

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

О. Б. Березинская

Принципы формирования
и проведения
структурной политики

Мировой опыт

и его применение в России



Издательский дом «Дело»
Москва · 2014

УДК 338.2
ББК 65.050.11
Б48

Березинская, О. Б.

Б48 Принципы формирования и проведения структурной политики: мировой опыт и его применение в России / О.Б. Березинская. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. — 52 с. — (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-0984-1

Проведение целенаправленной и эффективной структурной политики и ее соотнесение со стратегическими целями национальной экономики имеет принципиальную важность, поскольку способствует выходу на целевой тренд роста и формированию целевой социально-экономической конфигурации. Такая политика реализуется не только государствами, но и наднациональными образованиями, и демонстрирует эволюцию их приоритетов социально-экономического развития.

В работе предложен анализ мирового опыта проведения структурной политики, дается ее научное обоснование, приводятся практические механизмы, институты и регламенты, рассмотрены особенности процесса интеграции структурных проектов в социально-экономическую политику в России. Разработка и реализация государственной структурной политики рассматривается как наиболее эффективный способ достижения целевых показателей социально-экономического развития России, а также консолидации целевых параметров всех поддерживаемых государством стратегий в единых стратегических документах планирования.

Автор выражает благодарность В.С. Вахитайну, А.Л. Ведеву, Е.А. Ленской, Н.В. Поваровой, Д.М. Розозину за предоставленные материалы и ценные комментарии.

ISBN 978-5-7749-0984-1

УДК 338.2
ББК 65.050.11

ВВЕДЕНИЕ

В условиях глобализации и все большей открытости экономик, динамизма экономических процессов прогнозирование и планирование социально-экономических процессов, адаптация экономической политики к изменяющимся условиям, как внутри страны, так и в мировом масштабе, приобретает все большую значимость. Важнейшие задачи экономической политики, а именно задачи снижения негативных последствий фактической динамики развития экономики, активизации внутреннего потенциала национальной экономики, формирования целевой структуры экономики и социальной сферы, призвана решать структурная политика как стратегически необходимый компонент государственной внутренней политики.

Под *структурной политикой* для целей настоящей работы понимается политика, направленная на поддержку отдельных видов экономической деятельности (*отраслевая политика*), ориентированная на опережающее развитие отдельных регионов (*региональная политика*), имеющая

целью поддержку занятых в отдельных видах экономической деятельности (специальные *социальные программы*). Проведение целенаправленной и эффективной структурной политики в ее непосредственном соотнесении со стратегическими целями экономики имеет принципиальную важность, поскольку именно она способствует выходу на целевой тренд роста и формированию целевой социально-экономической конфигурации. Такая политика реализуется не только государствами, но и наднациональными образованиями, и демонстрирует эволюцию их приоритетов социально-экономического развития.

Современный мировой опыт свидетельствует об отходе развитых экономик от концепции, существовавшей в середине XX в. и декларировавшей необходимость полагаться на рыночную балансировку размещения производительных сил и трудовой миграции. Как минимум на протяжении последних двадцати лет структурная политика, ее научное обоснование, практические механизмы, институты и регламенты претерпели значительную эволюцию.

В то же время в России структурная политика как неотъемлемая часть внутренней социально-экономической политики пока развита крайне слабо. На практике существуют разработанные профильными министерствами и экспертными сообществами многочисленные отраслевые стратегии, а также стратегии развития социально-экономического развития субъектов РФ и федеральных округов, продвигаемые региональными властями. Вместе с тем эти стратегии не сопрягаются на макроуровне и слабо связаны друг с другом и с Программой долгосрочного социально-экономического развития России, разрабатываемой Министерством экономики. Зачастую эти стратегии представляют собой самопрезентацию регионов РФ или производственных отраслей для внешних инвесторов или обоснование обращения к федеральным властям с целью предоставления бюджетных средств для развития, налоговых льгот или государственной поддержки в других формах. Наконец, в связи с тем, что существующие региональные и отраслевые стратегии и концепции разнородны по структуре, целям, терминологии, предполагают

значительную вовлеченность государства в их реализацию, но не формализуют права и ответственность сторон в процессе их реализации, включение таких программ в государственные документы стратегического планирования затруднительно или невозможно.

В этом контексте *перспектива непосредственного включения структурных программ в генеральные стратегические программы, концепции развития России в целом напрямую увязана с вопросом изменения положения структурной политики во внутренней социально-экономической политике страны, с ее конкретизацией, достижением большей прозрачности, целенаправленности, с разработкой ее институциональной организации.* Разработка и реализация государственной структурной политики — это единственно возможный путь как для достижения целевых показателей социально-экономического развития России, так и для консолидации целевых параметров всех поддерживаемых государством стратегий в единых стратегических документах планирования.

Любая структурная политика предполагает наличие соответствующих атрибутов в виде обоснования ее необходимости и целеполагания, набора формальных стандартов, критериев и регламентов, государственных институтов, осуществляющих менеджмент, и системы мониторинга и контроля. Проведение государством структурной политики базируется на понимании обществом ее стратегической полезности, поскольку мероприятия в ее рамках являются, как правило, весьма дорогостоящими. Наконец, ее реализация предполагает регламентированное и ответственное сотрудничество всех ветвей власти и широкое участие частного капитала. Именно унификация стандартов соответствующих стратегий и концепций, признание их проведения задачей государственной внутренней политики, зафиксированные обязанности участников делают соответствующие структурные стратегии достаточно достоверными для включения в глобальные правительственные документы стратегического планирования.

Сложившуюся ситуацию с широким набором отраслевых и региональных программ, не всегда коррелирующих друг

с другом и с Долгосрочной программой социально-экономического развития России, можно объяснить рядом причин.

Во-первых, это наличие у федерального центра значимого набора глобальных задач в виде улучшения инвестиционного климата, выполнения социальных обязательств перед населением и т. д., в контексте которого более частные программы отраслевого и регионального развития продвигаются и реализуются соответствующими бизнес-сообществами или региональными властями. В настоящее время структурная политика не является приоритетом федерального центра. В результате не наработана практика эффективной интеграции и координации деятельности различных ветвей и уровней власти в процессе реализации такой политики. Приоритеты и способы проведения структурной политики не являются очевидными и прозрачными.

Кроме того, немаловажен также существующий пессимизм общества относительно долгосрочных программ, инициируемых государством. Нередко такие программы становятся неоправданно дорогостоящими с точки зрения итоговых результатов и кумулятивного эффекта для смежных территорий (отраслей) и экономики в целом. В этом контексте в восприятии общества современная структурная политика символизирует искусственные цели и стимулы, снижающие мотивацию к самостоятельному развитию у других регионов и отраслей.

Наконец, существующая практика более или менее цивилизованного лоббирования государственной поддержки таких стратегий зачастую более выгодна потенциальным бенефициарам, чем формализованный порядок предоставления заявок и регламентированный порядок реализации стратегий. Выделение соответствующих бюджетных средств в рамках существующих федеральных программ не решает системные вопросы структурных реформ, демонстрируя при этом эффективность неконструктивной конкуренции территорий или отраслей. Они должны выглядеть, с одной стороны, достаточно отстающими, чтобы рассчитывать на поддержку центра, с другой — достаточно привлекательными для частных инвесторов. Отсутствие прозрачной системы стандартов, позволяющих

адекватно оценить текущее состояние и реальный потенциал регионов или отраслей, резко снижает эффективность проведения любой структурной политики и инвестиций и делает единственно возможным способом привлечения ресурсов использование механизма лоббирования.

Вместе с тем формирование и проведение эффективной структурной политики может стать важнейшей составляющей внутренней политики, представляющей собой прямое инвестирование в будущую целевую экономическую и социальную структуру России. Непосредственной задачей такой политики является нивелирование уже сложившихся и прогрессирующих диспропорций как территориального, так и отраслевого плана, что крайне важно в условиях несбалансированной структуры экономики современной России. Однако речь идет не только о структурной политике компенсирующего характера, ее приоритетом очевидно является максимальное использование внутреннего потенциала субъектов РФ и отечественных производств с целью повышения конкурентоспособности российской экономики и улучшения качества человеческого капитала. В частности, соотнесение реального социально-экономического положения регионов РФ и их потенциала с глобальными задачами развития России и определение набора стратегий для государственной поддержки позволит перейти от практики конкуренции регионов и отраслей к их кооперации на основе роста конкурентоспособности.

Мировой опыт свидетельствует, что *структурная политика перестает быть компенсирующей и во все большей степени ориентирована на развитие* — формирование современной инфраструктуры, активную поддержку малых предприятий, развитие инновационной активности, системы переобучения. Очевидно, переход к более ответственному и практическому формированию стратегий структурного развития предполагает не только модернизацию понятийного аппарата и изменение подхода властей, бизнеса и социума к реализации долгосрочных и дорогостоящих планов. Изменение приоритетов развития и тактики проведения внутренней политики обуславливает формирование и развитие нового

инструментария и новых взаимоотношений между участниками стратегий.

Приведенный ниже схематичный анализ мировой практики и эволюции структурной политики позволяет соотнести возможные ее стратегические установки, тактические решения и институциональные механизмы с национальными российскими приоритетами, реалиями и возможностями. При этом важно осознавать, что при четкой формализации и транспарентности начальных условий (стратегических целей и выбора бенефициаров) и системы мониторинга и контроля результатов проведения структурной политики в процессе ее проведения происходит непрерывная модернизация ее механизмов и институтов, поскольку целью структурной политики является построение целевых конфигураций социально-экономической сферы.

СОДЕРЖАНИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ, ФОРМУЛИРОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ЕЕ ПРОВЕДЕНИЯ

Структурная политика *Евросоюза* направлена на сокращение разрыва между уровнями развития различных регионов и уменьшение отставания регионов, находящихся в наименее благоприятных условиях. Особенностью структурной политики Евросоюза является уход от поддержки конкретных видов экономической деятельности (отраслевой политики), поскольку это трактуется как нарушение принципа добросовестной конкуренции предприятий. Традиционным и историческим исключением является поддержка сельского хозяйства и рыболовства отдельных стран — членов ЕС, однако соответствующая политика имеет более широкие цели в виде развития сельских территорий и реализации программ защиты морских ресурсов¹. Для России основанием для проведения отраслевой политики могут являться специфические географические и геологические преимущества, которые

¹ http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm

могут обеспечить многолетнюю эффективную отдачу от вложений.

