

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Н.Н. Михеева, Р.И. Ананьева

СОПС

Аннотация

Проанализированы методики оценки эффективности и результатов использования в регулировании регионального развития федеральных целевых программ, проектов, создания особых экономических зон. Показано, что оценка эффективности производится только на этапе обоснования необходимости применения указанных инструментов, мониторинг реализации проектов и программ ведется только по показателям выделения и освоения инвестиционных ресурсов. Даны предложения по совершенствованию методик и проведению мониторинга, что обеспечит возможность реальной оценки эффективности инструментов региональной политики.

Ключевые слова: региональная политика, методика оценки эффективности, селективная поддержка, инвестиционный фонд, федеральные целевые программы, особые экономические зоны

Abstract

The paper analyzes the techniques for assessing efficiencies and results of federal conditional programs implemented at regional levels, as well as projects and special economic zones. We show that assessment of efficiency is made only at the stage of choosing the tools to be applied. However, the monitoring of programs and projects are conducted only concerning the indicators of allocation and launching investment resources. We present our proposals on how to improve such practice to have an opportunity to assess the tools of regional policy in more adequate manner.

Keywords: regional policy, techniques to assess the efficiency, selective support, investment fund, federal conditional programs, special economic zones

Инструменты, используемые в мировой практике для реализации региональной экономической политики, чрезвычайно разнообразны. Они включают различные методы сглаживания межрегиональных диспропорций, стимулирования развития отдельных регионов, применяемые на макро- и микроэкономическом уровнях [1–4]. Действие инструментов макроэкономического уровня распространяется на все регионы. Инструменты микроэкономического уровня нацелены на селективную поддержку отдельных регионов различными методами¹, включая такие, как федеральные целевые программы (ФЦП), государственная поддержка крупных инвестиционных проектов, создание особых экономических зон (ОЭЗ), получившие в последние годы широкое распространение в российской практике регионального регулирования. Порядок и правила применения каждого из указанных инструментов определяется соответствующими нормативными документами [5–9], которые предполагают оценку влияния реализуемых мер на развитие региона и оценку эффективности используемых ресурсов. Эти инструменты находятся в распоряжении различных ведомств, которые руководствуются собственными критериями выбора объектов селективной поддержки и осуществляют оценку предполагаемой эффективности использования инструмента на стадии обоснования проекта или программы.

В настоящей статье ставится задача сравнительного анализа результатов² применения различных инструментов политики федерального центра, таких как региональные ФЦП, проекты Инвестиционного фонда (ИФ) Российской Федерации и ОЭЗ, в современной практике государственного регулирования регионального развития.

¹ К инструментам селективной поддержки регионов могут быть отнесены межбюджетные трансферты, которые выделяются регионам в соответствии с заданным набором критериев, а их объемы варьируют в соответствии с формальными методиками распределения бюджетных ресурсов. Проблеме межрегионального выравнивания бюджетной обеспеченности посвящена обширная литература, поэтому здесь мы их не рассматриваем.

² В статье термины «эффективность» и «результативность» используются как синонимы, хотя речь идет, строго говоря, только о результатах применения отдельных инструментов региональной политики.

МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ

Теоретические проблемы оценки эффективности региональной политики в настоящее время не решены, используемые в данной сфере термины интерпретируются по-разному. Различают понятия результативности (результата) региональной политики, продуктивности (результата, достигнутого по отношению к поставленной цели), эффективности (означает отношение полученных стоимостных результатов к произведенным затратам) и действенности (означает лучший возможный компромисс между разноречивыми задачами и политическим и административным давлением). Можно выделить по крайней мере четыре различных подхода к оценке результативности используемых мер региональной политики:

- соизмерение издержек и выгод;
- сравнение действительных результатов политики с возможными результатами развития без осуществления данной политики;
- оценка отдельных индикаторов;
- оценка степени достижения поставленных целей.

Каждый подход имеет свои сильные и слабые стороны [10], ни один из них не разработан полностью, а потому не является общепризнанным. При отсутствии общепринятых методов оценки эффективности мер региональной политики в разрабатываемых нормативно-правовых документах предлагаются методики оценки эффективности, учитывающие особенности предлагаемых мер.

