

Для цитирования: Котов А. В. Оценка эффективности инструментов региональной политики // Экономика региона. — 2020. — Т. 16, вып. 2. — С. 352-362

<http://doi.org/10.17059/2020-2-2>

УДК 332.025

**А. В. Котов**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
(Москва, Российская Федерация; e-mail: alexandr-kotov@yandex.ru)

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ<sup>1</sup>

*Реализация Стратегии пространственного развития России предполагает использование разнообразных мер региональной политики. Это повышает требования к выбору наиболее подходящих инструментов. Актуальность темы возрастает, когда поиск дополнительных источников роста должен быть сопряжен с целостной системой оценки эффективности уже действующих мер. Следует признать, что такая система в России по-прежнему находится в стадии формирования. Поэтому критический анализ наиболее значимых направлений методологии оценки эффективности приобретает особое значение для реализации прикладной государственной политики. Понятие «эффективность» охватывает как собственно эффективность, так и результативность, влияние, полезность инструмента. В разных странах практика оценки имеет различные корни. Оценка эффективности нельзя представлять как единую практику, свободную от «обременений» географического и исторического контекста. Обосновано, что в оценку эффективности должны быть включены социальные, культурные и политические элементы. Саму оценку следует рассматривать как гибкий инструмент управления, а не только как барометр сокращения региональных различий. Показано, что оценка эффективности инструментов региональной политики должна производиться на различных ступенях пространственной иерархии: макро-, мезо- и микрорегиональном уровнях. Выделено четыре больших класса прикладных задач, на решение которых она направлена: оценка эффективности предоставления общественных благ, форм пространственной организации экономики, реализации региональных и макрорегиональных программ и крупных проектов. Особенности оценки эффективности рассматриваются в зависимости от опоры на теории эндогенного или экзогенного роста. Отмечены специфика проведения оценки эффективности в случае оценки множества программ (мультипрограммная оценка) и оценки единичных программ развития территорий. Рекомендуются оценку эффективности рассматривать в более широкой постановке, а не только как задачу осуществления финансового и административного контроля. Речь может идти о создании комплексной системы, позволяющей обеспечивать обратную связь, систематизируя последствия политики в регионах и эффекты достижения национальных целей развития.*

**Ключевые слова:** инструменты, региональная политика, пространственное развитие, оценка эффективности, методы, зарубежный опыт, краткосрочные и долгосрочные эффекты, экзогенный рост, теория эндогенного развития, стратегия пространственного развития

### Введение

13 февраля 2019 г. распоряжением Правительства РФ была принята Стратегия пространственного развития России.<sup>2</sup> С ее официальным опубликованием сформировался новый законодательно закрепленный облик пространственной политики России на перспективу до 2024 г. в дополнение к Указам Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических зада-

чах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>3</sup>, № 13 от 16.01.2017 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>4</sup>. Эти документы при-

<sup>1</sup> © Котов А. В. Текст. 2020.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 13 февр. 2019 г. № 207-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения 08.04.2020 г.).

<sup>3</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 08.04.2020 г.).

<sup>4</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41641> (дата обращения 08.04.2020 г.).

влекли внимание к необходимости выявления основных тенденций современного пространственного развития Российской Федерации, важности определения текущей и перспективной специализации субъектов Российской Федерации и вызовов регионального развития в долгосрочной перспективе.

В предыдущий раз политика федерального центра в отношении регионального развития на высшем уровне выражалась более 20 лет назад на основе Указа Президента 1996 года.<sup>1</sup> На протяжении всего этого периода в российской региональной политике были использованы практически все известные в мировой практике инструменты с пространственной проекцией (государственные и целевые программы, специальные (особые) экономические зоны, кластеры, технопарки и т. д.). Значительная часть этих инструментов существовала автономно, «независимо».

В идеале каждый инструмент региональной политики должен был бы применяться на основании понятных и измеряемых критериев и однозначно оцениваться эффективность его применения. Но до сих пор решения о применении инструментов применяются исходя из различных соображений, где острота проблем регионального развития занимает далеко не первое место.

Следует констатировать, что сейчас в России инструменты региональной политики действительно ориентируются больше не на «развитие», а на «поддержку» в смысле поддержания экономической деятельности в регионах. Практически отсутствует оценка эффективности инструментов региональной политики именно для развития регионов.

Кроме того, существует ряд значительных трудностей (нехватка данных в региональном разрезе, проблема эндогенности при построении моделей, противоречия в взаимоотношениях между центром и регионами, какие эффекты считать действительно значимыми или просто «полезными» и др.), что в совокупности затрудняет оценку инструментов региональной политики.

В статье не ставится задача провести подробный обзор отечественных исследований оценки эффективности инструментов региональной политики, наиболее полно представленных в работах О. В. Кузнецовой [1], А. Н. Шве-

цова [2], Н. Н. Михеевой [3], Е. М. Бухвальда [4], Ю. В. Симачева [5], Л. Э. Лимонова [6] и др.

На наш взгляд, на современном этапе не хватает детального обзора современной зарубежной методологии применения инструментария оценки региональной (и шире — пространственной) политики, который бы показал спектр достижений мировой региональной науки в этом направлении. Особенно это актуально в контексте мониторинга реализации Стратегии пространственного развития и достижения национальных целей Указа № 204 в региональном разрезе. В этом смысле данная аналитическая статья, как нам представляется, хотя бы частично восполняет пробел и, безусловно, включает элементы подходов отечественных авторов.