Важно отметить, что выбор направлений структурной политики (регионы, отрасли, социальная сфера) определяется конкретными приоритетами национальных экономик или наднациональных образований. Действительно, на протяжении последних десятилетий мировая экономика демонстрирует переход от индустриальной модели развития к модели инновационного развития. В рамках индустриальной модели структурная политика предусматривала масштабные государственные инвестиции в развитие предприятий по отраслевому или территориальному принципу с соответствующим стимулированием миграционных процессов. В настоящее время *доминантным является принцип формирования условий для развития, а не направленное стимулирование отдельных направлений экономики.*

Для Евросоюза важнейшими составляющими стало развитие инфраструктуры и человеческого капитала отстающих регионов. Это направление европейской политики курирует Директорат ЕС по региональной политике (Directorate General for Regional Policy)¹, задача которого состоит в усилении экономического, социального и территориального единства и сокращении различий между уровнями развития регионов и стран Европейского союза с целью улучшения экономических результатов ЕС в целом. Практическими направлениями деятельности Директората региональной политики (Directorate General for Regional Policy) является финансирование инфраструктурных проектов, содействие информационной обеспеченности ЕС и ускорению обмена инновационными технологиями, инвестиции в человеческий капитал и развитие международного сотрудничества и кооперации. Бенефициарами этой политики являются регионы стран — членов ЕС с относительно низким уровнем экономического развития и конкурентоспособности и выраженными структурными проблемами.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm

В настоящее время понятие структурной политики, или более развитое в ЕС направление региональной политики, терминологически и практически все чаще заменяется понятием *политика сплочения*. Политика сплочения совмещает в себе концепцию и базовые установки собственно региональной политики, с одной стороны, и задачи социальной политики — с другой стороны. В новой концепции современная региональная политика, предусматривающая *горизонтальное сплочение* (подтягивание экономически отстающих регионов), дополняется задачей *вертикального сплочения* (снижение социальной напряженности, консолидация различных слоев общества).

В результате своей эволюции на протяжении пятидесяти лет политика сплочения превратилась в неотъемлемый компонент политики европейской интеграции. Если при создании прототипа Евросоюза в конце 50-х гг. XX в. предполагалось, что интеграция автоматически снижает региональные диспропорции, и региональной политике отводились второстепенные роли, то по мере прохождения Евросоюзом этапов расширения и усугубления региональных и социальных диспропорций такая политика получила серьезное научное, институциональное и финансовое развитие.

Идеологически базой, на которой основывается региональная политика Евросоюза, является сочетание двух принципов.

Первый принцип — *принцип солидарности*. В соответствии с ним более экономически развитые страны обязаны проявлять солидарность с менее благополучными в экономическом отношении регионами (странами) ЕС.

Второй принцип — *принцип наращивания потенциала и возможностей*. Отставание социально-экономического развития регионов (более низкие объемы производства, безработица и так далее) трактуется Евросоюзом как потеря потенциала и возможностей роста ЕС в целом. Проведение эффективной региональной политики формирует новые рынки и увеличивает экономический потенциал всех стран — участников ЕС¹.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm

Сочетание этих базовых принципов является прозрачным и предоставляет обществу исчерпывающее обоснование необходимости и целей долгосрочных дорогостоящих программ. Исходя из мирового опыта, *эффективная структурная политика базируется на общественном договоре* — понимании обществом целей и задач этой политики и его готовности на соответствующие финансовые самоограничения для проведения проектов в рамках структурной политики. В России пока отсутствует системный набор из формализованных целей, задач, ресурсов и методов реализации региональной или отраслевой политики, этот термин допускает множество разнообразных трактовок. Результатом является недостаточное понимание и принятие обществом системы соответствующих государственных программ.

Вместе с тем национальная структурная политика может стать средством нивелирования фактически существующих территориальных и производственных дисбалансов и социальной напряженности. Наиболее значимым для России опытом ЕС в части реализации политики сплочения может стать *принцип стимулирования внутреннего потенциала регионов с целью ускорения социально-экономического развития РФ в целом*. Для России в условиях ограниченности ресурсов, сильных экономических и социальных дисбалансов выработка концепции и обоснование такой политики крайне важны.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ, ЦЕЛЕЙ, НАПРАВЛЕНИЙ, ЗАДАЧ, ИНСТИТУТОВ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ

Следующим важным вопросом является выработка принципов структурной политики и ее содержания — целей, направлений, задач, институтов. Действительно, в России в настоящее время существует широкий набор разнообразных концепций и стратегий развития регионов и отраслей, нередко являющихся их самопрезентациями для инвесторов и основанием для привлечения бюджетных средств, получения налоговых преференций или государственной поддержки в других формах. Однако многообразие стратегических программ отражает отсутствие зафиксированной общей концепции в государственном масштабе.

Важно отметить, что при наличии *стабильных базовых принципов* структурной политики ее реализация меняет и сам объект проведения структурной политики, поэтому *направления, задачи, регламенты, институты ее проведения неизбежно модифицируются*. В частности, региональная политика ЕС в последние десятилетия претерпела заметную эволюцию, что было обусловлено расширением ареала ее проведения при ограниченности соответствующих финансовых ресурсов.

Базовым принципом реализации политики сплочения был и является *принцип эффективного партнерства* (властей различных государств, различных уровней власти, государственного и частного капитала, бизнеса и общества и т. д.), *планирования и надлежащего администрирования*. Важно также, что она реализуется в условиях *принципа субсидиарности* (порядок взаимодействия властных уровней, когда задачи решаются на самом низком, малом или удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно). Иными словами, принятие решения о реализации проектов в рамках структурной политики принимается на уровне центра (рассмотрение проекта, экспертиза целесообразности в рамках структурной политики, выделение финансовых ресурсов соответствующими структурами), он же и осуществляет мониторинг их реализации и контроль за исполнением, а весь практический менеджмент осуществляется на самом низком властном уровне.

Эволюция направлений проведения региональной политики и политики сплочения Евросоюза, ее целей, методов и институтов прошла следующие этапы.

Первый этап. Зарождение региональной политики (с 1957 г. до середины 80-х гг. XX в.¹), предопределенное преамбулой Римского договора 1957 г. (европейская интеграция должна объединить национальные хозяйства и обеспечить их гармоничное развитие при сокращении экономических контрастов между отдельными территориями). Региональная политика не была выделена отдельным и значимым направлением,

¹ ЕС — 9 стран: Бельгия, ФРГ, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция (все — 1957 г.), Великобритания, Дания, Ирландия (все — 1973 г.).

целью являлось сглаживание региональных диспропорций. При этом предметно обсуждались только региональные аспекты общей социальной и аграрной политик. Практическое содействие региональному развитию в этот период оказывал Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank) капиталовложениями в районах, специализирующихся на сельском хозяйстве, угледобыче или черной металлургии. В начале 60-х гг. были созданы Европейский социальный фонд (European Social Fund) и Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) для содействия улучшению хозяйственной структуры аграрных районов, в 1975 г. — Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund). Ежегодное финансирование соответствующих проектов составляло порядка 0,5 млрд экю.

Второй этап. Формирование и реформирование наднациональной региональной политики (вторая половина 80-х гг. — конец XX в.¹). Стимулами для этих процессов послужило сначала вступление в Европейское сообщество стран с относительно менее высоким уровнем социально-экономического развития (Испания и Португалия, 1986 г.), а затем — присоединение высокоразвитых Швеции, Финляндии и Австрии (1995 г.). В 1986 г. принят Единый европейский акт (декларация цели создания общего рынка, формулировка принципов Европейского политического сотрудничества). В 1988–1989 гг. проведена реформа структурных фондов и принципов их взаимодействия с Европейским инвестиционным банком (European Investment Bank), разработан механизм реализации и инструментарий региональной политики, уточнены ее цели и задачи. *Принципами функционирования структурных фондов стали концентрация, партнерство, дополняемость, программный характер.* В 1993 г. создан Фонд сплочения (Cohesion Fund) для поддержки стран, чей ВНД на душу населения не превышает 90% от среднего по Сообществу. Вплоть до 1993 г. ежегодное финансирование региональной политики

¹ ЕС — 15 стран: + Греция (1981 г.), Гренландия (1985 г.), Испания и Португалия (1986 г.), ГДР (1990 г.), Австрия, Финляндия, Швеция (все — 1995 г.)

фондами Европейского сообщества составляло порядка 14 млрд экю, доля ассигнований на региональную политику в расходах общего бюджета Сообщества около 20%. За 1994–1999 гг. финансирование превысило 200 млрд экю (треть бюджета ЕС).

Третий этап. Ревизия опыта проведения региональной политики и регламентов работы структурных фондов, их модернизация с целью усиления программного подхода и достижения большей концентрации ресурсов, направляемых на реализацию программ развития — XXI век¹.

В результате в настоящее время проекты в рамках общеевропейской региональной политики реализуются (рассматриваются, принимаются, финансируются, контролируются) Директоратом по региональной политике (Directorate General for Regional Policy)². Ассигнования на региональную политику Евросоюза осуществляются через три финансовых инструмента³ — структурные фонды Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund) и Европейский социальный фонд (European Social Fund), а также Фонд сплочения (Cohesion Fund)⁴. Помимо этого для регионов стран — кандидатов на вступление в ЕС создан Инструмент помощи перед вступлением (Instrument for Pre-Accession Assistance), который объединил в себе все функции

¹ ЕС — 27 стран: + Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония (все — 2004 г.), Болгария, Румыния (все — 2007 г.)

² http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/document/organigramme_en.pdf

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-08-001/EN/KS-EP-08-001-EN.PDF

⁴ Вплоть до 2007 г. для реализации региональной политики Евросоюза использовались Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд сплочения, Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий, Европейский фонд рыболовства.

