предстоящих реформах, направленных на повышение устойчивости испанской экономики и укрепление роста производительности труда»[5].

Экономические инструменты

И в России, и в Испании важнейшим инструментом является *распределение*

---

[1]Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правительство РФ: официальный сайт. – URL: https://clck.ru/LbVFG (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 8.02.2020).

[3] Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 8.02.2020).

[4] Программа стабильности на 2019–2022 годы (Actualizacioń del programa de estabilidad 2019 – 2022) // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXY8 (дата обращения: 8.02.2020).

[5] Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain // EUROPEAN COMMISSION – URL: https://clck.ru/PZXoK (дата обращения: 8.02.2020).

бюджетных средств из центра в регионы. В России это осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [1] путём выделения «дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности». Размер дотаций для каждого региона зависит от множества факторов: численность населения, налоговый потенциал, планируемые расходы. В 2019 году дотации из бюджета получили 72 региона из 85, а оставшиеся 13 регионов являлись донорами, среди них Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Москва и Санкт-Петербург с областями, Татарстан и ещё 6 регионов. На 2019 год сумма выделяемых дотаций для первых двенадцати регионов выглядит так (рис.1):

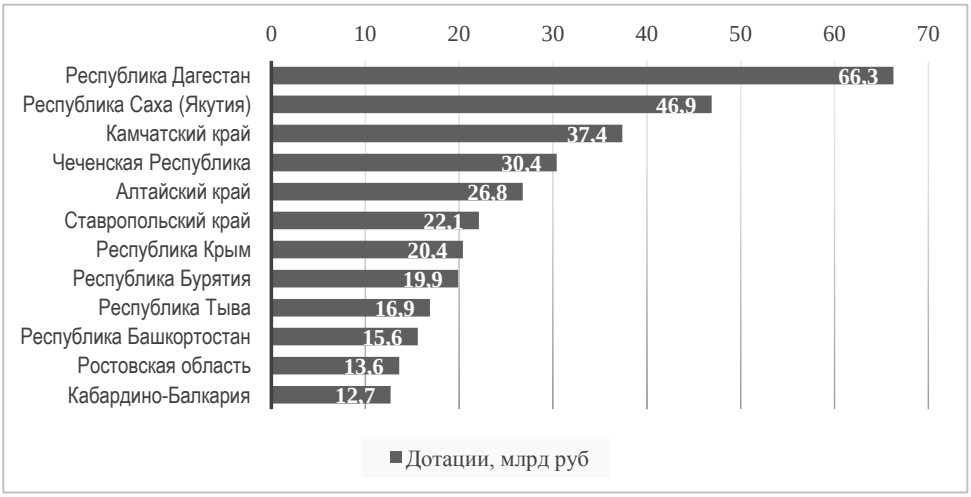


Рисунок 1 – Сумма дотаций регионам в 2019 году, млрд .руб.[2]
Figure 1 – Amount of subsidies to regions in 2019, billion rubles

Стоит отметить, что из приведённого выше графика заметно, что не все 10 депрессивных регионов получили наибольшее количество дотаций в приоритетном порядке. Так, меньший объём федерального финансирования получили Республика Адыгея (4,1 млрд.), Курганская (12,3 млрд.) и Псковская (4,9 млрд.) области.

Подобная система финансирования из федерального бюджета в региональные существует и в Испании. Бюджет на 2019 год показывает рост инвестиций государства в автономные сообщества более чем на 20% по сравнению с прошлым годом. Однако, несмотря на общее увеличение бюджетных ассигнований, есть

[1] «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) // СПС Консультант Плюс – URL: https://clck.ru/PZXp6 (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Составлено по материалам: Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов// Минфин России - Официальный сайт. - URL: https://clck.ru/PZXr2 (дата обращения: 8.02.2020).

регионы, которые получают больше выгод, чем другие, и те регионы, где сумма полученных средств значительно уменьшена по сравнению с 2018 годом (рис. 2)[1].

Так, Каталония получила от государства больше всего денег, в общей сложности 2 251,38 млн. евро (18,5% от общего объёма). С другой стороны, инвестиции в Сообщество Мадрид увеличились лишь на 0,1% по сравнению с прошлым годом. Андалусия является вторым регионом (после Каталонии), который получает больше всего средств (с точки зрения инвестиций) от государства, 2 132,77 млн., а Валенсийское сообщество – третьим.

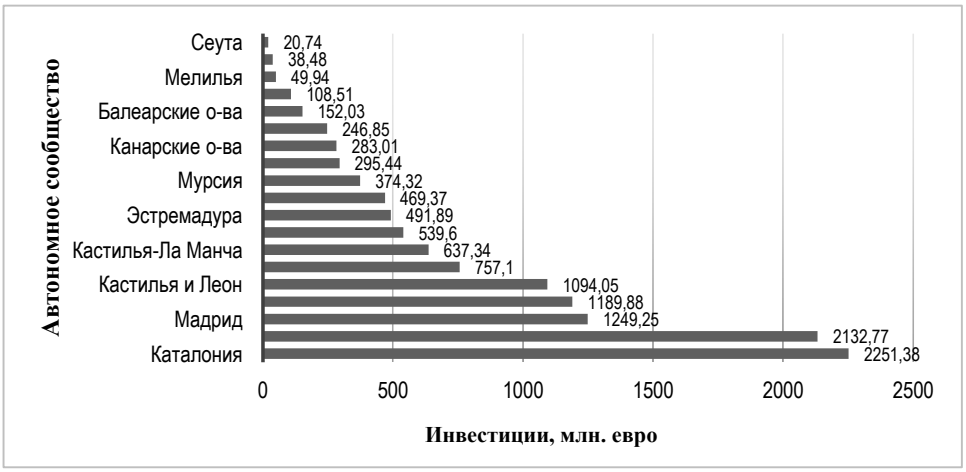


Рисунок 2 – Инвестиции в регионы из национального бюджета в 2019 г.[2]
Figure 2 – Investment in regions from the national budget in 2019