### **Понимание эффективности, уровни применения и роль горизонта оценивания**

Оценка эффективности инструментов региональной политики имеет в разных странах разные корни, в связи с чем ее нельзя представить как некую единую практику, свободную от «обременений» своего географического происхождения и исторического контекста. Такая практика в каждой стране представляет собой результат исторической эволюции — будь то в Европе или в Северной Америке как в основных современных центрах проведения многоуровневой региональной политики или в Российской Федерации.

Рассмотрение проблемы эффективности инструментов региональной политики сконцентрировано вокруг следующих концепций:

— *efficiency* (эффективность) — собственно анализ достижения запланированных результатов в соотношении с вложенными средствами;

— *effectiveness* (результативность) — анализ действенности инструмента или меры. Приоритетно достижение цели, оценивается мощность инструментов без привязки к их стоимости;

— *impact*-анализ (оценка влияния) — оценка влияния определенных инструментов в процессе разработки новых или изменения старых. Применение разнообразных техник основано на том, что при применении мер возникают ситуации перекрестных эффектов влияния на всю экономическую систему или ее части;

— *implementation* (имплементация, внедрение) — анализ успешности внедрения, адаптации какого-либо экономического механизма.

<sup>1</sup> Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения 08.04.2020 г.).

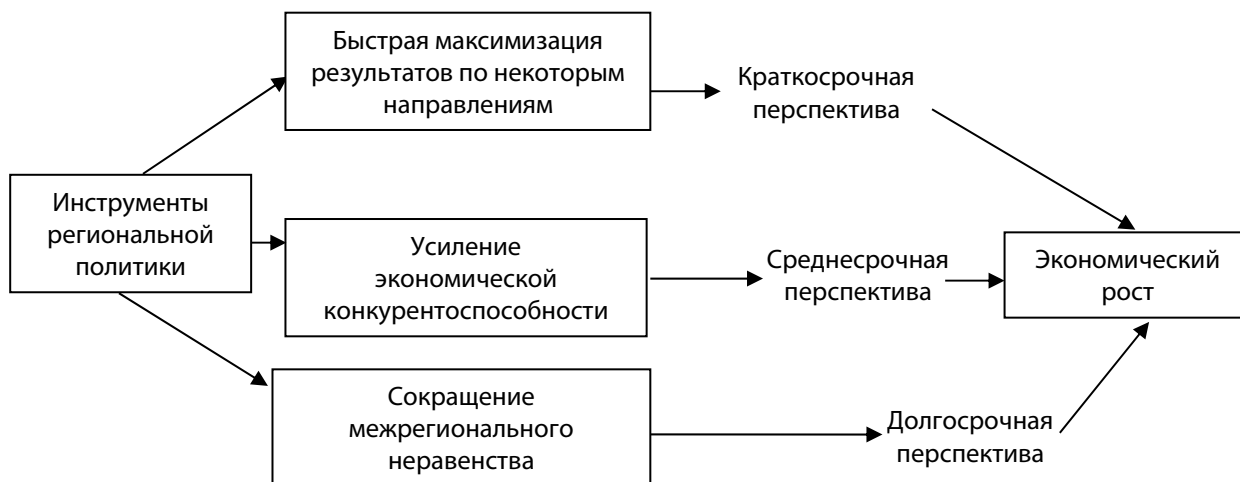


Рис. Роль временной перспективы для оценки генерируемых инструментами региональной политики эффектов (источник: сост. автором на основе [11])

В данном случае широко используются качественно-количественные методы;

— *value for money* (стоимость финансовых средств) — проверка рентабельности затрат, отдачи на вложенные средства, в целом соотношение цены и качества;

— *utility* (утилитарность, полезность) — анализ полезности экономической меры в целом.

Наиболее часто используемым является понимание эффективности как соотношения ожидаемых результатов и ожидаемых затрат от реализации тех или иных мер. Применительно к оценке эффективности инструментов региональной политики это может формулироваться как ожидание максимально возможного результата в регионе (увеличение темпов роста ВРП, ВРП на душу населения, собственных доходов населения, инвестиций в основной капитал и др.) при известных затратах федерального бюджета.

Отметим, что условия для лучшего развития методов по оценке эффективности и формирования «культуры оценивания» влияния инструментов региональной политики складываются там, где есть понимание важности «отличной продуманности» — как лучшей отправной точки для оценки, детального и систематического сбора данных, прозрачности программ и четкого описания целей политики, увеличения многопериодности и ретроспективности анализа, включения прямого и косвенного анализа пути в исследовании затрат и выгод, постоянного мониторинга, разработки новых методов оценки и использования их результатов в реальной прикладной пространственной политике [7].

Оценка эффективности инструментов осуществляется на различных уровнях простран-

ственной иерархии: на макро-, мезо- и микро-региональном уровнях. При этом оцениваются количественными и качественными методами успешность различных мер поддержки: дотаций и субсидий, эффектов от поддержки больших инфраструктурных проектов и создания специальных территориальных зон и др.

На наш взгляд, можно выделить четыре больших класса прикладных задач, на решение которых направлена оценка эффективности:

— оценка эффективности предоставления общественных благ в регионах (например, селективной финансовой помощи территориям, подсчета затрат и результатов по реестру расходных обязательств федеральных ведомств, федеральных и региональных институтов развития);<sup>1</sup>

— оценка эффективности форм (точечных феноменов) пространственной организации экономики (индустриальных парков, специальных зон и т. д.) [8];

— оценка поддержки региональных и макрорегиональных целевых программ как совокупности реализации программно-целевых задач с вызываемыми ими каскадами прямых, косвенных и индуцированных эффектов в регионах (например, создание Братско-Усть-Илимского ТПК, развитие долины реки Теннесси, района Аппалачей, региональной программы развития Западной Финляндии и др.)<sup>2</sup> [9];

<sup>1</sup> Evaluating the Selective Financial Assistance in Northern Ireland. A Final Report to DETI, 2013. 145 p.