Однако с 2007 г. Европейский аграрный фонд развития сельской местности (созданный на базе Европейского фонда сельскохозяйственного управления и гарантий и Европейского фонда рыболовства) действует в рамках общеевропейской аграрной и рыболовной политик Евросоюза.

других фондов ЕС, ранее содействовавших процессу расширения Евросоюза на Восток.

*Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund)*¹ является финансовым инструментом проведения региональной политики в части *снижения диспропорций в развитии регионов* государств — членов Евросоюза. При распределении ресурсов приоритетными считаются программы развития периферийных и депрессивных регионов и программы, охватывающие территорию нескольких стран.

*Европейский социальный фонд (European Social Fund)*² ориентирован на оказание *помощи представителям определенных видов деятельности* в районах, испытывающих проблемы в связи с изменением размещения производств в рамках Евросоюза. Ресурсы фонда используются для реализации программ *сокращения структурной безработицы и нивелирования сопутствующих социальных проблем*. В рамках этой задачи Европейский социальный фонд содействует созданию и продвижению поисково-информационных систем, позволяющих отслеживать наличие вакантных рабочих мест, а также финансирует программы профессионального обучения.

*Фонд сплочения (Cohesion Fund)*³ создан для софинансирования и реализации конкретных проектов по развитию транспортной инфраструктуры (трансевропейских сетей) и окружающей среды (включая развитие альтернативной энергетики) в странах с уровнем ВВП на душу населения ниже 90% среднего по ЕС. Очередность осуществления проектов определяется совместно Европейской комиссией и государствами — членами ЕС. Средства, выделяемые из этого фонда, составляют 80–85% ресурсов, необходимых для реализации таких проектов.

Претерпели изменение *принципы функционирования структурных фондов* (табл. 1)⁴.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm

² http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_en.cfm

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_en.cfm

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_en.cfm

Таблица 1. Принципы функционирования структурных фондов

Наименование принципа	Содержание принципа (конец XX в.)	Возникшие коллизии и проблемы	Модернизация принципа (начало XXI в.)
Концентрация	Группировка принимаемых мер вокруг приоритетных целей	Стремления национальных правительств добиться включения большего числа регионов в перечень поддерживаемых территорий, нерациональное использование ресурсов	Уменьшение набора направлений деятельности структурных фондов
Партнерство	Взаимодействие Еврокомиссии и соответствующих органов власти всех уровней на всех стадиях деятельности	Напряженность между региональными и местными структурами управления. Партнерство практически трудно осуществить как единообразный принцип в связи с различиями между странами	Введение более широкой трактовки принципа партнерства: взаимодействие с органами власти и разнообразными организациями, представляющими гражданское общество
Дополнительность	Все мероприятия фондов ЕС софинансируются странами-бенефициарами из национальных и региональных бюджетов, а также частным капиталом. Финансирование структурными фондами ЕС является только дополнением к финансированию из национальных	Неэффективное использование средств фондов, направляемых на реализацию программ и проектов, национальными правительствами	Уточнение принципа дополнителности с учетом различий в уровне развития поддерживаемых стран и регионов

Окончание табл. 1

Наименование принципа	Содержание принципа (конец XX в.)	Возникшие коллизии и проблемы	Модернизация принципа (начало XXI в.)
	бюджетов или частным капиталом		
Программный характер	Средства используются в структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем, а не в наборе национальных проектов	Нецелевое и неэффективное использование средств фондов национальными правительствами. Чрезмерная детализация и усложнение процедур региональной политики	Сокращение перечня основных целей политики для большей прозрачности всех мер региональной политики. Сокращение числа инструментов, используемых для ее финансирования. Введение дополнительного принципа пропорциональности (сокращение бюрократического контроля за реализацией небольших проектов и обеспечение более гибкого механизма их оценки)

Также в последние годы были конкретизированы *направления реализации политики сплочения ЕС*, их число сокращено до трех¹.

1. *Конвергенция* (развитие отстающих и арктических регионов, снижение разрыва между уровнями развития различных регионов), достигаемая за счет развития инфраструктуры, поддержки инвестиций компаний, стимулирования создания рабочих мест и повышения качества человеческого капитала. В 2000–2006 гг. деятельность структурных фондов затрагивала около 50 регионов ЕС,

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_en.cfm

в которых проживало более 22% населения ЕС, на это выделено более $\frac{2}{3}$ ассигнований структурных фондов. Проекты финансируются преимущественно Европейским фондом регионального развития (European Regional Development Fund), в меньшей степени Европейским социальным фондом (European Social Fund). Помимо него дополнительное софинансирование конкретных проектов развития транспортной инфраструктуры и окружающей среды предоставляет Фонд сплочения (Cohesion Fund). Такие специальные проекты предусмотрены для стран с уровнем ВВП на душу населения ниже 90% среднего по ЕС.

2. *Региональная конкурентоспособность и занятость населения* (поддержка регионов, столкнувшихся с проблемами изменения структуры экономики — промышленности, сельского хозяйства, рыболовства). Предполагает проведение структурных преобразований в экономике с целью сближения уровней социально-экономического развития, улучшение занятости, повышение качества образования и профессиональной подготовки. Проекты финансируются Европейским фондом регионального развития (European Regional Development Fund) и Европейским социальным фондом (European Social Fund).
3. *Развитие рынков труда для сокращения безработицы* (европейское территориальное взаимодействие в сфере рынка труда). Предполагает повышение мобильности рабочей силы, улучшение доступа к рынку труда, особенно для жителей депрессивных районов, повышение возможностей трудоустройства через непрерывное образование и программы обучения, продвижение мер ранней идентификации изменения социально-экономических условий и адаптации к ним рынков труда, обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин). Проекты финансируются Европейским фондом регионального развития (European Regional Development Fund).

В 2000–2006 гг. на проведение политики сплочения структурными фондами ЕС было направлено 265 млрд евро. Из них

195 млрд евро было ассигновано Европейским фондом регионального развития (European Regional Development Fund) и Европейским социальным фондом (European Social Fund), 26 млрд евро — Фондом сплочения (Cohesion Fund). Дополнительно еще 8 млрд евро было выделено Еврокомиссией в 2004 г. для всех успешно действовавших программ с целью адаптации к самому масштабному в истории ЕС расширению. Остальные средства были связаны с деятельностью трех финансовых инструментов в странах — кандидатах на вступление, а также специально созданного в 1999 г. Инструмента структурной политики перед присоединением к ЕС (Instrument for Pre-Accession Assistance). После интеграции в Евросоюз 10 «новых» членов получили уже в рамках обычных мероприятий региональной политики ЕС 14,1 млрд евро от структурных фондов и 7,6 млрд — от Фонда сплочения (Cohesion Fund): соответственно 7% и 30% их средств, предназначенных на весь 7-летний период. В 2007–2013 гг. на проведение европейской региональной политики предполагается направить около 347 млрд евро (35,7% бюджета Евросоюза), из которых 201 млрд евро и 76 млрд евро будут инвестированы структурными фондами (регионального развития и социальным, соответственно) и 70 млрд евро — Фондом сплочения (Cohesion Fund)¹.

**ПРОЗРАЧНОСТЬ КРИТЕРИЕВ ВЫБОРА
БЕНЕФИЦИАРОВ: РАЗРАБОТКА ЭФФЕКТИВНОГО
СТАТИСТИЧЕСКОГО АППАРАТА (СТАТИСТИЧЕСКИХ
МЕТОДИК) И ПРОГНОЗНОГО АППАРАТА**

Прозрачность критериев выбора субъекта (регионов, отраслей экономики) для реализации программ в рамках структурной политики важна как для формирования целесообразного набора направлений инвестирования государства, так и для более эффективного использования ресурсов. В части региональной политики в России в настоящее время отсутствуют единые критерии выбора регионов для ее проведения, и направление средств на их развитие из федерального бюджета происходит

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm#1

вследствие более и менее цивилизованного лоббирования интересов этих регионов. В части отраслевой политики существующие стратегии, концепции и обращения руководителей предприятий отдельных отраслей также имеют результатом разовые, несистемные меры поддержки, которые не приводят к значимому изменению состояния соответствующих отечественных производств и имеют крайне ограниченный кумулятивный эффект для роста смежных производств и экономики России в целом. В то же время наличие прозрачных и понятных критериев выбора бенефициаров структурной политики чрезвычайно важно как с точки зрения эффективности ее финансирования, так и для формирования целевой перспективной социально-экономической структуры.

Наличие прозрачного набора показателей, стандартов и критериев (статистического аппарата), предоставляющих возможности достоверной сопоставительной оценки реального положения регионов и отраслей экономики, их конкурентоспособности и потенциала роста, является исключительно важным для определения государственных приоритетов структурной политики. На их основе, а также с учетом затрат на реализацию программ и прогнозируемого кумулятивного эффекта от их реализации возможно формирование набора региональных и отраслевых программ, которые являются приоритетными для государства, будут иметь соответствующую государственную поддержку и реализация которых будет строго контролироваться.

Именно на пути статистической унификации и большей прозрачности и достоверности информации о реальной конкурентоспособности, потенциале роста, рисках и перспективном эффекте развития регионов и отраслей экономики возможен переход от декларативного характера большинства частных стратегий к формату реальных структурных программ, которые будут непосредственно включаться в генеральные стратегические документы планирования.

Так, в *Евросоюзе* для проведения целесообразного отбора регионов — бенефициаров региональной политики и определения эффективности ее проведения была существенно модернизирована система их статистического учета. Система административно-территориального деления европейских стран,

сложившаяся к началу активизации региональной политики ЕС, оказалась разнородной и не отвечающей задачам наднациональной политики. В частности отсутствовали универсальные измерители, позволяющие оценивать регионы разных государств по уровню социально-экономического развития и имеющемуся потенциалу устойчивого социально-экономического роста. При формировании программ поддержки структурные фонды ЕС сталкивались с проблемой очевидных диспропорций площади и заселенности территорий, например: Германия состоит из 16 федеральных земель с численностью населения около 82 млн чел., Нидерланды при сопоставимом количестве субъектов (12 провинций) имеет население около 16 млн чел., а Франция сопоставимой численности населения (65 млн чел) состоит из 100 департаментов. По мере расширения ЕС эти диспропорции усиливались: например в административно разделенной на 10 уездов Литве проживает около 3,4 млн жителей.