Но, несмотря на общий рост, государственные инвестиции выросли не во всех регионах страны. В частности, в Ла-Риохе эта сумма сократилась больше всего – на 39,1%. Аналогичным образом в Сеуте этот размер сократился на 23,7% и Галисии – на 19,2%.

Ещё один экономический инструмент – это *выделение особых экономических зон* с преференциальным режимом ведения экономической деятельности и дополнительным финансированием. В России их деятельность регламентируется Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах

[1] Общий государственный бюджет на 2018 год (Presupuesto General del Estado para 2018). // Официальный сайт Министерства финансов Испании (Ministerio de Hacienda) – URL: https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_18_A_A1.PDF. (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Составлено автором на основе собственных расчётов и следующих источников:
Общий государственный бюджет на 2019 год (Presupuesto General del Estado para 2019). // Официальный сайт Министерства финансов Испании (Ministerio de Hacienda) – URL: https://clck.ru/PZXsZ (дата обращения: 8.02.2020).

в Российской Федерации», в соответствии с которым на данный момент в стране функционирует 28 ОЭЗ:[1]

– 11 из которых промышленно-производственного типа (напр.: «Грозный» в Республике Чечня; «Кашира» в Московской области; «Центр» в Воронежской области; «Алабуга» в Татарстане и т.д.);

– 6 технико-внедренческого типа (напр.: «Дубна» в Московской области; «Санкт-Петербург»; «Томск»; «Технополис «Москва»»; «Иннополис» в Республике Татарстан);

– 1 портовая зона («Ульяновск» в Ульяновской области);

– 10 туристско-рекреационных («Мамисон» в Республике Северная Осетия-Алания; «Байкальская гавань» в Республике Бурятия; «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае, «Завидово» в Тверской области и т.д.).

Стоит отметить, что создание ОЭЗ имеет огромное значение для смягчения диспропорций в развитии регионов, так как данный режим предоставляет значительные преимущества для резидентов:

– Как федеральные, так и региональные налоговые льготы;
– Благоприятный административный режим и государственные гарантии;
– Улучшенная инфраструктура;
– Льготы на аренду и покупку земли;
– Свободная таможенная зона.

Данные меры по созданию ОЭЗ на период с 2012 года по настоящее время позволили создать 36 839 рабочих мест и привлечь иностранные инвестиции на сумму 203,9 млрд. рублей. Таким образом, это обеспечило людей в регионах рабочими местами, позволило создать новые предприятия, привлекающие дополнительные финансовые средства в регион и новую рабочую силу.

В Испании тоже выделяются особые экономические зоны, хотя по своему назначению они несколько отличаются от создаваемых в России. В Испании особые экономические зоны созданы на базе Региональной системы экономических инициатив, функционирующей в соответствии с Законом 50/1985 (О региональных стимулах для преодоления экономических диспропорций)[2]. В рамках данной системы на территории страны дифференцируется три типа зон: зоны экономического содействия (ЗЭП); зоны промышленного спада (ЗПТ) и так называемые специальные зоны (СЗ). После выделения типов зон они классифицируются в соответствии с уровнем экономического развития территории в зонах типа I, II, III и IV, в результате

[1] Особые экономические зоны России // Бизнес-навигатор Минэкономразвития России. - URL: https://clck.ru/PZYA7 (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Закон 50/1985 от 27 декабря «О региональных стимулах для преодоления межтерриториальных экономических диспропорций» (de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales). // Официальный сайт Агентства BOE – URL: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-85. (дата обращения: 8.02.2020).

чего устанавливается предел субсидирования (может достигать 75%)[1].

Помимо этого Региональная система экономических инициатив создаёт благоприятные условия для *активизации процессов формирования предпринимательской и инновационной деятельности*, так как для получения финансирования, которое представляет собой невозвратный грант, предприниматель должен лишь подать заявление в органы представительства системы региональных инициатив совместно с техническим и экономическим обоснованием проекта, которые подтверждали бы необходимость реализации данного проекта.

В России инструментом активизации процессов формирования предпринимательской и инновационной инициативы являются территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), которые входят в состав территории субъекта Российской Федерации с особым правовым режимом ведения предпринимательской и иной деятельности. В частности, это предусматривает льготные условия налогообложения, упрощённые правила ведения бизнеса (в том числе ставка налога на прибыль от 0 до 5 %, нулевой налог на имущество в течение первых пяти лет), таможенные льготы и иные дополнительные условия, которые направлены не только на развитие экономики и привлечение инвестиций, но и для обеспечения комфортных условий жизни населения[2].