<sup>2</sup> Ramboll Management Consulting. Maakuntaohjelma aluekehityksen välineenä: näkökulmina vaikuttavuus ja alueen kokonaiskehittäminen [Электронный ресурс]. URL: <http://www.satakuntaliitto.fi/sites/satakuntaliitto.fi/files/tiedostot/linkki2ID1521.pdf> (дата обращения 08.04.2020 г.).

— оценка эффекта от формирования макрорегионов, в основе которых лежит реализация крупных проектов (например, Белкомура, Нового шелкового пути и др.) [10].

Очевидно, что оценка эффективности может быть рассмотрена, в соответствии со схемой, представленной на рисунке, в нескольких временных перспективах: кратко-, средне- и долгосрочной. Анализ многих публикаций свидетельствует, что разработка рекомендаций по результатам оценки существенно зависит от горизонта принимаемых решений, который закладывается при проведении оценки эффективности.

Так, если первичной целью является выход на траекторию устойчивого экономического роста в среднесрочной перспективе, то при оценке эффективности следует сделать акцент на применение и оценку эффективности мер господдержки, направленных на усиление экономической конкурентоспособности регионов посредством НИОКР, развития инфраструктуры, мер по развитию малого и среднего предпринимательства и крупных компаний [12]. Указанная среднесрочная задача может дополняться обеспечением экономического роста в долгосрочной перспективе. Тогда оценка эффективности мер господдержки должна включать исследование продвижения по таким направлениям, как повышение территориальной сплоченности регионов, устойчивости их развития, сокращение неравенства и балансирование указанных целей с другими социальными и политическими целями долгосрочного развития.

### **Оценка эффективности в контексте смены парадигмы региональной политики**

Современная оценка эффективности инструментов региональной политики претерпевает методологические изменения в контексте изменений парадигмы политики регионального развития. Они стали возможными вследствие трансформации понимания процессов развития территориально-отраслевых систем. Это было обеспечено во многом благодаря усилиям нескольких исследовательских коллективов, разрабатывающих новую парадигму региональной политики для стран ОЭСР на базе идей эндогенного роста.

Так, до 2000-х гг. инструменты региональной политики были направлены на устранение различий между регионами путем предоставления субсидий для выравнивания их более низких доходов. Региональная политика разрабатывалась преимущественно централь-

ными правительствами, которые осуществляли узко определенные программы экономического развития. Этот подход считался постепенно все более и более неэффективным и неустойчивым с фискальной точки зрения.

Применение инструментов региональной политики в новой концепции базируется на идее интеграции отдельных политик как по горизонтали (обеспечение взаимодействия между региональной, промышленной и исследовательской политикой), так и по вертикали (с задействованием всех уровней государственного управления) [13].

Указанная смена парадигмы в региональной политике ставит новые задачи перед оценкой эффективности инструментов. Это означает, что в оценку эффективности инструментов должны быть включены социальные, культурные и политические элементы, а саму оценку следует воспринимать как гибкий инструмент управления, интегрирующий возможные изменения условий и потребностей региональных субъектов [14].

С изменением объектов оценки тесно связана и логика ее проведения: в соответствии с нисходящим подходом «сверху вниз» (централизованным) и восходящим «снизу вверх» (от региона и его потребностей), между которыми у оценщиков обычно возникает дилемма. Первый подход более ориентирован на общую эффективность, а второй — на детальное познание. Следует учитывать, что подход «сверху вниз» в общем виде оперирует более укрупненными оценками возможных мер и, следовательно, дает приблизительные результаты. Восходящий подход, основанный на логике «снизу вверх» подробно описывает различия и возможности мер, но, безусловно, упрощает результат воздействия мер поддержки, не позволяя увидеть их в общей системе регионов страны со сложными системами взаимосвязей и взаимозависимостей.

И хотя в современных условиях различные доступные методы позволяют проводить подробный анализ в разрезе мер (инструментов) поддержки с использованием разных подходов, в настоящее время отсутствует методология их увязки с целью проведения одновременного кросс-регионально-инструментального анализа (табл.).

Сложность оценки эффективности, возникающая главным образом из разнящихся интересов, усугубляется тем, что она может проявляться во многих формах. Так, разнообразные руководящие принципы и рабочие документы, которые действуют в качестве правил, только



Особенности макро- и микроподходов к оценке эффективности мер поддержки

| Аспект                      | Особенности подходов                                       |  |
|-----------------------------|--|--|
|                             | микроподход (снизу вверх)                                  | макроподход (сверху вниз)  |
| Общая структура             | Неформальная, гибкая, использование субъективных элементов | Формализованная, комплексная, объективная, базированная на поведенческих теориях |
| Уровень дезагрегации данных | Высокий (сильно индивидуализированная работа)              | Низкий (агрегированный, экономика в целом)                                       |
| Использование теорий        | Слабое (преднамеренное)                                    | Сильное (макроэкономический фундамент)   |
| Калибровка модели           | Преднамеренная, неформальная                               | Научная, эконометрическая  |
| Влияние политики            | Неявное, рейтинговое                                       | Явное, строго квантифицируемое   |
| Влияние экстерналий         | Обычно игнорируется  | Обычно явно моделируется   |

Источник: [15].

создают основу, в то время как национальная и региональная среда, институциональная система и характер освоения государственных средств в разных странах различны. Культура оценки и административный потенциал для решения таких задач также различаются в различных национальных моделях. Если, например, в странах Северной Европы существует сильная традиция оценки регионального развития, то в южных странах Европы, таких как Греция и Италия, специализированная оценка эффективности еще не стала неотъемлемой частью административной системы [16].