Начиная с 70-х гг. XX в. Евростатом (Eurostat) разрабатывалась система, предполагающая многоуровневую систему европейских регионов (Номенклатура территориальных единиц для статистического учета, NUTS). В соответствии с ней каждому региону присвоен численно-буквенный код, неизменный при переименовании региона и меняющийся в случае изменения его границ. Код нижних уровней NUTS содержит указание на принадлежность к региону более высокого уровня. По мере развития региональной политики ЕС этот классификатор административно-территориальных единиц начал активно использоваться при разработке и проведении наднациональной региональной политики. Формальный статус номенклатуры Евростата (Eurostat) как общего классификатора территориальных единиц для статистического учета (NUTS) был зафиксирован в 2003 г.¹

Классификатор содержит три уровня административно-территориального деления². Критерием отнесения регионов

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-008/EN/KS-RA-10-008-EN.PDF.

² В случае разработки специфических территориальных программ возможно дробление последнего на регионы четвертого уровня — графства, округа, общины, коммуны и т. д.

к различным уровням NUTS является численность населения: регионы NUTS 1-го уровня — 3–7 млн жителей, 2-го уровня — от 0,8–3 млн чел., 3-го уровня — 0,15–0,8 млн человек. В настоящее время ЕС включает в себя 27 стран, административно разделенных системой NUTS на 96 регионов 1-го уровня, 271 — 2-го уровня и 1303 — 3-го уровня¹.

Таблица 2. Уровни административно-территориального деления (NUTS)

Страны	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	Страны	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Австрия	3	9	35	Люксембург	1	1	1
Бельгия	3	11	44	Мальта	1	1	2
Болгария	2	6	28	Нидерланды	4	12	40
Велико-британия	12	37	133	Польша	6	16	66
Венгрия	3	7	20	Португалия	3	7	30
Германия	16	39	429	Румыния	4	8	42
Греция	4	13	51	Словакия	1	4	8
Дания	1	5	11	Словения	1	2	12
Ирландия	1	2	8	Финляндия	2	5	20
Испания	7	19	59	Франция	9	26	100
Италия	5	21	107	Чехия	1	8	14
Кипр	1	1	1	Швеция	3	8	21
Латвия	1	1	6	Эстония	1	1	5
Литва	1	1	10	Всего, 27 стран	97	271	1303

Источник: Евростат.

¹ Аналогичная система регионов NUTS уже действует в странах — кандидатах на вступление в ЕС, то есть при присоединении этих государств к Евросоюзу будет выпущен дополнительный регламент, уточняющий перечень регионов ЕС и при этом значимых проблем даже временного характера в работе европейских институтов проведения региональной политики не возникнет.

Система NUTS существенным образом апеллирует к фактическому административно-территориальному делению стран — участников ЕС, что обуславливает наличие неоднородности между регионами даже в части базового признака дифференциации — численности населения. Учитывая подход Евростата (Eurostat) к классификации регионов, ряд европейских стран частично изменил национальное административно-территориальное деление, особенно для регионов, формально соответствующих второму и третьему уровням (например, соответствующий опыт Польши, 1999 г.). Со своей стороны и Евростат (Eurostat) проявляет известную целесообразную гибкость в определении границ регионов, с тем чтобы действительно отстающие области могли получить поддержку структурных фондов. В частности, в Словении сформировано два региона NUTS второго уровня выделением отстающего региона (Восточной Словении), который по формальным признакам должен был входить в единый регион NUTS второго уровня (Словения). Это позволило включить Восточную Словению в программы региональной политики европейских структурных фондов.

Подобные шаги не являются распространенной практикой. Считается, что при объединении менее благополучных автономий или, напротив, разукрупнении исторически сложившихся ведущих экономических регионов риски политических издержек гораздо более значимы, чем потенциальные экономические результаты. Вместе с тем целесообразная модернизация классификации NUTS происходит и в настоящее время: с 2012 г. предполагается внести изменения в классификацию регионов Германии, Италии, Нидерландов, Финляндии и Великобритании, при этом предполагается как укрупнение, так и разукрупнение регионов NUTS второго уровня¹.

Применение классификатора к составлению иерархической карты регионов ЕС выявляет дисбалансы их социально-экономических уровней. В частности, на первом уровне NUTS

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-008/EN/KS-RA-10-008-EN.PDF

существуют три региона, вклад которых в экономику ЕС превышает 4% (Иль-де-Франс, Северный Рейн — Вестфалия, Северо-Западная Италия), еще по 3–3,5% ВВП ЕС производится в Большом Лондоне и Баварии. В то же время в прибалтийских странах объем производимого ВВП составляет от 0,13% ВВП ЕС (Эстония) до 0,26% (Литва). С другой стороны так же сильны диспропорции с терминах ВВП на душу населения — от 200% от среднеевропейского уровня в Брюсселе, Гронингене и Большом Лондоне до 40% в значимом наборе регионов стран Восточной Европы. Наконец, даже внутри стран различия в уровне ВВП на душу населения могут достигать 2–3 раз — как в наиболее экономически развитых странах (Франция, Германия, Великобритания, Италия), так и странах Центральной и Восточной Европы (табл. 3).

Исходя из политики сплочения ЕС важны не столько абсолютные размеры экономик европейских регионов, сколько дисбалансы социально-экономических показателей регионов и стран — членов ЕС. Наиболее адекватным показателем для оценки межрегиональных контрастов обычно признается размер ВВП на душу населения. Однако помимо него для включения регионов в программы поддержки европейскими структурными фондами рассматриваются также уровни безработицы, диспропорции развития более дробных частей регионов 3 уровня NUTS, диспропорции развития городских и сельских территорий, обеспеченность регионов информационными услугами, затраты на НИОКР, осуществляемые регионами, и т. д.

Как уже отмечалось ранее, повышение *ВВП на душу населения* в отстающих регионах является основной задачей ключевого направления региональной политики ЕС — «конвергенции». Пороговым критерием для включения региона в программы европейских структурных фондов является уровень 75% от среднеевропейского ВВП на душу населения с коррекцией на региональные различия в уровне цен (на основе паритетов покупательной способности валют в среднем за 3 года).

Вхождение в ЕС стран Восточной Европы заметно ужесточило условия предоставления поддержки регионам из средств структурных фондов в связи с формальным

снижением средневропейского ВВП на душу населения. В частности, в результате присоединения к Евросоюзу стран Восточной Европы от централизованной помощи оказались отрезанными регионы Восточной Германии и ряд регионов Греции.

Таблица 3. ВВП на душу населения,
% к средневропейскому уровню¹

	2003	2008		2003	2008
Европейский союз	100	100	Кипр	88	97
Люксембург	248	278	Греция	93	92
Ирландия	142	133	Словения	84	91
Нидерланды	129	133	Чехия	77	84
Австрия	128	124	Мальта	80	78
Швеция	124	123	Португалия	79	78
Дания	124	123	Словакия	55	72
Финляндия	113	118	Эстония	55	69
Германия	116	115	Венгрия	63	64
Бельгия	124	115	Литва	49	61
Великобритания	122	114	Польша	49	56
Франция	111	106	Латвия	43	56
Италия	111	104	Румыния	31	47
Испания	101	103	Болгария	34	43

Источник: Евростат.

По данным за 2008 г., в терминах ВВП на душу населения самыми отстающими регионами NUTS второго уровня являются Северо-Западный, Северо-Центральный и Южно-Центральный регионы Болгарии и Северо-Восточный регион Румынии (ВВП на душу населения 28–30% от среднего по ЕС). При этом в четырех регионах NUTS второго уровня

¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>

(Брюссель, Гронинген, Большой Лондон, Гамбург) ВВП на душу населения выше средневропейского в 1,9–2,2 раза.

Острой проблемой региональной политики ЕС в XXI в. стали также серьезнейшие внутривосточные дисбалансы, неравномерность развития столичного и периферийных регионов, городских и сельских территорий. Если региональные различия в странах Центральной и Западной Европы обусловлены исторически различной экономической эволюцией (Северная, Центральная и Южная Италия), этнической неоднородностью (Бельгия), специфическими политическими решениями (Западная и Восточная Германия), то общей для стран Восточной Европы является проблема гипертрафированного развития столичных регионов в ущерб периферии, особенно сельским территориям. Это обуславливает крайне высокие дисбалансы на третьем уровне регионов NUTS и требует от Евросоюза проведения ювелирно точной работы при реализации региональной политики. Межрегиональные различия внутри отдельных стран, особенно между крупными городскими агломерациями и экономической периферией с устаревшей хозяйственной специализацией, обуславливают развитие регионов локальными точками роста обуславливают прогрессирующие региональные дисбалансы.

Эта проблема выпадения мелких территориальных образований из общего тренда улучшения социально-экономического положения регионов является серьезной и не до конца решенной даже в случае достаточно развитой структурной политики. Таким образом, разработка эффективной структурной политики должна учитывать наличие локальных административных единиц, которые оказываются вне действия механизмов регулирования территориального развития даже при успешном сглаживании межрегиональных различий на уровне крупных административно-территориальных единиц.

С точки зрения диспропорций в *социальном развитии регионов* наиболее репрезентативным показателем считается безработица, поскольку острота проблемы трудоустройства существенным образом обуславливает напряженность социальных проблем. По данным на март 2011 г., безработица в Евросоюзе составляла 9,4% (6,7% в марте 2008 г., до начала острой фазы

финансово-экономического кризиса)¹. При этом докризисные («нормальные») уровни безработицы и степень ухудшения этого показателя для стран – участников ЕС значительно различаются, что демонстрирует не только существующие региональные дисбалансы, но и степень устойчивости экономики и социальной сферы к серьезным внешним шокам (табл. 4).