Тем не менее среди экономических инструментов можно выделить определённые различия, как, например, *функционирование фондов с разной направленностью деятельности*. Таковым является Межтерриториальный компенсационный фонд в Испании, деятельность которого направлена на стимулирование роста доходов населения наименее развитых регионов. С 2001 года МКФ был разделён на два под-фонда – Компенсационный фонд и Дополнительный фонд. В таблице 1 показаны тенденции финансирования из обоих фондов за период 2015–2018 гг.[3]. Первый фонд используется для финансирования инвестиционных расходов на сравнительно менее развитых территориях, что прямо или косвенно способствует получению доходов и накоплению богатства на данных территориях. Второй фонд по просьбе территорий-бенефициаров может использоваться для финансирования расходов, необходимых для поддержания уже существующих инвестиций, финансируемых из Компенсационного фонда или из этого Фонда, в течение максимального периода в два года, таким образом обеспечивая частичное финансирование операционных издержек.

---

[1] Juan R. Cuadrado-Roura Regional Policy, Economic Growth and Convergence: Lessons from the Spanish Case. Springer Science & Business Media, 2009. – С.73.– URL: https://clck.ru/PZY72 (дата обращения: 8.02.2020).

[2] Территория опережающего развития // Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: https://clck.ru/PZY5A (дата обращения: 8.02.2020).

[3] Juan R. Cuadrado-Roura Regional Policy, Economic Growth and Convergence: Lessons from the Spanish Case. – Springer Science & Business Media, 2009.–С.71–72. – URL: https://clck.ru/PZY72 (дата обращения: 8.02.2020)

Таблица 1 – Финансирование из фондов за 2015-2018 гг. в тыс. евро[1]
Table 1 – Funding from funds for 2015-2018 in thousands of euros

	2015	2016	2017	2018
КОМПЕНСАЦИОННЫЙ ФОНД	324.330,61	324.330,61	324.330,61	324.330,61
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ФОНД	108.099,39	108.099,39	108.099,39	108.099,39
ВСЕГО	432.430,00	432.430,00	432.430,00	432.430,00

Последние реформы были проведены в соответствии с Королевским декретом 899/2007 от 6 июля 2007 года[2] и Королевским декретом 303/2015 от 24 апреля 2015 года[3]. Эти декреты определяют соответствующие регионы и максимальный размер инвестиций, возможный к осуществлению для каждой конкретной ситуации. Там же изложены характеристики регионов с указанием границ каждой области экономического развития.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации существует Фонд развития, который отличается от вышеупомянутых испанских фондов прежде всего тем, что не является самостоятельным институтом, а входит в систему выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Помимо этого, его деятельность направлена на улучшение инфраструктуры, а деятельность испанских фондов направлена на стимулирование роста доходов населения наименее развитых регионов.

Согласно Закону «О федеральном бюджете на 2019 и на плановый период 2020 и 2021 годов», средства Фонда направлены на финансирование около 170 проектов в сфере капитального строительства, транспорта, экологии, здравоохранения, образования и т.д. Планируется, что расходы фонда за шесть лет, с 2019 по 2024 год, составят более 3,5 трлн. руб. – подробные данные представлены в табл. 2 ниже[4].

[1]Составлено по материалам: Mapa de transferencias // Gobierno de Espana; Ministerio de la Hacienda. – URL: https://clck.ru/PZYB6 (дата обращения: 8.02.2020)

[2] Королевский декрет 899/2007, от 6 июля № 172 «О регламенте системы региональных инициатив» (el Reglamento de los incentivos regionales), в продолжение Закона 50/1985 от 27 декабря. // Официальный сайт Агентства BOE – URL: https://clck.ru/PZYCR (дата обращения: 8.02.2020)

[3] Королевский декрет 303/2015, от 24 апреля «Об изменении Регламента системы региональных инициатив» (por el que se modifica el Reglamento de los incentivos regionales) в продолжение Закона 50/1985 от 27 декабря. // Официальный сайт Агентства BOE – URL: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-4667. (дата обращения: 8.02.2020)

[4] «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020)// СПС Консультант Плюс. – URL: https://clck.ru/PZXp6 (дата обращения: 8.02.2020)

Таблица 2 – Планируемые расходы Фонда на 2019-2024 гг. в млрд руб.[1]
Table 2 – Planned spending of the Fund for 2019-2024 in billion rubles

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ФОНД РАЗВИТИЯ	410,7	591,4	613,1	591,8	668,4	654,7
ВСЕГО	3 530,1					

Стимулирование процессов развития НИОКР осуществляют оба государства, но с помощью разных инструментов. В Российской Федерации это прежде всего создание технопарков, инновационных территориальных кластеров и наукоградов, большинство из которых располагаются на территории ОЭЗ. А Испания осуществляет дополнительные инвестиции в НИОКР для нуждающихся регионов и внедряет интеллектуальные стратегии специализации для каждого региона отдельно. Так, в 2019 году была принята новая Стратегия в области науки, технологий и инноваций, которой предусмотрено внедрение интеллектуальных стратегий специализации (RIS3) в каждое автономное сообщество в зависимости от областей, на которых специализируется данный регион[2].