### Неоклассический и эндогенный подходы в оценке эффективности

Подходы к оценке эффективности инструментов региональной политики также зависят от базового понимания процесса возникновения регионального экономического роста — в соответствии с неоклассическим или эндогенным подходами.

Характерными чертами парадигмы неоклассического роста, важными с точки зрения оценки эффективности инструментов региональной политики, являются:

- отрицание региональных различий как объекта государственного регулирования в долгосрочной перспективе;

- возможность региональных рынков приходить в состояние равновесия через замещение труда капиталом и наоборот;

- необходимость поддержки региональных проектов лишь социальной направленности;

- определение роли государства как игрока, выступающего преимущественно на стороне других сильных игроков рынка (сильных конкурентоспособных регионов, предприятий) [17–18].

В свою очередь, теория эндогенного роста пытается преодолеть ограничения неоклассического подхода, давая объяснение региональ-

ного роста через встроенный механизм поиска региональных инноваций, внутренне присущий научно-техническому прогрессу [19–21].

В соответствии с указанным подходом, именно процесс распространения технологий может принести пользу даже малым регионам и странам, которым не придется полагаться на знания, созданные исключительно в их собственных границах. В последнее время, с расширением многонациональных корпораций и развитием информационных технологий новые идеи очень быстро продвигаются в глобальном пространстве, поверх национальных и региональных границ. В модели догоняющего роста постулируется, что свойства знаний о технологиях (как общественном благе) могут иметь международное измерение, которое благоприятствует развитию менее развитых стран.

Кроме того, в соответствии с моделью эндогенного роста, чем в большей степени технологии того или иного региона связаны с технологиями самого передового региона, тем быстрее будет происходить технический прогресс в таком регионе. Основная идея проста: последователи могут имитировать изобретения технологического лидера, не изобретая каждый раз колесо. Таким образом, обладая способностью поглощать и адаптировать иностранные технологии, отстающие страны или регионы могут использовать знания, полученные в развитых странах, чтобы наверстать упущенное. В этой перспективе технологическая отсталость оставляет возможности для успешной имитации, приводя к сближению уровней развития, но и исключает при этом для отстающего региона шансы на опережающее развитие.

Теория эндогенного роста как основа многих современных теорий, ставящих во главу угла самораскрытие внутреннего потенциала региона, исходит из того, что аргументы неоклассического подхода не соответствуют дей-

ствительности. В реальном экономическом мире происходят периоды подъема и спада в разных регионах, разных странах или разных секторах. Разрывы и различия в развитии регионов и стран являются повсеместными. Поэтому постулируется, что рынок не способствует сближению уровней развития регионов, а, напротив, способствует концентрации экономической активности. В результате региональные различия становятся все больше и больше [22]. В этом случае методические подходы к оценке эффективности мер поддержки должны выполнять оценку темпов сокращения межрегиональных и внутрирегиональных различий по обеспеченности различными объектами социально-экономической инфраструктуры, а также оценку темпов смягчения иных диспропорций.

Характерными чертами парадигмы эндогенного роста, важными с точки зрения оценки эффективности мер поддержки регионального развития, являются:

- естественность региональных различий, имманентно присущая региону, и разработка мер поддержки по их сокращению;

- отсутствие эквивалентного перетока труда и капитала между регионами;

- «воспитательный характер» инструментов региональной политики для территории, формирующий «правильное» раскрытие ее собственных возможностей (в соответствии с концепцией национальной экономики Ф. Листа);

- существование в каждой ячейке национальной территории «спящей программы развития», которую необходимо обнаружить, раскрыть, чтобы «пробудить» регион к использованию собственных конкурентных преимуществ;

- исполнение государством роли независимого арбитра среди всех игроков единого экономического пространства.

Оценки эффективности мер поддержки регионального развития могут опираться на положения обоих подходов, учитывая их сравнительную применимость к оценке конкретной страновой и региональной ситуации, а также особенности анализируемого периода развития стран и регионов.

#### **Развитие методов оценки эффективности на современном этапе**

Развитие методов и подходов к оценке эффективности региональной политики происходит по нескольким векторам.

С одной стороны, идет дальнейшая разработка традиционных методов, включение в

них новых показателей. Например, широко для оценки инструментов региональной политики используется методология многокритериального анализа. Она изначально исходила из необходимости применения многосоставной оценки результатов региональной политики как сложного многомерного процесса, в ходе которого в процессе принятия решений приходится учитывать природные, экономические, демографические, плановые, инженерные, управленческие и другие факторы.

В многокритериальном подходе всегда присутствует задача выбора наиболее подходящего состава показателей для конкретной цели. Постепенно накапливались различные вариации многокритериального метода, и он стал весьма часто применяться для систематической оценки сложных программ, таких как программы структурных фондов ЕС [23].

С другой стороны, с развитием эконометрических техник и появлением наборов микроданных развиваются новые методы, такие как оценка разности в разностях «*difference-in-difference*». Этот метод обычно основан на анализе влияния региональной политики на производительность предприятий. Эффекты изучаются на агрегированных уровнях, таких как регионы. На первом этапе формируются группы схожих регионов (предприятий). Затем сопоставляется распределение характеристик по фирмам в регионах, получивших и не получивших поддержку [24]. На наш взгляд, несмотря на развитие эконометрических методов и специализированных программно-модельных комплексов, их объяснения для решения задач прикладной региональной политики редко бывают очевидными. Большая часть работы по развитию методов оценки по-прежнему заключается в выборе из всего множества приемлемого метода проведения оценки для конкретной ситуации и получения результатов с учетом доступности исходных данных и наоборот.