Таблица 4. БЕЗРАБОТИЦА В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА, 2008–2011 гг., %

	Март 2008	Март 2011		Март 2008	Март 2011
Европейский союз	6,7	9,4	Словения	4,5	8,1
Испания	9,5	20,7	Финляндия	6,3	8,0
Литва	4,3	16,5	Швеция	5,8	7,7
Латвия	6,1	16,2	Дания	3,0	7,6
Греция	7,8	15,1	Великобритания	5,2	7,3
Ирландия	5,6	14,2	Бельгия	6,9	7,0
Эстония	4,0	13,6	Румыния	6,2	6,9
Словакия	9,9	13,3	Чехия	4,4	6,9
Португалия	7,6	12,4	Кипр	3,7	6,7
Болгария	6,1	11,1	Мальта	5,8	6,5
Венгрия	7,6	10,8	Германия	7,4	6,2
Франция	7,6	9,7	Люксембург	4,4	4,5
Польша	7,4	9,4	Австрия	4,1	4,3
Италия	6,6	8,1	Нидерланды	2,8	4,2

Источник: Евростат.

По данным Евростата, в 2009 г. максимальный уровень безработицы наблюдался в Испании (20,7%), странах Прибалтики (13,6–16,5%), Греции, Ирландии и Словакии (13,3–15,1%). При этом если в Словакии и Испании докризисный уровень безработицы был достаточно высоким (9,5–9,9%),

¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

то радикальное снижение занятости в странах Прибалтики произошло с изначально достаточно низких уровней безработицы (4–6,1%). В то же время в ряде стран ЕС уровень безработицы изменился по мере развития финансово-экономического кризиса незначительно. Это касается и Германии с весьма высоким уровнем безработицы (7,4% в марте 2008 г. и 6,2% в марте 2011 г.) и Нидерландов с минимальным ее уровнем (2,8 и 4,2% соответственно).

Помимо этого важными являются также показатели безработицы в регионах второго и третьего уровня внутри европейских стран, а также безработица среди молодежи.

В Евросоюзе в целом при безработице в 2010 г. 9,6% безработица среди молодежи составляла 21,1%. В Испании аналогичное соотношение — 20,4 и 41,6%, при этом в Германии разрыв гораздо ниже — 6,5 и 9,9%. Проблема занятости молодежи накладывается на страновой аспект. Так, в достаточно благополучной Бельгии безработица среди молодежи втрое выше среднего по стране уровня (22,4 и 7,6% в 2010 г.)¹. При этом во франкоязычной Валлонии безработица вдвое выше, чем во Фландрии, а безработица среди молодежи во Фландрии была в 2,5 раза выше и в Валлонии — в 3 раза выше соответствующих средних региональных показателей.

Такие региональные и возрастные дисбалансы занятости населения не только несут в себе угрозы возникновения социальных проблем в регионах, их развитие существенным образом снижает положительный эффект от проведения экономической региональной политики, поэтому *социальные программы* (программы, направленные на повышение занятости различных групп населения) *являются важной компонентой европейской региональной политики.*

¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin>
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File: Table_youth_unemployment_MS. png&filetimestamp=20110930133430](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table_youth_unemployment_MS.png&filetimestamp=20110930133430)

Важно также, что *помимо базовых сугубо экономических показателей для включения регионов в программы европейских структурных фондов продуктивно рассматривается набор показателей, характеризующих уровень их инновационной инфраструктуры.* Конкретно, считается, что возможности для дальнейшего саморазвития регионов и самостоятельного решения ими вопросов занятости и экономического развития в целом определяются *уровнем доступности Интернета для домашних хозяйств и интенсивностью вложений в НИОКР.* Таким образом, помимо реализации региональной политики, направленной на опережающее развитие регионов ЕС, выравнивание их уровней экономического и социального развития, в программы региональной политики непосредственно входит формирование в них *современной среды, перспективных возможностей для дальнейшего развития.*

Одним из индикаторов развитости регионов в терминах региональной политики ЕС является обеспеченность домохозяйств *доступом к сети Интернет*, поскольку доступная информационная среда существенно увеличивает возможности населения регионов в поиске работы, организации и /или развитии бизнеса (табл. 5).

В 2010 г. обеспеченность домохозяйств доступом к интернет-сети составляла 70% (54% в 2007 г.). При сохранении лидирующих и аутсайдерских позиций рядом стран — членов ЕС произошло заметное сокращение разрыва в уровнях обеспеченности населения доступом к интернет-сети. Так, в 2010 г. в семи странах — членах ЕС (Нидерланды, Люксембург, Швеция, Дания, Германия, Финляндия, Великобритания) доступность для домохозяйств интернет-сети превышала 80%, при этом тремя годами ранее именно в них этот показатель был лучшим по ЕС (более 67%). В то же время в Греции, Румынии и Болгарии доступность интернет-сети в 2010 г. составляла 33–46%, в 2007 г. — 19–25% и была самой низкой в ЕС. Однако если в 2007 г. разрыв обеспеченностью доступа к интернет-сети внутри ЕС составлял 3,6 раза, то в 2010 г. — 2,2 раза (три страны с домохозяйствами, наиболее обеспеченными интернет-связью, и три страны с домохозяйствами, наименее обеспеченными интернет-связью).

Таблица 5. Уровень доступности Интернета*:
домашние хозяйства, имеющие Интернет, %¹

	2007	2010		2007	2010
Европейский союз	54	70	Словения	58	68
Нидерланды	83	91	Словакия	46	67
Люксембург	75	90	Польша	41	63
Швеция	79	88	Чехия	35	61
Дания	78	86	Литва	44	61
Германия	71	82	Латвия	51	60
Финляндия	69	81	Венгрия	38	60
Великобритания	67	80	Испания	45	59
Франция	49	74	Италия	43	59
Бельгия	60	73	Кипр	39	54
Австрия	60	73	Португалия	40	54
Ирландия	57	72	Греция	25	46
Мальта	54	70	Румыния	22	42
Эстония	53	68	Болгария	19	33

* Все виды интернет-соединения.

Источник: Евростат.

Значительные дисбалансы наблюдаются не только в разрезе регионов по классификации NUTS, но и в разрезе качества интернет-соединения (широкополосный Интернет, интернет-телефония)². Например, по данным Евростата (Eurostat), в 2008 г. в Польше из шести регионов первого уровня NUTS в одном регионе уровень обеспеченности интернет-сетью домашних хозяйств превышал 50%, в четырех регионах был менее 50%, в одном — менее 30%, при этом во всех регионах широкополосным Интернетом пользовались менее 35% домохозяйств. В то же время в Великобритании в шести регионах второго уровня NUTS доступность широкополосного

¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00088&plugin=0>

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Internet_access_and_broadband_connections_in_households,_by_NUTS_2_regions,_2008.PNG&filetimestamp=20090924094352

Интернета превышала 70%, в восьми регионах составляла от 50 до 70% (при общей доступности интернет-сети выше 70%), в семи регионах оба показателя были в пределах 50–70% и т. д.¹

В 2008 г. в ЕС широкополосным доступом в Интернет в наибольшей степени были обеспечены домохозяйства в Швеции, Нидерландах, Дании (более 70%), в наименьшей степени (менее 35%) — Болгария, Румыния, Греция, большая часть регионов Италии и Португалии, значительная часть Польши и Чехии. В то же время в экономически не самой благополучной Эстонии зафиксирован весьма высокий уровень обеспеченности домохозяйств широкополосным Интернетом (более 50%), что свидетельствует о наличии в этом регионе даже более высокого инновационного потенциала, чем в Италии или Португалии.

Концептуальный подход к определению направлений поддержки регионов европейскими структурными фондами состоит в том, что *ни текущая поддержка отстающих территорий, ни содействие формированию благоприятного инвестиционного климата не приводит к устойчивому снижению региональных диспропорций*. Ликвидировать в перспективе разрыв между экономически развитыми и отстающими (или депрессивными) регионами ЕС возможно лишь на базе *создания возможности для наращивания и реализации регионами собственного потенциала инновационного развития*. Поэтому процесс выравнивания уровней экономического развития регионов в долгосрочном периоде определяется их активностью в сфере НИОКР².

В целом на НИОКР странами Евросоюза в 2008 г. потрачено 1,9% ВВП, при этом предпринимательский сектор обеспечивал 64% таких вложений (табл. 6)³.

¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00048&plugin=0>

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Sustainable_development_-_Socioeconomic_development

³ [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D_\(%25_share_of_](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D_(%25_share_of_)

ТАБЛИЦА 6. Финансирование НИОКР в странах Евросоюза

	Финансирование НИОКР, % от ВВП		Доля в финансировании НИОКР частного капитала, %	
	2003	2008	2003	2008
Европейский союз	1,86	1,90	64	64
Швеция	3,85	3,75	74	74
Финляндия	3,44	3,73	71	74
Дания	2,58	2,72	69	70
Австрия	2,26	2,67		70
Германия	2,52	2,63	70	70
Франция	2,17	2,02	63	63
Бельгия	1,88	1,92	70	69
Великобритания	1,75	1,88	63	64
Словения	1,27	1,66	64	64
Нидерланды	1,76	1,63	57	55
Люксембург	1,65	1,62	89	81
Португалия	0,74	1,51	32	50
Чехия	1,25	1,47	61	62
Ирландия	1,17	1,43	68	65
Испания	1,05	1,35	54	55
Эстония	0,77	1,29	34	43
Италия	1,11	1,18	47	51
Венгрия	0,93	1,00	37	53
Литва	0,67	0,80	21	24
Латвия	0,38	0,61	34	25
Польша	0,54	0,61	28	31

GDP).png&filetimestamp=20101214170453

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File: Gross_domestic_expenditure_on_R%26D_by_sector_ \(%25_share_of_GDP\).png&filetimestamp=20101214170507](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D_by_sector_(%25_share_of_GDP).png&filetimestamp=20101214170507)

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/R_%26_D_expenditure

Окончание табл. 6

	Финансирование НИОКР, % от ВВП		Доля в финансировании НИОКР частного капитала, %	
	2003	2008	2003	2008
Румыния	0,39	0,58	56	29
Мальта	0,26	0,54	31	65
Болгария	0,90	0,49	11	31
Словакия	0,57	0,47	56	43
Кипр	0,35	0,46	20	22
Греция	0,57		32	
Справочно, США	2,60	2,76	69	72

Источник: Евростат.