Говоря об отличиях, необходимо отметить, что для России характерно *создание программ для каждого региона* в рамках развития региональной инфраструктуры и территориального планирования, с учётом специфических особенностей развития субъектов (например, программа для Республик Тыва и Алтай). В Испании функционируют *программы, как правило, по секторам* – например, в области сельского хозяйства для каждого конкретного региона, при дополнительном финансировании из фондов Европейского союза. Помимо всего прочего для испанской стороны существует наднациональный элемент в виде политики сплочения ЕС, через который выделяются огромные субсидии для отстающих регионов.

По итогам анализа экономических инструментов Российской Федерации отметим, что предлагаемые инструменты способствуют созданию регулирующих механизмов, способных существенно сократить различия в уровне социально-экономического развития субъектов. Однако в связи с тем, что количество депрессивных регионов в России не уменьшается, приходим к выводу, что инструменты преодоления и смягчения неравенства недостаточно результативны.

[1] Составлено по материалам: Mapa de transferencias // Gobierno de Espana; Ministerio de la Hacienda. – URL: https://clck.ru/PZYB6 (дата обращения: 8.02.2020)

[2]Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 8.02.2020)

Таблица 3 – Инструменты политики смягчения регионального неравенства, используемые в России и в Испании[1]

Table 3 – Regional inequality mitigation policy Tools used in Russia and Spain

Россия	Испания
Административные	
• Классификация регионов по уровню их развития и выделение группы депрессивных регионов для приоритетного финансирования и использования иных инструментов поддержки (10 депрессивных регионов, выделенных Правительством РФ); • Правовое регулирование регионального развития и смягчения неравенства в регионах (Указы Президента, Стратегии, Концепции); • Совершенствование системы отношений между центральной и региональной властью (Государственный Совет); • Национальные проекты для борьбы с неравенством в масштабах всей страны; Государственные программы и стратегии развития регионов (индивидуальные программы развития регионов, ФЦП).	• Классификация регионов по уровню их развития для приоритетного финансирования отстающих регионов (в рамках политики сплочения ЕС); • Правовое регулирование регионального развития и смягчения неравенства в регионах (Национальные программы и стратегии, нормативные документы ЕС); • Совершенствование системы отношений между центральной и региональной властью (Конференция президентов, Секторальные конференции и Соглашения о сотрудничестве); • Европейская региональная политика (Политика сплочения).
Экономические	
• Финансирование регионов из федерального бюджета; • Фонд развития, созданный для развития инфраструктуры регионов; • Особые экономические зоны различных типов (производственно-промышленные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые); • Стимулирование процессов развития НИОКР (в технопарках, инновационных территориальных кластерах и наукоградах); • Активизация процессов формирования предпринимательской и инновационной инициативы на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); • Долгосрочные программы финансовой поддержки проектов развития региональной инфраструктуры и территориального планирования.	• Финансирование регионов из национального бюджета; • Компенсационный и Дополнительный фонды, созданные для стимулирования роста доходов населения наименее развитых регионов; • Особые экономические зоны различных типов (зоны экономического содействия, зоны промышленного спада, специальные зоны); • Стимулирование процессов развития НИОКР в отстающих регионах (субсидии государства и индивидуальные стратегии); • Активизация процессов формирования предпринимательской инициативы в рамках региональной системы экономических инициатив; • Дотации в рамках Политики Сплочения ЕС; • Системные трансферты из Европейских структурных фондов.

[1] Составлено авторами на основе проведённого исследования.

Экономические инструменты для смягчения неравенства в Испании используют в основном автономные сообщества. Однако центральное правительство предлагает общие рамки для финансирования регионального развития в контексте Соглашения об ассоциации Испания – ЕС. Испанское правительство использует дополнительные инструменты, в частности, Межтерриториальный компенсационный фонд и Программу региональных экономических инициатив, которые представляют собой меры по финансированию проектов в менее развитых регионах. Регионы обладают исключительной компетенцией в вопросах развития сельских районов, эти программы осуществляются в соответствии с правилами ЕС и дотациями из европейских фондов.

Инструменты социальной политики

Инструменты социальной политики в целом схожи в России и Испании, за исключением некоторых особенностей.

В *области поддержки социально уязвимых групп населения* в обеих странах увеличивают пособия соответствующим категориям граждан на уровне государства, и при этом регионы, как правило, устанавливают дополнительные льготы. Например, для такой социально уязвимой группы населения, как пенсионеры, в РФ размер пенсии варьируется по регионам и зависит от климата, условий проживания и средней стоимости продуктового набора в регионе. Законодательством гарантируется социальная доплата каждому пенсионеру до уровня прожиточного минимума. За период с 2010 по 2020 год увеличение пенсии произошло более чем в 3 раза[1], что оказало значительное положительное влияние и снизило вероятность распространения нищеты среди пенсионеров.

Однако, несмотря на значительное увеличение финансирования системы социальной защиты, оно всё ещё недостаточно, и эффект перераспределения на сегодняшний день остаётся ограниченным. С 2019 года в РФ запущена госпрограмма «Социальная поддержка граждан», в рамках которой на 2020 год планируется выделить почти 1,5 трлн. рублей из федерального бюджета. Основные пункты в данной программе относятся к увеличению пособий по уходу за ребёнком и малоимущим, софинансированию «социального контракта», региональным социальным доплатам к пенсиям и др.[2].