Еще одним способом развития методов оценки являются попытки учета количественно слабоизмеримых показателей или слабоструктурированных альтернатив. Например, классический метод соизмерения издержек и выгод (СВА) обогащается за счет одновременного рассмотрения экологических и социальных факторов и оценки показателей, которые трудно «монетизировать» (например, оценка косвенных эффектов от использования новых технологий, новых эффектов от транспортной связности, что характерно для больших пространственных проектов экономического развития). Недоучет этих факторов может приве-

сти к однозначным решениям, которые получаются лишь исходя из оценок текущей и будущей стоимости проекта, и содержат много скрытых неопределенностей.

Распространенный метод оценки эффективности инструментов, опирающийся на анализ кейсов, превращает сам процесс измерения эффективности в очень конкретный проект со специфическим социально-экономическим и институциональным контекстом. Он может включать целый ряд различных методов качественной и количественной оценки. В то же время, кейсовый подход сопровождается рядом ограничений: результаты являются сложными и часто громоздкими (поскольку оценка направлена на учет сложности конкретного социально-экономического контекста и могут быть несовместимыми друг с другом).

Достаточно новым подходом является метаанализ (или метаоценка) как способ, включающий анализ совокупности данных, полученных в результате ряда оценочных исследований и сведенных в единую базу данных, которая позволяет как анализировать результаты всех собранных данных в совокупности, так и рассматривать различные выборки-обобщения — по регионам или инструментам.

Однако этот подход также связан с рядом ограничений: в рамках этого подхода не создаются новые данные, по своей сути этот подход является ограниченным, с риском изъятия инструментов или методов. Также могут быть трудно сопоставимы параметры отдельных ранее проведенных исследований, недоступно описание методов исследований, потенциально приводящее к предвзятости, субъективизму. Помимо этого, исследователи, проводящие метаоценку, могут быть, в свою очередь, субъективны и дополнительно предвзяты.<sup>1</sup>

Если не концентрироваться в данной статье на тонкостях процесса оценки эффективности экономических зон, кластеров, промышленных парков различными зарубежными школами и направлениями (что составило бы предмет отдельной статьи), лучше, на наш взгляд, выглядят те, кто обеспечивает возможности формирования единой интегральной оценки, что, в конечном счете, необходимо для объективизации процесса оценивания при сохранении необходимой для сравнения различных проектов гибкости и, одновременно,

транспарентности и воспроизводимости результатов [25–26].

Методологически важно, что за рубежом (как и в России) не существует универсальной общепринятой и удовлетворительной с точки зрения экспертного сообщества методики оценки эффективности и выбора инструментов региональной политики.

В целом отметим, что критериями эффективности инструментов региональной политики в рамках абсолютного большинства подходов являются:

- объективное и субъективное восприятие динамики уровня качества жизни;
- ускорение экономического развития региона, подтягивание его к уровню более развитых (или к среднему по стране);
- уменьшение межрегиональных различий по уровню душевого ВВП;
- увеличение инвестиционной привлекательности региона и активности частных инвесторов;
- наличие позитивных структурных сдвигов в экономике (например, рост внешнеэкономической деятельности при увеличении доли обрабатывающих производств).

Если инструменты региональной политики по итогам оценки показывали незначительную эффективность, то чаще всего причинами называются:

- нерациональный выбор архитектуры инструментов, слабая приоритетность их использования;
- чрезмерно оптимистичные предположения о сроках применения инструментов для достижения эффективных результатов;
- дисбаланс между инвестициями государственного и частного секторов на разных этапах реализации инвестиционных проектов;
- недостаточное внимание к пространственным или территориальным особенностям регионов, недоучет региональных различий.

#### **Рекомендации для оценки эффективности федерального инструментария региональной (пространственной) политики России**

На основании анализа зарубежного опыта оценки эффективности инструментов можно дать следующие рекомендации. Эффективность применения инструментов во многом зависит от того, насколько они удачно сочетаются друг с другом, насколько их специфика их действия соответствует остроте проблем конкретной территории и позволяет более или менее синхронно работать.

<sup>1</sup> What Works Centre for Local Economic Growth. Evidence Review: Access to Finance [Электронный ресурс]. URL: [http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Policy\\_Reviews/14-10-31-Access-to-Finance.pdf](http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Policy_Reviews/14-10-31-Access-to-Finance.pdf) (дата обращения 08.04.2020).

Для успешного применения инструментов необходимы организация контроля за целевым применением инвестиционных стимулов и, наряду с учетом частных критериев эффективности (коммерческих), учет обобщающих критериев, например, ускорения экономического развития региона.

Различные инструменты могут оказывать неодинаковое влияние на разнообразные факторы размещения. Но в случае если целью пространственного развития является поддержка развития и локализации высокотехнологичных отраслей (например, биотехнологий, нанотехнологий), и инструменты реализации проектов должны быть прецизионно настроены на те факторы, которые способствуют становлению высоконаучноемкого производства и ускоренному экономическому росту.

В оценке инструментов региональной политики возрастает роль научно-технологического фактора как основного источника развития. Поэтому практически каждый инструмент необходимо проверять на соответствие этому ключевому фактору (насколько он способствует переходу поддерживаемого им проекта к инновационной экономике).

Представляется необходимым учет специфики отрасли, чтобы применять инструменты к тем видам экономической деятельности в пространстве, которые находятся далеко от текущей технологической границы, и постепенно свертывать поддержку при достижении ее регионом.

В практике развитых стран инструменты реализации проектов пространственного развития являются функцией от выбора стратегических направлений развития страны, а не текущей административной деятельности, например, развития инфраструктуры, которая составляет рутинные прямые обязательства государственной деятельности. После выбора стратегических приоритетов следует выбор приоритетных отраслей (в любом случае, отраслевое планирование занимает сильные позиции в развитых странах) и выбирается определенный инструмент развития.