Федеральные целевые программы. Принятый порядок разработки ФЦП [6] предусматривает в качестве обязательного раздела описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. В соответствии с документом оценка эффективности должна осуществляться по годам или этапам в течение всего срока реализации ФЦП, а при необходимости

и после ее реализации. Методика оценки эффективности целевой программы разрабатывается государственными заказчиками с учетом специфики программы и должна быть приложением к тексту программы.

В реализуемых в настоящее время ФЦП развития регионов для расчета эффективности программ использованы идентичные методики, которые приводятся в качестве приложения к программам. Общей идеей предлагаемых в реализуемых ФЦП методик является оценка степени достижения заданных целевых показателей, т.е. оценка не эффективности в строгом смысле, а результативности программы³. По каждому программному мероприятию по годам программного периода задаются целевые индикаторы, по которым отслеживается отклонение фактических показателей от плановых:

$$E_n = \frac{T_{f1}}{T_{N1}} \cdot 100\%, \quad (1)$$

где E_n – эффективность (мы пользуемся терминологией методики) реализации соответствующего мероприятия программы, %; T_{f1} – фактическое значение индикатора, достигнутое в ходе реализации программы; T_{N1} – нормативное значение индикатора, утвержденное программой.

На базе целевых индикаторов рассчитывается сводная оценка, которая получается путем агрегирования частных показателей:

$$E = \frac{\frac{T_{f1}}{T_{N1}} + \frac{T_{f2}}{T_{N2}} + \frac{T_{fn}}{T_{Nn}}}{N} \cdot 100\%, \quad (2)$$

где E – эффективность реализации программы, %; T_{f1}, T_{f2}, T_{fn} – фактические значения индикаторов, достигнутые в ходе реализации про-

³ Согласно трактовке В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, результативность реализации программы – это: а) мера соответствия ожидаемых результатов поставленной цели; б) степень приближения к последней; в) прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития [11].

граммы; T_{N1} , T_{N2} , T_{Nm} – нормативные значения индикаторов, утвержденные программой; N – количество индикаторов программы.

Специфика программ должна учитываться в наборе целевых индикаторов, включаемых в их оценку, однако в реальности набор индикаторов практически идентичен для всех программ, кроме программы развития Курильских островов.

Анализ практики мониторинга формирования и осуществления федеральных целевых программ показывает, что расчеты эффективности ФЦП региональной направленности, выполняемые на базе рассмотренной типовой методики, являются формальной частью разработки программы, расчеты целевых показателей по программным мероприятиям ведутся только на стадии обоснования программы. Регулярные отчеты о ходе реализации ФЦП готовятся в другом формате: они включают показатели по финансированию ФЦП в целом и ее объектов за счет разных источников, т.е. отражают затраты на реализацию программы, не квантифицируя полученные за счет реализации программы результаты.

Проекты Инвестиционного фонда. В соответствии с Методикой оценки эффективности региональных инвестиционных проектов⁴ при оценке инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований ИФ, рассчитываются показатели экономической, бюджетной и социальной эффективности.

Показатель экономической эффективности определяется как часть суммарного произведенного ВРП за все годы реализации инвестиционного проекта, которая может быть обеспечена в результате его реализации. Добавленная стоимость, генерируемая региональным инвестиционным проектом, определяется как совокупная выручка от осуществления проекта: сумма прибыли, полученной в рамках проекта, до налогообложения, выплаты процентов по долговым обязательствам, и амортизационных отчислений, суммарной заработной платы работников и арендной платы. Длительность периода, для которого

⁴ Последняя версия методики утверждена приказом Министерства регионального развития РФ от 30 октября 2009 г.

осуществляется оценка добавленной стоимости, соответствует длительности прогнозного периода.

Годовой индекс экономической эффективности регионального инвестиционного проекта характеризует влияние данного проекта на рост валового регионального продукта и оценивается по соотношению величины добавленной стоимости в ценах предыдущего года и объема ВРП предыдущего года, рассчитанного для условий отказа от реализации инвестиционного проекта.