В Испании для борьбы с очень высоким уровнем бедности (12,3 млн. человек – 26,1% населения)[3] в рамках Национальной стратегии предупреждения бедности, социального отчуждения и борьбы с ним на 2019–2023 годы была внедрена

[1] The Global AgeWatch Index // HelpAge International. - URL: https://www.helpage.org/global-agewatch/.(дата обращения: 8.02.2020)

[2] Об утверждении новой редакции государственной программы «Социальная поддержка граждан»// Правительство РФ. – URL: http://government.ru/docs/11930/.(дата обращения: 8.02.2020)

[3] Instituto Nacional de Estadística // Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por comunidades autónomas. URL: https://clck.ru/PZYaR (дата обращения: 8.02.2020)

система минимального дохода, направленная на увеличение чистого дохода семей, в первую очередь в семьях с детьми. Если ранее эта сумма составляла 291 евро, теперь её размер увеличен до 341 евро в год на одного ребенка-иждивенца (1,3 млн. детей, подверженных риску бедности). При этом данная цифра будет увеличена до 588 евро для тех, кто живёт за чертой бедности (630 000 детей). С помощью этой меры правительство надеется вывести 80 000 детей из ситуаций крайней нищеты[1].

При этом в связи с большими различиями среднего уровня доходов между регионами, автономными сообществами принимаются дополнительные меры для повышения уровня доходов населения. Так, в Андалусии декретом-законом 3/2017 от 19 декабря регулируется система минимального дохода для социальной интеграции: это ежемесячное финансовое пособие в размере 78% от IPREM[2], которое может быть увеличено на 10% на каждого человека в семье, кроме обратившегося, до максимального уровня в 125% от IPREM. А Галисия утвердила указ о расширении охвата населения пособиями по социальной интеграции с осуществлением конкретных мер по поддержке семьи, таких как инвестиции в центры по уходу за детьми младшего возраста и создание детских садов для детей в возрасте от 0 до 3 лет в рабочей среде в Галисии[3].

В области жилищной политики оба государства уделяют особое внимание строительству социального жилья и улучшению координации с социальными службами для защиты выселяемых лиц. В России на это направлена программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», действующая с 2017 года. Данной программой предусмотрено повышение доступа к жилью для групп населения с низкими доходами. Основными составляющими являются строительство дешёвого жилья, сокращение ипотечных процентных ставок, субсидирование кредитов и увеличение социального жилья[4].

В Испании государством был принят Национальный план жилищного строительства на 2018–2021 годы, в который входит обязательство по

[1]Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZYYu (дата обращения: 8.02.2020)

[2] IPREM - El Indicador Publico de Renta de Efectos Multiples. Можно перевести как «многофункциональный общий показатель дохода». Этим показателем пользуются для того, чтобы назначать материальную помощь, стипендии, субсидии и т. п.

[3] Доклад EAPN за 2019 год «Мониторинг состояния бедности по показателю риска бедности и социального отчуждения в Испании» (El estado de la pobreza seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España). // Официальный сайт Европейской сети по борьбе с бедностью (EAPN) – URL: https://clck.ru/PZYbU (дата обращения: 8.02.2020)

[4] Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»// Правительство РФ. – URL: http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm.

строительству официально защищённого жилья (ОЗЖ)[1]. При этом Королевским декретом 7/2019 были приняты неотложные меры в отношении жилья и аренды. Закон устанавливает обязательное продление договора аренды, обязывает власти поощрять предложение доступного арендного жилья, улучшает координацию с социальными службами для защиты выселяемого лица в случае его уязвимости и предусматривает возможность замены договора аренды в случае смерти квартиросъёмщика в пользу некоторых уязвимых групп населения, таких как несовершеннолетние, инвалиды или лица старше 65 лет[2].

Некоторые различия наблюдаются *в области укрепления социальной защиты на рынке труда*. В России используются такие инструменты, как увеличение размера МРОТ, региональные надбавки к нему и увеличение пособий по безработице. В Испании в качестве инструмента существуют субсидии работодателям при найме длительно безработных, развитие сети региональных бюро по трудоустройству граждан, запуск программ переориентации и преобразование временных трудовых контрактов в постоянные.

Таким образом, если говорить об увеличении МРОТ в РФ, то только с 2020 года согласно Федеральному закону от 27.12.2019 № 463-ФЗ минимальный размер оплаты труда закрепили на уровне прожиточного минимума, что составило 12 130 рублей[3]. И максимальный размер пособия по безработице был приравнен к уровню МРОТ с 1.04.2020, что связано с мерами, принятыми в связи с распространением эпидемии коронавируса[4]. Динамика значений данных показателей наглядно отображена на рис. 3.

Помимо этого отметим, что региональный МРОТ каждый субъект РФ определяет самостоятельно, однако он не может составлять сумму, меньшую федерального значения МРОТ. Вводятся «районные коэффициенты», которые добавляются в зависимости от работы в тяжёлых климатических условиях (ст. 148 Трудового кодекса РФ). Например, Минтруд устанавливает районный коэффициент для работников регионов Крайнего Севера[5].

---

[1] Официально защищённое жилье (Vivienda de Protección Oficial) — это вид жилья, продвигаемый испанской государственной администрацией и обычно предлагаемый по цене ниже, чем стоимость эквивалентных товаров на рынке. Цель состоит в поощрении граждан с более низкими доходами приобретать или арендовать достойное, подходящее жильё по доступным для них ценам.