Оценку инструментов региональной политики целесообразно позиционировать не как результат узкой «поддержки», а как инструмент запуска инновационного локального производственного цикла создания и внедрения знаний на определенной территории, которые бы отвечали стратегическим интересам страны. Именно по такому принципу, например, применяются многочисленные немецкие программы развития инновационной деятель-

ности в слаборазвитых в экономическом отношении новых восточных землях.

В государственной политике регионального развития каждый инструмент должен занять свое место. Возможно говорить о некоем «ядре» инструментов (чаще всего — государственные и целевые программы) и остальной вариативной части, которая настраивается государством в зависимости от обстоятельств текущей ситуации в конкретных регионах.

При выборе инструментов региональной политики представляется целесообразным идти от крупных узловых региональных проблем пространственного развития. Также значение имеет сам характер проведения пространственной политики: ее нейтральность по отношению к пространству (или, как сильнее выражаются западные коллеги, «пространственная слепота») или локальная ориентированность с попыткой настроиться на особенности территориального развития. Второй подход представляется более эффективным, так как позволяет регионализировать значительно усилившуюся в последние годы технологическую и инновационную политику и управлять ее ключевыми процессами для достижения экономического роста — базовыми и прикладными исследованиями, механизмами передачи технологий, укреплением региональных инновационных сетей.

### Заключение

Таким образом, подводя итоги проведенного в данной статье обзора зарубежных теоретических и практических подходов и методов оценки эффективности инструментов региональной политики, следует подчеркнуть, что задачи эффективного управления пространственным развитием выдвигают на передний план требование о наличии точной и своевременной информации об эффективности достижения целей проводимой региональной политики.

Оценка эффективности должна обязательно учитывать многоцелевой характер современной региональной политики, которая во всем мире все в большей степени становится политикой, акцентированной одновременно на решении двух базовых задач — обеспечения конкурентоспособности регионов (то есть, достижения пространственной эффективности) и выравнивания уровней их социально-экономического развития (то есть обеспечения пространственной справедливости).

В связи с изложенным, задачу оценки эффективности инструментов региональной по-



литики, во-первых, следует рассматривать в более широкой постановке, а не только как задачу осуществления некоего финансового и административного контроля, то есть, с позиции обеспечения учета событий, ведущих к региональному развитию и улучшению программ, в рамках которых осуществляется его поддержка.

В целях реализации стратегии пространственного развития целесообразно создание комплексной системы оценки инструментов регионального развития, позволяющей проводить оценку эффективности воздействия инструментов на постоянной основе (до, во время

и после ее осуществления), в разрезе всех мер и инструментов поддержки, с обеспечением обратной связи (осуществляемых мер с достижением целей), а также оценивая и систематизируя последствия социально-экономической политики в регионах.

Для отечественных исследований в сфере оценки эффективности проводимой региональной (пространственной) политики критически важна творческая переработка зарубежного опыта с неизбежной корректировкой на специфические региональные и отраслевые особенности проведения политики.

### Благодарность

Статья подготовлена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

### Список источников

1. Кузнецова О. В. Особые экономические зоны. Эффективны или нет? // Пространственная экономика. — 2016. — № 4. — С. 129–152. — doi: 10.14530/se.2016.4.129–152.
2. Швецов А. Н. «Точки роста» или «черные дыры»? К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий // Российский экономический журнал. — 2016. — № 3. — С. 40–61.
3. Михеева Н. Н., Ананьева Р. И. Инструменты региональной политики. Оценка эффективности использования // Регион. Экономика и социология. — 2011. — № 3. — С. 39–57.
4. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Территории опережающего развития. Падение или иллюзия? // ЭТАП. Экономическая теория, анализ, практика. — 2015. — № 2. — С. 72–84.
5. Симачев Ю. В., Кузык М. Г., Иванов Д. С. Российские финансовые институты развития. Верной дорогой // Вопросы экономики. — 2012. — № 7. — С. 4–29. — doi: 10.32609/0042–8736–2012–7–4–29.
6. Лимонов Л. Э., Несена М. В. Оценка воздействия государственных инвестиционных программ на показатели социально-экономического развития территорий // Вопросы экономики. — 2019. — № 1. — С. 109–123. — doi: 10.32609/0042–8736–2019–1–109–123.
7. Gibbons S., Nathan M., Overman H. Evaluating spatial policies // *Town Planning Review*. — 2014. — Vol. 85, iss. 4. — P. 427–432.
8. Sharma S. P., Taneja R., Munjal A. Current State and Performance Review of SEZs in India: A Survey // *FOCUS. Journal of International Business*. — 2015. — Vol. 2(1) — P. 76–88.
9. Knop H., Straszak A. The Bratsk-Ilimsk Territorial Production Complex: A Field Study Report. IIASA Research Report. — Laxenburg, Austria: IIASA, 1978. — 379 p.
10. Fedorenko V. The New Silk Road Initiatives in Central Asia // *Rethink Paper*. — 2013. — Vol. 10. — 15 p.
11. Fratesi U., Perucca G. Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions // *Investigaciones Regionales*. — 2014. — Vol. 29. — P. 165–191.
12. Bednarz M., Broekel T. The relationship of policy induced R&D networks and inter-regional knowledge diffusion // *Journal of Evolutionary Economics*. — 2019. — Vol. 29. — P. 1459–1481.
13. Vanthillo T., Verhetsel A. Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders // *Belgeo*. — 2012. — Vol. 1(2). — P. 1–19. — doi: 10.4000/belgeo.7083.
14. Díez M. A. Evaluating new regional policies reviewing the theory and practice // *Evaluation*. — 2002. — Vol. 8, iss. 3. — P. 285–305. — doi: 10.1177/135638902401462439.
15. Bradley J., Mitze T., Morgenroth E., Untiedt G. An Integrated Micro-Macro (IMM) Approach to the Evaluation of Large-Scale Public Investment Programmes: The Case of EU Structural Funds // *ESRI. Working Paper*. — 2015. — No. 167. — 98 p.
16. Bachtler J., Wren C. Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges // *Regional Studies*. — 2006. — Vol. 40, № 2. — P. 143–153.
17. Fingleton B., Fisher M. Neoclassical theory versus new economic geography: competing explanations of cross-regional variation in economic development // *The Annals of Regional Science*. — 2010. — Vol. 44. — P. 467–491.
18. Carlino G., Mills L. Testing neoclassical convergence in regional incomes and earnings // *Regional Science and Urban Economics*. — 1996. — Vol. 26, № 6. — P. 565–590.
19. Stough R. R. Endogenous Growth Theory and the Role of Institutions in Regional Economic Development // *Theories of Endogenous Regional Growth / Johansson B., Karlsson C., Stough R. R. eds.* — Berlin : Springer, 2001. — 428 p. — P. 17–48. — doi: 10.1007/978–3–642–59570–7.