В качестве основного показателя экономической эффективности регионального инвестиционного проекта используется интегральный индикатор экономической эффективности проекта, которая может быть обеспечена за счет его реализации, характеризующий часть суммарного за все годы расчетного периода прогнозируемого реального объема ВРП.

Показатель бюджетной эффективности региональных инвестиционных проектов определяется как отношение дисконтированных налоговых поступлений в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, обусловленных реализацией данных проектов, к дисконтированному объему бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ.

Показателями социального эффекта, достигаемого в результате реализации регионального инвестиционного проекта, являются повышение уровня занятости населения трудоспособного возраста; повышение уровня обеспеченности населения благоустроенным жильем; улучшение состояния окружающей среды; повышение доступности и качества услуг населению в сфере транспорта, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, культуры, жилищно-коммунального хозяйства.

Предлагаемая методика позволяет оценить не только эффективность затрат, осуществляемых за счет средств Инвестиционного фонда (бюджетную эффективность), но и различные аспекты влияния проекта на экономические и социальные показатели развития региона. Не бесспорным является расчет прироста добавленной стоимости в результате реализации проекта, поскольку он не учитывает возникающих в регионе косвенных эффектов. Другой, не менее важ-

ной, проблемой является расчет экономической эффективности инвестиционных проектов через прирост ВРП, который существенно отличается от показателя чистой приведенной стоимости – стандартного показателя инвестиционного анализа. Это же в полной мере относится к оценке результатов инвестирования в федеральных целевых программах, где не используются уже ставшие общепринятыми в практике инвестиционного анализа приемы дисконтирования инвестиций.

Как и в случае ФЦП, указанная методика оценки инвестиционных проектов используется только на стадии обоснования проектов, мониторинг показателей эффективности на стадии реализации не ведется.

Особые экономические зоны. В условиях ОЭЗ устанавливается особый организационно-правовой режим на компактных территориях, включающих одно или несколько муниципальных образований и только в отдельных случаях – территорию всего субъекта Федерации. В нормативных документах, регулирующих процесс создания ОЭЗ, конкретных методик для оценки влияния ОЭЗ на развитие территории не содержится.

Данный инструмент отличается от рассмотренных выше методов государственной поддержки, которые касались непосредственного перераспределения ресурсов в регион, будь то форма федеральных целевых программ, когда федеральная поддержка осуществляется преимущественно через бюджетные инвестиции, или выделение государственных денег из Инвестиционного фонда. Их воздействие сказывается на регионе в целом и поэтому оценивается через изменение макроэкономических показателей развития региона, которые могут рассчитываться разными способами. Стимулирование регионального развития с помощью создания ОЭЗ осуществляется не только путем выделения из федерального бюджета целевых капитальных вложений на приоритетные объекты (макроуровень), но и путем предоставления различного рода преференций отдельным фирмам или видам деятельности на территории региона, т.е. косвенным образом (микроуровень) [12]. В большинстве случаев оценить

прямое воздействие господдержки, реализуемой на микроуровне, на общерегиональную динамику не удастся⁵.

Анализ методических подходов к оценке влияния на развитие регионов различных инструментов региональной политики показывает, что в применяемых в настоящее время методиках оценки эффективности ФЦП и проектов ИФ не ставится цели сопоставления эффектов, возникающих при использовании различных инструментов. Несмотря на то что при оценке используются одни и те же показатели, результаты оказываются несравнимыми. Главным недостатком обеих методик является то, что они применяются фактически только на стадии обоснования проектов. В том виде, в котором они существуют сейчас, ни одну из них невозможно использовать в качестве средства регулярного отслеживания результатов применения данных инструментов⁶.

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Сравнение эффективности инструментов селективной поддержки регионов может быть проведено в нескольких аспектах: сравнение разных инструментов, одновременно применяемых в одном регионе; сравнение внутри классов инструментов (ФЦП – по степени достиже-

⁵ Авторами была сделана попытка оценить влияние ОЭЗ на динамику региональных показателей промышленного производства, инвестиций, внешней торговли и индикаторов, отражающих изменения в сфере науки и инноваций. Проведенный анализ показывает, что наличие в регионах особых экономических зон положительно сказывается на динамике основных показателей, экономический рост в регионах с ОЭЗ после 2006 г. интенсифицировался. Вместе с тем ряд фактов идет вразрез с логикой и ожидаемыми результатами. Затраты на технологические инновации благодаря ОЭЗ не растут, так же как не прослеживается однозначной динамики роста объема инновационной продукции, доли экспорта машин и оборудования. Эти факты могут быть связаны с коротким периодом действия ОЭЗ, недостаточным для реализации их потенциала, а также с низким качеством статистики инноваций.