[2]Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 16.03.2020).

[3] Справочная информация: «Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15189/.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: https://clck.ru/MoKBb (дата обращения: 16.03.2020).

[5] Справочная информация: «Размеры минимальной заработной платы в субъектах Российской

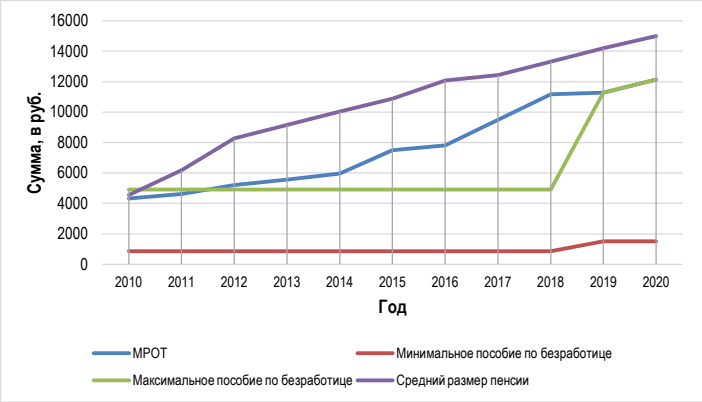


Рисунок 3 – Динамика основных показателей в трудовой сфере 2010-2020 гг.[1]
Figure 3 – Dynamics of key indicators in the labor sector 2010-2020

Социальная политика Испании направлена на решение острейшей проблемы страны — безработицы. Уровень безработицы в Испании остаётся беспрецедентным (в 2019 году он составил 13,78%[2]). Даже в самых развитых сообществах Мадрида и Каталонии он достигает 10%. В качестве инструмента борьбы с неравенством в сфере занятости существуют субсидии работодателям при найме длительно безработных. Данная мера была введена Королевским Декретом-законом 8/2019 о неотложных мерах по социальной защите и борьбе с нестабильной занятостью на рабочем месте, который представляет собой пакет неотложных мер, расширяющих социальную защиту, устанавливающих различные стимулы для возможности трудоустройства и гарантирующих качество занятости. Согласное Декрету, работодатель при найме мужчины будет получать 108,33 евро в месяц (1300 евро / год) и 125 евро в месяц (1500 евро / год) при найме женщины[3], что направлено ещё и на решение проблемы гендерного неравенства на рынке труда. Особенностью Испании являются

Федерации» // СПС Консультант Плюс. – URL: https://www.gks.ru.

[1] Составлено по материалам: Рынок труда, занятость и заработная плата // Федеральная служба государственной статистики: Росстат – URL: https://clck.ru/PZYLb .(дата обращения: 16.03.2020).

[2] Instituto Nacional de Estadística // Tasa de paro. – URL: https://clck.ru/PZYN7 (дата обращения: 16.03.2020).

[3] Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 16.03.2020)

дотации на укрепление служб занятости, их соглашения с социальными службами и бизнес-организациями. Так, для Сообщества Мадрида был разработан Инновационный план на 2017–2019 гг. с бюджетом в 63,4 млн. евро, призванный укрепить сеть местных бюро по трудоустройству. Правительство Страны Басков и организация, защищающая интересы бизнесменов (Confebask), подписали Рамочное соглашение о сотрудничестве в целях улучшения поиска рабочей силы и помощи безработным. В Эстремадуре в 2019 году было подписано соглашение о сотрудничестве в целях социальной и трудовой интеграции людей, находящихся в ситуации социальной изоляции или рискующих оказаться в ней. В соглашении участвуют сразу несколько региональных департаментов: региональное министерство образования и занятости, региональное министерство здравоохранения и социальной политики и Федерация муниципалитетов и провинций. В Мелилье портал «melillaorienta.es» создан как бесплатная сеть консультантов, компаний для трудоустройства и кандидатов, желающих найти работу. Данный проект на 75% финансируется Европейским Социальным Фондом[1].

В целях содействия переходу к постоянным трудовым договорам были приняты дополнительные меры, в основном сосредоточенные на стимулах и бонусах, а также на борьбе с трудовым мошенничеством. Так, с августа 2016 года на Балеарских островах действует «План по борьбе с негарантированной занятостью», в соответствии с которым почти 30 тыс. временных контрактов были преобразованы в постоянные. Таким образом, автономные сообщества через свои государственные службы занятости отвечают за разработку мер по поощрению занятости, что предусмотрено в рамках Испанской стратегии активизации занятости населения на 2017–2020 годы[2] (табл.4).

В России проблема безработицы носит не настолько острый характер, хотя, несомненно, число безработных варьируется по регионам и в некоторых достигает уровня в 26,5%[3]. Особенно острой проблема безработицы является для Республик Ингушетия, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Чечня, Алтай, Тыва, Кабардино-Балкария и Бурятия. Для борьбы с безработицей существует такой орган, как Биржа труда, которая является посредником между соискателями и работодателем, она регистрирует безработных граждан и вакантные места, обеспечивает трудоустройство и переквалификацию работников. На уровне региона ведётся организация общественных работ в целях обеспечения временной занятости населения, предоставление обучения, выплата пособий по

[1] Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 16.03.2020)
[2] Национальная программа реформ (Programa Nacional de Reformas) на 2019 год // Официальный сайт Министерства экономики Испании – URL: https://clck.ru/PZXW6 (дата обращения: 16.03.2020)
[3] Официальные статистические показатели // ЕМИСС Государственная статистика. - URL: https://www.fedstat.ru (дата обращения: 07.03.2020).