Высокий уровень экономического развития стран (высокий показатель ВВП на душу населения) не определяет непосредственно интенсивность вложения в НИОКР. Так, например, в Дании, Великобритании, Германии, Бельгии, Финляндии в 2008 г. ВВП на душу населения составлял 115–118% от среднеевропейского уровня. При этом на НИОКР в этих странах расходовалось от 1,9% ВВП (Великобритания, Бельгия) до 2,7% ВВП (Германия, Дания) и 3,73% ВВП (Финляндия). Учитывая, что стратегии роста в случае высокоразвитых экономик могут различаться, для отстающих региональных экономик повышение вложений в НИОКР и формирование базы для инновационного роста является единственным направлением развития. В случае стран — участников ЕС с уровнем ВВП на душу населения от 40 до 67% (Эстония, Венгрия, Литва, Польша, Латвия, Румыния, Болгария) их вложения в НИОКР действительно тем выше, чем выше уровень экономического развития — от 0,5% ВВП (Болгария) до 1,3% ВВП (Эстония).

Аналогичная коллизия наблюдается и в региональном распределении вложений в НИОКР. Например, при финансировании НИОКР в объеме 2,6% ВВП в Германии в 2008 г. и ВВП на душу населения 116% от среднеевропейского уровня в Гамбурге с уровнем экономического развития почти вдвое превышающем среднеевропейский уровень расходы

на НИОКР втрое ниже, чем в восточногерманском Дрездене, кроме того, в ряде западногерманских регионов вложения в НИОКР составляют менее 1% ¹.

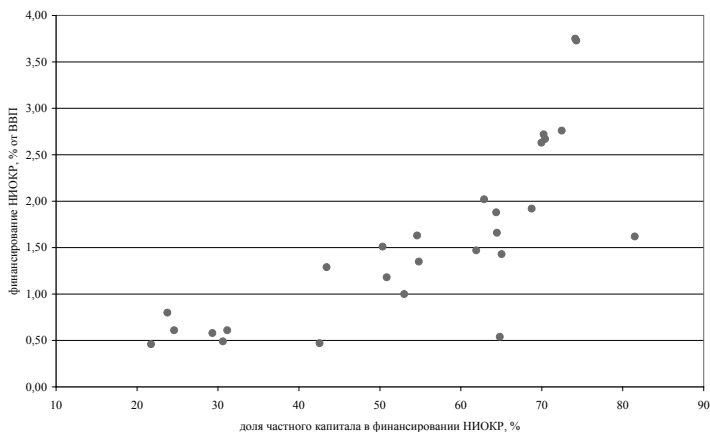


Рис. 1. Финансирование НИОКР и доля в финансировании частного капитала. Страны — участники Евросоюза, 2008 г.
Источник: Евростат.

Вместе с тем универсальным условием роста финансирования НИОКР является увеличение частных вложений, предпринимательской активности в реализации инновационных проектов. Об этом свидетельствует как анализ региональной структуры финансирования вложений в НИОКР, так и страновой².

В этом контексте программы европейских структурных фондов, имеющие целью поддержку малых инновационных компаний в отстающих регионах, действительно способствуют росту региональных вложений в НИОКР, формированию и развитию их внутреннего потенциала и в результате — улучшению их социально-экономического положения.

Резюмируя, при формировании пакета программ в рамках проведения структурной политики (политики сплочения),

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Science_and_technology_at_regional_level

² [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D_by_sector_\(%25_share_of_GDP\).png&filetimestamp=20101214170507](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D_by_sector_(%25_share_of_GDP).png&filetimestamp=20101214170507)

базовым является понимание странами — участниками ЕС необходимости и стратегической полезности мероприятий в ее рамках и готовности инвестировать в эти программы. Зафиксированы три направления реализации структурной политики (конвергенция, повышение конкурентоспособности и занятости населения и развитие рынков труда). Разработана прозрачная система определения объектов поддержки, включающая в себя целесообразное административно-территориальное деление и систему индикаторов, среди которых уровень экономического развития, безработицы, вложения в НИОКР, доступность информации. Определен режим предоставления финансовых ресурсов (целевая концентрация, партнерство всех заинтересованных в проекте сторон, дополнительный и программный характер финансирования). Прозрачность и регламентация процедур способствуют повышению не только эффективности централизованного финансирования, но и ответственности всех властных уровней за их реализацию.

Приведенный выше опыт Европейского союза по проведению региональной политики не является единственно возможным и безусловно оптимальным. Важно то, что он демонстрирует стройный и комплексный подход к формированию структурной политики, целенаправленному изменению социально-экономической конфигурации регионов, включению в процесс модернизации как централизованных, так и частных ресурсов, взаимодействию и сфер ответственности всех ветвей власти в реализации региональной политики.

Главный вывод из проведенного анализа заключается в следующем. Целевая обоснованность, эффективность финансирования и институциональное обеспечение проектов в рамках структурных программ являются необходимыми условиями превращения многочисленных отраслевых, региональных, специальных социальных программ и стратегий из документов, заявляющих возможности, в стратегические программы. При этом обозначенные в них целевые ориентиры прекращают демонстрировать потенциал развития, а становятся уровнями, которые должны быть достигнуты в результате реализации структурных программ.

Региональные власти или отраслевые объединения перестают выступать исключительно в роли лоббистов интересов своих регионов или производств в обращении к федеральному центру за финансовой поддержкой в той или иной форме. В рамках структурной политики предоставление централизованного финансирования означает ответственность властных структур за эффективную реализацию соответствующих проектов, которая, в частности, предполагает успешное создание условий для привлечения частного капитала в требуемом объеме, а также выход на заявленные в проектах показатели социально-экономического развития. Региональные и отраслевые программы такого качества действительно могут рассматриваться экономическими властями как необходимый элемент государственных документов стратегического планирования.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ПРОВЕДЕНИЯ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ,
ВКЛЮЧЕНИЕ СТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ
В СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОКУМЕНТЫ
ПРОГРАММНОГО ХАРАКТЕРА**

Важнейшими *практическими принципами* проведения структурной политики, которые, в частности, реализуются в рамках проектов региональной политики Евросоюза, являются ее проектный характер, дополнительность финансирования и партнерство¹. Именно эти принципы действительно способствуют формированию эффективной и стратегически оправданной структурной политики и формализуют права и обязанности всех ветвей власти в процессе ее проведения.

Принцип дополнительного финансирования заключается в том, что средства федерального бюджета, направляемые на развитие регионов или отраслей экономики, не заменяют собой, а дополняют ресурсы из других источников — частный капитал, средства региональных и местных бюджетов. В связи с этим целенаправленная структурная политика

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_en.cfm

предполагает четкое определение роли, ответственности и степени участия в проектах всех ветвей исполнительной власти, а также эффективные мероприятия для создания соответствующих благоприятствующих развитию бизнеса условий, что составляет содержание *принципа партнерства* в структурной политике. Немаловажно также, что в рамках структурной политики поддержка федерального центра ориентирована не на весь регион или всю отрасль, а на проекты в рамках соответствующих программ. Этот *проектный принцип* обеспечивает целевой характер финансирования, препятствует размыванию средств федерального бюджета по широкому кругу объектов или целей, которые, возможно, являются важными для регионов или отраслей, но не входят в набор поддерживаемых государством направлений.

В дальнейшем соблюдение региональными и местными властями или соответствующими профильными государственными организациями условий проведения структурной политики, *мониторинг реализации* проектов, разработка и внедрение прозрачной системы *оценки текущих результатов* реализации программ, регулярность экспертиз и открытость их результатов действительно превращают соответствующие структурные программы в неотъемлемую часть стратегических государственных концепций и программ долгосрочного развития.

Несомненно, проблемой формирования структурной политики является ее *многофакторность*. Само обоснование эффективной, сбалансированной и стройной структурной политики и формирование набора критериев и приоритетов внутри нее — крайне сложный процесс. Очевидно, что даже дальнейшее строгое ее проведение не может полностью гарантировать достижение изначально поставленных целей. Кроме того, реализация даже однородных проектов может иметь разномасштабный эффект для различных регионов и отраслей, при этом потенциально не исключены отрицательные последствия таких проектов, которые также сложно предсказуемы. Наконец, проекты в рамках структурной политики являются долгосрочными, и нередко их кумулятивный эффект отложен во времени. Вместе с тем в условиях

современного развития российской исполнительной власти риски частой смены руководства во властных структурах, которые несут ответственность за принимаемые в рамках структурной политики решения, риски недобросовестного менеджмента достаточно низкие, что определяется преемственностью политического и экономического курса.

Поэтому априорная неоднозначность результатов структурной политики не является основанием для отказа от ее проведения, напротив, она стимулирует научное сообщество, финансовые институты, властные структуры и бизнес-сообщество к выработке эффективной и прозрачной системы стандартов, приоритетов, критериев оценки проектов и менеджмента. Разработанные таким образом программы структурной политики действительно будут ориентированы на переход к инновационной модели развития и придадут формализованный и целевой характер разрозненным региональным и отраслевым инициативам. Определение ограниченного набора приоритетных направлений, концентрация на них государственных ресурсов, привлечение в них частного капитала будут способствовать активизации внутреннего потенциала регионов и отраслей, сформируют условия для межрегионального сотрудничества и стимулирования роста целого ряда отраслей российской экономики, будут способствовать усилению стратегического партнерства власти, бизнеса и общественных институтов в рамках инновационной модели развития.

Именно такие программы в рамках целевой структурной политики, предметно ориентированные на повышение конкурентоспособности российских регионов и отраслей экономики, должны стать объектами мониторинга и анализа экономических властей, в том числе для целей непосредственного включения в общегосударственные долгосрочные программы.

Конкретными мероприятиями, направленными на повышение достоверности результатов региональных и отраслевых стратегий с этой целью, являются мероприятия нормативного, институционального и научно-практического (статистического, прогнозного, методологического) характера.

В части мероприятий *нормативного* характера целесообразно снабжение различных ветвей власти необходимыми нормативно-правовыми статусами и ресурсами, которые бы подкрепляли распределение их полномочий и ответственности при реализации структурных проектов. Наличие связанного нормативно-правового пространства существенным образом повысит эффективность мероприятий в рамках структурной политики и достоверность прогноза результатов ее проведения.