20. *Izushi H.* What Does Endogenous Growth Theory Tell about Regional Economies? Empirics of R&D Worker-based Productivity Growth // *Regional Studies*. — 2008. — Vol. 42, № 7. — P. 947–960.
21. *Martin R., Sunley P.* Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development // *Economic Geography*. — 1998. — Vol. 74, № 3. — P. 201–227. — doi: 10.2307/144374.
22. *Gang L.* The Origin of EU Regional Policy in a theoretical perspective // Working paper series on european studies institute of european studies Chinese academy of social sciences. — 2012. — Vol. 6, № 5. — 23 p.
23. *Bagarani M.* Applying Multicriteria Analysis in On-Going Evaluation of EU Structural Programmes // *Yildiz Social Science Review*. — 2015. — Vol. 1, № 2. — P. 1–17.
24. *Kline P., Moretti E.* Local economic development, agglomeration economies and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee valley authority // *The Quarterly Journal of Economics*. — 2014. — Vol. 129. — № 1. — P. 275–331.
25. Participatory multi-criteria analysis of irrigation management alternatives: The case of the Caia irrigation district, Portugal / *Antunes P., Karadzic V., Santos R., Beça P., Osann A.* // *International Journal of Agricultural Sustainability*. — 2011. — Vol. 9, № 2. — P. 334–349.
26. *Munda G.* Social multi-criteria evaluation: methodological foundations and operational consequences. // *European Journal of Operational Research*. — 2004. — Vol. 158, № 3. — P. 662–677.

### Информация об авторе

**Котов Александр Владимирович** — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт отраслевых рынков и инфраструктуры, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС); Researcher ID: O-1938–2018; ORCID: 0000–0003–2990–3097 (Российская Федерация, 119571, г. Москва, пр. Вернадского, 82; e-mail: alexandr-kotov@yandex.ru).

For citation: Kotov, A. V. (2020). Assessing the Effectiveness of Regional Policy Tools. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 16(2), 352–362

**A. V. Kotov**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
(Moscow, Russian Federation; e-mail: alexandr-kotov@yandex.ru)

### Assessing the Efficiency of Regional Policy Tools

*Implementing the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation involves various regional policy measures and requires choosing the most appropriate tools. The issue gains importance in case of combining the search for additional sources of growth with an integrated system for assessing the efficiency of the existing measures. Admittedly, such system in the Russian Federation is still in its formation. Therefore, in order to implement public policy, it is crucial to critically analyse the most significant aspects of the methodology for assessing the efficiency. The concept of «efficiency», apart from efficiency itself, includes the performance, impact, and usability of the tool. The assessment of the efficiency varies in different countries, as it is not a single practice that can be applied regardless of geographical and historical context. The paper substantiates the idea that the assessment of the efficiency includes the examination of social, cultural and political elements. The assessment is a flexible management tool, not just an instrument demonstrating the reduction of regional differences. Drawing on the principles of spatial hierarchy, the paper suggests assessing the efficiency of regional policy tools at the macro-, meso- and micro-regional levels. The assessment focuses on solving four large classes of applied problems: provision of public goods, forms of the spatial organisation of the economy, implementation of regional and macro-regional programs, and the development of large projects. The characteristics of the assessment of the efficiency depend on the choice of either endogenous or exogenous growth theory. Additionally, the assessment of the efficiency of a variety of programs (multi-criteria evaluation) specifically differs from the assessment of individual programs of spatial development. It is advisable to consider the practice of assessment in a broader context, not just as a task of financial and management control. The research findings can be used for creating an integrated system that provides feedback, organises the consequences of regional policies and the effects of achieving national development goals.*

**Keywords:** tools, regional policy, spatial development, performance assessment, methods, foreign experience, short-term and long-term effects, exogenous growth, endogenous growth theory, strategy of spatial development

### Acknowledgments

*The article has been prepared in accordance with the state task for the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.*

### References

1. Kuznetsova, O. V. (2016). Osobyie ekonomicheskie zonyi: effektivny ili net? [Special economic zones: efficient or not?]. *Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics]*, 4, 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129–152 (In Russ.)
2. Shvetsov, A. N. (2016). «Tochki rosta» ili «chernye dyry»? (k voprosu ob effektivnosti primeneniya «zonalnykh» instrumentov gosstimulirovaniya ekonomicheskoy dinamiki territoriy) [«Points of Growth» or «Black holes»? (Concerning Application Effectiveness of «Zonal» Tools for Government Boosting of Territories' Economic Dynamics)]. *Russian economic journal [Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal]*, 3, 40–61. (In Russ.)