безработице, создание программ по увеличению числа рабочих мест и стимулированию роста занятости. При этом существует Государственный Фонд Занятости, созданный для финансирования мероприятий, связанных с социальной защитой безработных[1].

Таблица 4 – Инструменты политики смягчения регионального неравенства при реализации социальной политики, используемые в России и в Испании[2]

Table 4 – Policy instruments for mitigating regional inequality in the implementation of social policies used in Russia and Spain

Россия	*Испания*
Социальная политика	
Укрепление социальной защиты на рынке труда	
• Постепенное увеличение размера МРОТ; • Наличие «районных коэффициентов»; • Увеличение пособий по безработице;	• Субсидии работодателям при найме длительно безработных; • Укрепление региональных бюро по трудоустройству; • Программы профориентации; • Преобразование временных трудовых контрактов в постоянные;
Поддержка социально-уязвимых групп населения	
• Увеличение пособий малоимущим, по уходу за ребёнком, многодетным; • Софинансирование «социального контракта»; • Увеличение государственных пенсий, региональные соц. доплаты к пенсиям;	• Создание системы минимального дохода (увеличение дохода, получаемого семьями с детьми); • Региональные пособия для повышения уровня доходов населения;
Жилищная политика	
• Строительство социального жилья; • Сокращение ипотечных процентных ставок и субсидирование кредитов;	• Строительство официальнозащищённого жилья; • Поощрение предложения доступного арендного жилья;
Дополнительно	
Политика в отношении коренных малочисленных народов Крайнего Севера: • Социальные пособия; • Снижение цен на определённые товары; • Модернизация инфраструктуры; • Налоговые льготы; • Субсидии из федерального бюджета.	Политика согласованных усилий государства, бизнеса и общества по снижению высокого уровня безработицы и гендерного неравенства на рынке труда: • Более высокие субсидии работодателям при найме длительно безработных женщин; • Дотации, направленные на укрепление служб занятости, информационных порталов; • Соглашения между социальными службами и бизнес-организациями в целях улучшения поиска рабочей силы и помощи безработным.

[1] Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 24.04.2020) «О занятости населения в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/.
[2] Составлено авторами на основе проведённого исследования.

В свою очередь в России есть свой особый предмет заботы, которого нет в Испании, — это устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Для обеспечения этого развития приняты соответствующая Концепция (2009 года) и программы поддержки малочисленных коренных народов, проживающих на Крайнем Севере. На данный момент идёт третий этап Концепции с утверждённым планом на 2016–2025 гг[1]. Этот план направлен на сохранение среды обитания малочисленных народов, их образа жизни, участие в модернизации экономической деятельности и социальной сферы (в том числе сферы образования, здравоохранения и культуры) на их традиционной территории обитания. В рамках программы предусмотрены социальные пособия, снижение цен на определённые товары, модернизация инфраструктуры, налоговые льготы, субсидии из федерального бюджета.

Однако смягчение социального неравенства между регионами является важнейшей задачей, так как прежде всего это стимулирует рост человеческого капитала. Для обеих стран приоритетами должны являться государственные инвестиции в человеческий капитал и поддержка уязвимых групп населения.

Подводя итоги, отметим, что Россия и Испания используют широкий арсенал инструментов политики смягчения неравенства. Систематизация этих инструментов приведена нами в табл. 3–4.

Заключение

Политика смягчения регионального неравенства (исходя из рассмотренных проблем, целей, задач и ожидаемых результатов государственной политики развития регионов) может быть определена как система государственных приоритетов и мер по повышению доступности (инфраструктурной, финансовой, правовой и иной) тех благ и услуг, которые необходимы населению регионов для удовлетворения жизненно важных потребностей. Как следствие, при выборе инструментов смягчения неравенства следует ориентироваться на результаты мониторинга жизненно важных потребностей жителей регионов, а не только на показатели экономического роста региона.

Рассмотренные инструменты позволяют сделать вывод о наличии схожих и особенных инструментов политики смягчения регионального неравенства в Испании и России. К схожим относятся общие методологические инструменты стратегирования, программирования, проектирования, планирования, прогнозирования политики смягчения, что проявляется в разработке общегосударственных (а в Испании и наднациональных на уровне ЕС) стратегий,

[1] Об утверждении плана реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Восток»// Правительство РФ. – URL: http://government.ru/docs/24308/.

концепций, проектов, программ, планов и в разработке индивидуальных программ развития регионов. Особенностью Испании является наличие инструментов наднационального уровня (ЕС), в России – наличие инструментов муниципального уровня (обладающего большей самостоятельностью по сравнению с Испанией, где муниципальный уровень включён в государственную вертикаль).