Помимо сугубо правового регулирования целесообразно включение в систему формирования и проведения структурной политики различных общественно-политических институтов. *Институционально* проведение структурной политики предполагает взаимодействие институтов различных уровней (федеральных, окружных, региональных, муниципальных) и различной природы (государственных, финансовых, предпринимательских, общественных).

С *научно-практической* точки зрения формирование пакета приоритетов структурной политики происходит с учетом требований: структурная политика

- 1) призвана обеспечивать переход к инновационной модели развития, рост конкурентоспособности отраслей экономики и регионов России;
- 2) базируется на интеллектуальных технологиях, при ее разработке используются результаты соответствующих НИОКР, экспертные прогнозы и заключения;
- 3) разрабатывается с учетом практического опыта соответствующих федеральных министерств и региональных профильных комитетов;
- 4) является процессом, разрабатываемым, координируемым и контролируемым федеральным центром, иницируемым и проводимым окружными, региональными и местными властями, соответствующими профильными министерствами и отраслевыми объединениями.

В процессе разработки и реализации программ в рамках структурной политики происходит согласование аналитического

обеспечения проектов и практических мероприятий по выстраиванию соответствующей целенаправленной деятельности всех ветвей власти, бизнеса и общества.

Необходимость взаимодействия научного сообщества и экономических властей в процессе выработки структурной политики, определении ее приоритетов и объектов, оценки экономических и социальных эффектов ее проведения, включения соответствующих структурных проектов в генеральные документы стратегического планирования обуславливается рядом факторов. С одной стороны, в связи с усложнением и ускорением экономических процессов в условиях глобализации происходит *расширение сферы необходимого прогнозирования и планирования*. Государство призвано предвидеть и предотвращать негативные последствия развития национальной и мировой экономики и максимально активизировать внутренний потенциал регионов, общества и отраслей для адекватного соответствия открывающимся возможностям и реагирования на внешние вызовы и шоки. С другой стороны, в условиях увеличения степени интеграции различных хозяйственных единиц и секторов экономики, глобализации макроэкономической неустойчивости, роста участия правительства в экономике *процесс прогнозирования и планирования постоянно усложняется*. Даже при совершенствовании административного государственного аппарата, используемого для разработки планов, для решения этой задачи необходимо использование научного потенциала. Наконец, экспертные расчеты, оценки, прогнозы и заключения относительно долгосрочных и дорогостоящих структурных проектов предоставляют властям *более полную картину текущих возможностей и стратегических перспектив* их реализации.

Как показывает мировая практика, усложнение и повышение значимости планирования и прогнозирования на протяжении последних десятилетий имело следствием расширение функций соответствующих статистических государственных учреждений, создание новых профильных государственных структур для проведения соответствующего анализа или усложнение функционала действующих министерств и ведомств. Порядок координации действий научного

сообщества и властей в вопросе обоснования целесообразности и эффективности структурных проектов определяется страновой спецификой уже исторически сформировавшегося порядка такого взаимодействия и наличием и полномочиями соответствующих государственных структур.

Очевидно, что процесс планирования и прогнозирования результатов структурных проектов, предполагающих государственную поддержку, непосредственно связан с бюджетным планированием. При этом оценке подвергается как возможность выпадения соответствующих доходов из бюджетов различных уровней, так и перспективы увеличения бюджетных доходов, связанные с успешным завершением структурных проектов. Мировой опыт показывает, что институциональные подходы к синхронизации разработки структурной политики и долгосрочного бюджетного прогнозирования могут быть различными.

В частности в Германии фискальная система децентрализована¹, различные уровни властных структур обладают значительной самостоятельностью в рамках единых правовых основ, при этом проводится четкое разделение их ролей и ответственности. Разработка бюджета на уровне федерального правительства координируется Финансовым советом, в состав которого входят министры финансов федерации и федеральных земель, а также представители органов местного самоуправления. При составлении бюджетных документов используются жестко задокументированные процедуры разработки макроэкономических параметров для бюджета. Макроэкономическое прогнозирование правительство Германии осуществляет с активным привлечением сторонних экспертных организаций. Профильные министерства, исследовательские институты,

¹ В Германии существуют преимущественно отдельные налоговые доходы, поступающие только в тот или иной уровень бюджетной системы. Федеральный центр устанавливает и контролирует налоговые доходы, связанные с макроэкономической политикой — НДС, налог на доходы компаний, налог на природные ресурсы, таможенные пошлины. В бюджеты более низких уровней перечисляются налог на личные доходы, акцизы, налог с продаж, налог на собственность, налог на автотранспортные средства.

Бундесбанк (Bundesbank) регулярно проводят официальные совещания для выработки макроэкономического прогноза, в итоге прогноз принимается канцлером (Bundeskanzler), Министерством финансов (Bundesministerium der Finanzen), Министерством труда и общественных дел (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) и Министерством экономики и технологий (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie). При этом важно, что научное и экспертное сообщество принимает активное участие на всех стадиях выработки, согласования и обсуждения макроэкономического прогноза. Такая модель составления макроэкономических прогнозов и бюджетных программ работает в случае, когда экспертные знания и научно-практические исследования сосредоточены вне пределов правительственных учреждений, когда развитие макроэкономического моделирования, методов анализа экономики обеспечивается научными организациями и университетами, формально не зависимыми от правительства.

Во Франции разработка макроэкономического прогноза осуществляется силами Министерства экономики, финансов и промышленности (Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)¹, преимущественно, Главным управлением государственного казначейства (La Direction générale du Trésor)² при содействии Национального института статистики и экономики (L'Institut national de la statistique et des études économiques)³. Эти структурные подразделения анализируют динамику государственного долга и платежный баланс, основные макроэкономические предпосылки, экономические тенденции, внутренние ресурсы. Результатом является разработка Главным управлением государственного казначейства (La Direction générale du Trésor) экономических прогнозов и рекомендаций по проведению финансовой, социальной и экономической политики.

Бюджетный директорат под руководством Министерства (Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)

¹ <http://www.economie.gouv.fr/le-ministere/directions>

² <http://www.tresor.bercy.gouv.fr/publications.htm>

³ <http://www.insee.fr/en/insee-statistique-publique/default.asp>

осуществляет организацию и контроль процесса выработки макроэкономического прогноза и прогноза бюджета. Им же в итоге составляется государственный бюджет. Немаловажно, что Министерство экономики, финансов и промышленности (Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)¹ и Банк Франции (La Banque de France) активно развивают и используют собственные оригинальные методы краткосрочного и долгосрочного экономического анализа. Так, Банк Франции (La Banque de France) разработал и активно использует собственную оригинальную методику опросов руководителей предприятий экономики², к настоящему времени обеспечившую длинные и репрезентативные ряды данных о динамике различных отраслей и уровней экономического развития регионов. Таким образом, как макроэкономическое прогнозирование в целом, так и выявление потенциальных объектов структурной политики (объектов более пристального внимания экономических властей) осуществляется силами профильных государственных структур. Развитость и действенность системы общенационального прогнозирования во Франции, которую также называют индикативным планированием, свидетельствует о весьма высоком уровне развития методов планирования и прогнозирования, используемых соответствующими государственными структурами.

Следует отметить, что во Франции существует и институт внешней экономической экспертизы. Так, Национальная ассамблея (L'Assemblée nationale)³ (экономическая комиссия, состоящая из 22 членов, назначаемых министром экономики, финансов и промышленности) является механизмом обеспечения участия представителей научной и деловой общественности в мониторинге текущей экономической ситуации и прогнозировании. Комиссия (Le Bureau de l'Assemblée

¹ <http://alize.finances.gouv.fr/prevision/revue/ep.htm>

² <http://www.banque-france.fr/fr/statistiques/economie/economie-entreprises/structures-performances-entreprises.htm>

³ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_20.asp

nationale) может заказывать исследования научным институтам, для консультирования комиссии создана постоянно действующая экспертная группа. Работе Комиссии оказывает содействие Министерство экономики, финансов и промышленности (Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). При этом в отличие от Германии во Франции государственные структуры ориентируются на независимые экспертные заключения в процессе прогнозирования и планирования экономической деятельности в гораздо меньшей степени.

В этой связи Франция предоставляет модель явного доминирования государственного ресурса в процессе планирования, прогнозирования и выработки экономической политики. Такая модель эффективна в случае, когда в правительственные структуры активно привлекаются выпускники лучших бизнес-школ и институтов (всегда представлявших собой интеллектуальный авангард общества и находившихся в зоне внимания политической элиты), когда недостаточно сильна роль университетов (символизирующих доступность высшего образования и обеспечивающих относительно менее высокое качество этого образования), то есть когда экспертное сообщество не обладает выраженным профессиональным преимуществом относительно соответствующих государственных структур.

Не менее полезный пример эффективного взаимодействия различных институтов в построении макроэкономических прогнозов и формировании структурной политики предоставляет опыт США. В отличие от европейского опыта США активно включают в структурную политику как проекты регионального плана, так и собственно отраслевую политику. При этом региональное и отраслевое прогнозирование эффективно используется для оптимизации и корректировки региональной политики и для регулирования национальных производств.

Оценивая прогнозирование как важнейшую компоненту регулирования экономики, большинство университетов и научных институтов США активно развивают собственные школы прогнозирования. Помимо этого в этот вид деятель-

ности, приобретающий характер самостоятельного бизнеса, вовлечены исследовательские организации, частные производственные, банковские и торговые предприятия и корпорации, специализированные прогнозные компании, наконец, государственные структуры различного уровня. Прогнозу подвергается как экономика (мировая, стран, регионов, групп стран, США, регионов, округов, городов США, отраслей, компаний, рынков США), так и смежные сферы (экология, энергетика, общество и т. д.). Прогнозирование проводится в целях внутрифирменного и коммерческого планирования и государственного регулирования. Прогнозная деятельность на государственном уровне осуществляется Советом управляющих федеральной резервной системы (Board of Governors of the Federal Reserve System)¹, Административно-бюджетным управлением при Президенте США (Office of Management and Budget)² и Национальным экономическим советом (National Economic Council). Национальный экономический совет (National Economic Council)³ непосредственно вовлечен в процесс выработки структурной политики США. Он собирает и анализирует информацию о текущих экономических тенденциях, осуществляет экспертную оценку проектов и программ, разрабатывает рекомендации для проведения экономической политики, проводит специальные исследования по запросам администрации президента.