3. Mikheyeva, N. N. & Ananyeva, R. I. (2011). Instrumenty regionalnoy politiki: otsenka effektivnosti ispolzovaniya [Tools of regional policy: assessing the efficiency of their application]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya. [Region: Economics and Sociology]*, 3, 39–57. (In Russ.)
4. Bukhvald, E. M. & Valentik, O. N. (2015). Territorii operezhayushchego razvitiya: padenie ili illyuziya? [The territories of advanced development: breakthrough or illusion?]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika. [ETAP: economic theory, analysis and practice]*, 2, 72–84. (In Russ.)
5. Simachev, Yu. V., Kuzyk, M. G. & Ivanov, D. S. (2012). Rossiyskie finansovye instituty razvitiya: vernoy dorogoy [Russian Financial Development Institutions: Are We on the Right Way?]. *Voprosy ekonomiki*, 7, 4–29. DOI: 10.32609/0042–8736–2012–7–4–29 (In Russ.)
6. Limonov, L. E. & Nesena, M. V. (2019). Otsenka vozdeystviya gosudarstvennykh investitsionnykh programm na pokazateli sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya territoriy [Evaluation of the impact of public investment programs on social and economic performance of territories]. *Voprosy ekonomiki*, 1, 109–123. DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–109–123 (In Russ.)
7. Gibbons, S., Nathan, M. & Overman, H. (2014). Evaluating spatial policies. *Town Planning Review*, 85(4), 427–432.
8. Sharma, S. P., Taneja, R. & Munjal, A. (2015). Current State and Performance Review of SEZs in India: A Survey. *FOCUS: Journal of International Business*, 2(1), 76–88.
9. Knop, H. & Straszak, A. (1978). *The Bratsk-Ilimsk Territorial Production Complex: A Field Study Report*. IIASA Research Report. Austria: IIASA, 379.
10. Fedorenko, V. (2013). *The New Silk Road Initiatives in Central Asia*. Rethink Paper No. 10. Washington, D.C.: Rethink Institute, 15.
11. Fratesi, U. & Perucca, G. (2014). Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions. *Investigaciones Regionales*, 29, 165–191.
12. Bednarz, M. & Broekel, T. (2019). The relationship of policy induced R&D networks and inter-regional knowledge diffusion. *Journal of Evolutionary Economics*, 29, 1459–1481.
13. Vanthillo, T. & Verhetsel, A. (2012). Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders. *Belgeo*, 1(2), 1–19. DOI: 10.4000/belgeo.7083
14. Díez, M. A. (2002). Evaluating new regional policies reviewing the theory and practice. *Evaluation*, 8(3), 285–305. DOI: 10.1177/135638902401462439.
15. Bradley, J., Mitze, T., Morgenroth, E. & Untiedt, G. (2005). *An Integrated Micro-Macro (IMM) Approach to the Evaluation of Large-Scale Public Investment Programmes: The Case of EU Structural Funds*. ESRI Working Paper No. 167, 98.
16. Bachtler, J. & Wren, C. (2006). Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies*, 40(2), 143–153.
17. Fingleton, B. & Fisher, M. (2010). Neoclassical theory versus new economic geography: competing explanations of cross-regional variation in economic development. *The Annals of Regional Science*, 44, 467–491.
18. Carlino, G. & Mills, L. (1996). Testing neoclassical convergence in regional incomes and earnings. *Regional Science and Urban Economics*, 26(6), 565–590.
19. Stough, R. R. (2001). Endogenous Growth Theory and the Role of Institutions in Regional Economic Development. In: *B. Johansson, C. Karlsson, R. R. Stough (Eds.), Theories of Endogenous Regional Growth* (pp. 17–48). Berlin: Springer. DOI: 10.1007/978–3–642–59570–7.
20. Izushi, H. (2008). What Does Endogenous Growth Theory Tell about Regional Economies? Empirics of R&D Worker-based Productivity Growth. *Regional Studies*, 42(7), 947–960.
21. Martin, R. & Sunley, P. (1998). Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development. *Economic Geography*, 74(3), 201–227. DOI: 10.2307/144374.
22. Gang, L. (2012). *The Origin of EU Regional Policy in a theoretical perspective*. Working paper. Series on european studies, 6(5). Institute of european studies, Chinese academy of social sciences, 23.
23. Bagarani, M. (2015). Applying Multicriteria Analysis in On-Going Evaluation of EU Structural Programmes. *Yildiz Social Science Review*, 1(2), 1–17.
24. Kline, P. & Moretti, E. (2014). Local economic development, agglomeration economies and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee valley authority. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 275–331.
25. Antunes, P., Karadzic, V., Santos, R., Beça, P. & Osann, A. (2011). Participatory multi-criteria analysis of irrigation management alternatives: The case of the Caia irrigation district, Portugal. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 9(2), 334–349.
26. Munda, G. (2004). Social multi-criteria evaluation: methodological foundations and operational consequences. *European Journal of Operational Research*, 158(3), 662–677.

### Author

**Aleksandr Vladimirovich Kotov** — PhD in Economics, Senior Research Associate, Institute of Industry Markets and Infrastructure, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Researcher ID: O-1938–2018; ORCID: 0000–0003–2990–3097 (82, Vernadskogo Av., Moscow, 119571, Russian Federation; e-mail: alexandr-kotov@yandex.ru).