Существенное значение при разработке и выборе инструментов смягчения регионального неравенства имеет контекст, который формирует особые условия реализации одних и тех же инструментов и необходимость разработки новых инструментов, соответствующих конкретному контексту. В России весьма эффективны такие инструменты, как индивидуальные программы развития регионов, федеральные целевые программы (ФЦП) и национальные проекты, которые устанавливают основные приоритеты развития регионов, масштабы инвестиций и меры для борьбы с неравенством в масштабах всей страны; функционирование ОЭЗ и ТОСЭР для активизации развития инновационной и предпринимательской инициативы. В Испании дают хорошие результаты следующие инструменты: Межтерриториальный компенсационный фонд в Испании, деятельность которого направлена на стимулирование роста доходов населения наименее развитых регионов; Региональная система экономических инициатив, обеспечивающая инвестиции для стимулирования экономической активности в определённых регионах; секторальные программы развития конкретных отраслей при дополнительном финансировании из структурных фондов ЕС.

Как следствие, изучение и анализ взаимного опыта смягчения неравенства является интересным и значимым не только с научной точки зрения, но и с точки зрения возможностей адаптации российского опыта в Испании и испанского в России. Это касается не только видов уже существующего неравенства, но и тех видов, которые потенциально могут появиться.

Библиография/References:

1. Бизнес-навигатор по особым экономическим зонам России – 2019 / И.В. Голубкин, М.М. Бухарова, Л.В. Данилов и др.; Ассоциация развития кластеров и технопарков России. – М.: АКИТ РФ, 2019. – 180 с. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/9af049363d826bf83dc41d55c1a5d2c5/Business_Navigator_2019.pdf.

2. Доклад «О деятельности отраслевых конференций в 2018 году». // Официальный сайт Министерства территориальной политики и государственной службы Испании – URL: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CC_SS_2018.pdf#page=1.

3. Доклад «О соглашениях о сотрудничестве между государственными автономными сообществами, подписанными в течение 2018 года». // Официальный сайт Министерства территориальной политики и государственной службы Испании – URL: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/19-08-02-INFORME_CONVENIOS_2018.pdf#page=1.

4. Доклад EAPN за 2019 год «Мониторинг состояния бедности по показателю риска бедности и социального отчуждения в Испании». // Официальный сайт Европейской сети по борьбе с бедностью (EAPN) – URL: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_LA_SITUACION_EN_LAS_CCAA.pdf.

5. Расчёт распределения межбюджетного трансферта между субъектами Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов // Минфин России Официальный сайт. – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124762-rezultaty_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhetnoi_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_god_i_planovyi_period_2020_i_2021_godov.

6. Территория опережающего развития // Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/.

7. Cohesion Policy // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.

8. Juan R. Cuadrado-Roura Regional Policy, Economic Growth and Convergence: Lessons from the Spanish Case // Springer Science & Business Media, 2009. – P. 73. – URL: https://books.google.ru/books?id=sJOgkaVUY5kC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false.

9. Public good or private wealth? // OXFAM briefing paper - January 2019 – URL: https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-en.pdf.

10. The EU's main investment policy // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.

11. The Global AgeWatch Index // HelpAge International. – URL: https://www.helpage.org/global-agewatch/.

1. Biznes-navigator po osobym ekonomicheskim zonam Rossii – 2019 [Business navigator for special economic zones of Russia] / I.V. Golubkin, M.M. Bukharova,

L.V. Danilov i dr.; Assotsiatsiia razvitiia klasterov i tekhnoparkov Rossii. – M.: AKIT RF, 2019. – 180 p. – URL: https://clck.ru/PZYA7 (In Russ.)

2. Doklad «O deiatel'nosti otraslevykh konferentsii v 2018 godu» [Report on the Activity of The Sectoral Conferences in 2018] // Ofitsial'nyi sait Ministerstva territorial'noi politiki i gosudarstvennoi sluzhby Ispanii [Ministry of Territorial Policy and the Civil Service] – URL: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CC_SS_2018.pdf#page=1. (In Span.)

3. Doklad «O soglasheniiakh o sotrudnichestve mezhdu gosudarstvennymi avtonomnymi soobshchestvami, podpisannymi v techenie 2018 goda» [Report on the State-Autonomous Communities Cooperation Agreements Signed During 2018] // Ofitsial'nyi sait Ministerstva territorial'noi politiki i gosudarstvennoi sluzhby Ispanii [Ministry of Territorial Policy and the Civil Service] – URL: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/19-08-02-INFORME_CONVENIOS_2018.pdf#page=1. (In Span.)

4. Doklad EAPN za 2019 god «Monitoring sostoianiia bednosti po pokazateliu riska bednosti i sotsial'nogo otchuzhdeniia v Ispanii» [Report on the situation of poverty monitoring of the indicator of risk of poverty and social exclusion in Spain]. // Ofitsial'nyi sait Evropeiskoi seti po bor'be s bednost'iu (EAPN) [The European Anti-Poverty Network] – URL: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_LA_SITUACION_EN_LAS_CCAA.pdf. (In Span.)

5. Raschet raspredeleniia mezhbiudzhetnogo transferta mezhdu sub"ektami Rossiiskoi Federatsii na 2019 god i planovyi period 2020 i 2021 godov [Calculation of distribution of interbudgetary transfer between the subjects of the Russian Federation for 2019 and the planning period of 2020 and 2021] // Minfin Rossii Ofitsial'nyi sait [Ministry of Finance of the Russian Federation]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124762-rezultaty_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhetnoi_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_god_i_planovyi_period_2020_i_2021_godov. (In Russ.)

6. Territoriia operezhaiushchego razvitiia [Territory of forward-looking development] // Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/. (In Russ.)