Стратегическое планирование является одним из наиболее значимых для экономических властей США направлением и результатом прогнозирования. В рамках стратегического планирования осуществляется выбор главных приоритетов государственной экономической политики, определяется тактика достижения целевых показателей, обозначаются более конкретные шаги и методы проведения экономической политики, основные ресурсы для ее реализации и риски. На всех стадиях стратегического планирования активно учитываются результаты макроэкономического прогнозирования

¹ <http://www.federalreserve.gov/publications/other-reports/default.htm>

² http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/

³ <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/>

(экономические, международные, политические факторы), коммерческого и внутрифирменного прогнозирования (технологические, конкурентные, рыночные факторы). Таким образом, при формировании экономической политики задействуется развивающаяся информационная и прогнозная среда, внешние экспертные заключения, прогнозирование как инновационный вид экономической деятельности.

Аналогично в Японии социально-экономические прогнозы, планы развития корпораций и отраслей, экспертные заключения относительно научно-технологического развития экономики используются как база и инструмент государственного регулирования экономики. Развитая культура, широкая распространенность и высокое качество прогнозирования обуславливают наличие и эффективность системы общенационального прогнозирования (индикативного планирования)¹.

Пятилетние программы, определяющие основные стратегические приоритеты развития экономики, разрабатываются по поручению правительства, преимущественно при участии Управления экономического планирования (Economic Planning Agency), Министерства внешней торговли и промышленности, Управления по науке и технологии и Экономического совета при правительстве Японии. По существу, такие программы представляют собой: 1) наиболее вероятный, по мнению правительства, сценарий развития экономики страны; 2) основные риски и ограничения развития; 3) рекомендации по преодолению ограничений роста.

Пятилетние программы включают в себя набор конкретных государственных программ и мероприятий, ориентирующих экономику на достижение целевых показателей и характеристик, поэтому могут расцениваться как комплексные структурные правительственные стратегии. Детализация прогнозов и планов в рамках пятилетних программ превращает их в практический инструмент планирования деятельности национального бизнеса. Стратегии и планы компаний

¹ <http://consumermarket.ru/?p=11>

и корпораций разрабатываются с учетом общенациональных целевых ориентиров и при понимании всеми экономическими субъектами набора рисков и ограничений. Конструктивный отклик бизнес-сообщества на обозначенные правительством стратегические цели развития национальной экономики находит свое отражение в корректировке пятилетних планов. Управление экономического планирования рассматривает соответствующие комментарии и возражения и в случае их обоснованности вносит в планы коррективы. Таким образом, особенностью стратегического планирования в Японии является специфический порядок последовательной актуализации целей государственной экономической политики и характеристик среды ее реализации (адаптивное планирование)¹.

Приведенные примеры явным образом иллюстрируют возможные подходы к координации научных разработок (совершенствование методов прогнозирования, экспертных заключений), деятельности государственных структур и инициатив бизнес-сообщества в формировании и реализации структурной политики и государственной экономической политики в целом. Конкретные формы такого взаимодействия в вопросах выработки мероприятий в рамках структурной политики могут быть различными. Принципиальным является соответствие такого взаимодействия целям:

- формирование действительно эффективной экономической политики, учитывающей весь комплекс социально-экономических реалий, ресурсов, ограничений, рисков и ориентированной на инновационное развитие экономики;
- определение необходимых объектов и методов проведения структурной политики, оценка издержек (сокращение поступлений в бюджет, бюджетных расходов) для проведения мероприятий в ее рамках;

¹ Хлынов В. Общегосударственное планирование рыночной экономики: опыт Японии // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 8. С. 18–25.

- адекватная оценка эффекта от реализации структурных проектов для бюджетов различных уровней, роста экономики, повышения качества человеческого капитала.

Ключевыми моментами, которые должны быть освещены для формализации программ и проектов регионального и отраслевого развития и превращения их из декларативных документов в реальные программы развития с необходимым учетом в генеральных стратегических документах долгосрочного планирования, являются:

- анализ текущего состояния соответствующих регионов и отраслей экономики;
- анализ сравнительной конкурентоспособности этих регионов и отраслей;
- определение потенциала их роста;
- определение мер и форм государственной поддержки, объема государственных инвестиций, затрат бюджетов всех уровней для реализации потенциальных структурных проектов;
- оценка объема необходимых частных инвестиций с учетом принципа дополнительности государственного финансирования, оценка возможности окружных, региональных, местных властей привлечь соответствующее частное финансирование;
- определение кумулятивного эффекта от опережающего развития этих регионов и отраслей для других регионов страны и других видов экономической деятельности;
- оценка социального эффекта возможных структурных проектов;
- сопоставление потенциального социально-экономического эффекта от реализации структурных проектов со сценарием инерционного развития соответствующих регионов и отраслей, выявление (подтверждение) целесообразности проведения структурной политики

в отношении соответствующих регионов или отраслей;

- макроэкономическое моделирование возможных проектов в рамках структурной политики с учетом обозначенного набора мер поддержки и объема необходимых инвестиций;
- оценка эффекта реализации таких структурных проектов для генеральных долгосрочных прогнозных моделей социально-экономического развития, включение структурных проектов в генеральные государственные программы долгосрочного социально-экономического развития;
- оценка эффекта реализации таких структурных проектов для бюджетов различных уровней, включение структурных проектов в проекты бюджетов различных уровней.

Выводы

Структурная политика (региональной, отраслевой, социальной направленности) имеет целью преодоление фактических негативных последствий мирового и национального социально-экономического развития, формирование целевой структуры экономики и социальных конфигураций, создание условий и импульсов для поступательного развития регионов и отраслей экономики. При формировании набора программ в рамках проведения структурной политики базовым является понимание всеми участниками (властями, бизнес-сообществом, обществом) необходимости и стратегической полезности соответствующих мероприятий и готовность инвестировать в эти программы.

В рамках национальной стратегии, фиксирующей долгосрочные цели развития, формируются конкретные приоритеты и направления реализации структурной политики. Эффективность проведения структурной политики определяется прозрачной системой определения объектов поддержки, ответственности всех участников структурных проектов. Выбор конкретных направлений структурной политики базируется

на соответствующей экспертизе потенциальных проектов и прогнозировании мультипликативных эффектов от их реализации.

При формировании приоритетов структурной политики учитываются:

- цели структурных проектов — обеспечение перехода к инновационной модели развития, рост конкурентоспособности отраслей экономики и регионов России;
- база для разработки — основывается на интеллектуальных технологиях с использованием результатов НИОКР, экспертных прогнозах и заключениях, разрабатывается с учетом практического опыта соответствующих федеральных министерств и региональных профильных комитетов;
- институциональные аспекты реализации — является процессом, разрабатываемым, координируемым и контролируемым федеральным центром; иницируемым и проводимым окружными, региональными и местными властями, соответствующими профильными министерствами и отраслевыми объединениями.

Необходимыми условиями превращения многочисленных отраслевых, региональных, специальных социальных программ и стратегий из документов, заявляющих возможности, в стратегические программы являются целевая обоснованность, эффективность финансирования и институциональное обеспечение проектов в рамках структурных программ. При соблюдении этих условий обозначенные в таких стратегиях целевые ориентиры прекращают демонстрировать потенциал развития, а становятся уровнями, которые должны быть достигнуты в результате реализации структурных программ. Региональные власти или отраслевые объединения перестают выступать исключительно в роли лоббистов интересов своих регионов или производств в обращении к федеральному центру за финансовой поддержкой в той или иной форме.

В рамках структурной политики предоставление централизованного финансирования означает ответственность властных

структур за эффективную реализацию соответствующих проектов, которая, в частности, предполагает успешное создание условий для привлечения частного капитала в требуемом объеме, а также выход на заявленные в проектах показатели социально-экономического развития. Региональные и отраслевые программы такого качества действительно могут рассматриваться экономическими властями как необходимый элемент государственных документов стратегического планирования.

Задача включения региональных и отраслевых структурных проектов в генеральные стратегические программы является частной задачей в рамках формирования и проведения государственной структурной политики. Мировой опыт действительно предоставляет многообразие концептуальных подходов к организации ее выработки и реализации, начиная с практического обоснования ее направлений и целевой формализации статистического аппарата и заканчивая конкретными институциональными аспектами. Разработка аналогичной системы формирования приоритетов национальной структурной политики как важнейшей составляющей внутренней политики является исключительно целесообразной, поскольку структурная политика ориентирует экономических агентов на стратегические цели социально-экономического развития России. Вместе с тем даже в отсутствие целостной концепции структурной политики возможно качественно повысить корреляцию конкретных структурных проектов и генеральных программ развития России.

Уточнение прав и обязанностей всех субъектов структурных проектов, проведение необходимых экспертиз необходимой государственной поддержки и потенциальных финансово-экономических результатов, разработка соответствующих прогнозных моделей позволит значительно повысить достоверность и достижимость заявленных в них показателей. Результатом совершенствования институционального инструментария, взаимодействия экспертного сообщества и соответствующих профильных государственных структур станет возможность непосредственного включения структурных программ в государственные документы и программы стратегического характера.

Научная литература

Серия «Научные доклады: экономика»

Заказное издание

Ольга Борисовна Березинская

**Принципы формирования
и проведения структурной политики
*Мировой опыт и его применение в России***

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*

Редактор *Е. Г. Кожедуб*

Художник *В. П. Коршунов*

Оригинал-макет *О. З. Элов*

Компьютерная верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 23.12.13. Формат 60х90/16

Гарнитура ПТ Сериф. Усл. печ. л. 3,25. Тираж 500 экз.

Заказ № 1104

Издательский дом «Дело» РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84

Коммерческий отдел – тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02

com@anx.ru

www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84