⁶ Основная проблема – отсутствие данных, отражающих процессы на микроуровне (на уровне реализации конкретных мероприятий) в систематическом виде. В частности, отсутствует информация по финансовым потокам (затратам и доходам), стоимости фактически выполненных работ, количеству созданных рабочих мест и т.д.

ния целевых индикаторов, ОЭЗ – по различным индикаторам, проектов ИФ – по различным индикаторам); сравнение инструментов между собой по степени достижения целевых показателей.

Возможности сравнительного анализа значительно ограничены, во-первых, тем, что имеющаяся статистическая база недостаточна, а во-вторых, тем, что срок использования новых для российской практики инструментов, таких как проекты ИФ и ОЭЗ, пока небольшой. Поэтому из описанных ранее подходов к оценке результативности мер региональной политики реализуемыми на базе имеющейся информации являются только два: оценка отдельных индикаторов и оценка степени достижения поставленных целей.

Основным индикатором, который отслеживается в отношении всех инструментов, являются бюджетные инвестиции. В этой связи говорить можно только о влиянии того или иного инструмента на экономику региона с точки зрения привлечения в регион бюджетных инвестиций.

Использование разных инструментов в отношении одного региона. Субъектов Федерации, на территории которых одновременно применяются различные инструменты селективной поддержки, оказывается не так уж много. Единственный регион, на территории которого реализуются ФЦП, проект ИФ и функционирует ОЭЗ (зона портового типа была создана в конце 2009 г.), – это Хабаровский край. Регионами, в которых осуществляются проекты ИФ и действуют ОЭЗ, являются Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Томская и Ульяновская области, Хабаровский край и др. В Калининградской области, Республике Бурятия, Хабаровском и Приморском краях созданы ОЭЗ и реализуются ФЦП. Федеральные целевые программы и проекты ИФ осуществляются в Республике Дагестан, Хабаровском крае, Республике Саха (Якутия) и Забайкальском крае.

Показатели финансирования и освоения средств, выделяемых на реализацию ФЦП и проектов ИФ, суммарные по трем субъектам Федерации, представлены на рисунке. Выбор регионов (Республика Саха (Якутия), Хабаровский и Забайкальский край) обусловлен наличием статистической информации, позволяющей провести сопоставления.



Показатели финансирования ФЦП и проектов Инвестфонда, суммарные по Республике Саха (Якутия), Хабаровскому и Забайкальскому краям в 2008 и 2009 гг.

Расчитано по данным, опубликованным в [13, 14]

На территории всех трех регионов действует ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». В Хабаровском крае реализуется комплексный инвестиционный проект общегосударственного значения «Реконструкция участка Оунэ – Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань», в Якутии – «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта “Комплексное развитие Южной Якутии”», в Забайкальском крае – «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края».

Представленные данные относятся к качественно разным периодам (2008 г. – интенсивный экономический рост, 2009 г. – кризис), тем не менее имеют общие черты. Доля выделенных на реализацию ФЦП средств по отношению к запланированным выше, чем аналогичный показатель для инвестпроектов. Проекты, финансируемые из Инвест-

фонда, привлекают значительно более высокий процент внебюджетных инвестиций, что вполне естественно, поскольку инструмент реализует механизмы государственно-частного партнерства.

В 2008 г. проценты доведения финансовых средств по проектам ФЦП и Инвестфонду различались незначительно: 93 и 91,4% соответственно. В 2009 г. финансирование проектов ИФ было резко сокращено. Однако отношение внебюджетных средств к бюджетным при сравнении этого показателя по двум инструментам говорит о том, что инвестиции из Инвестфонда по факту (несмотря на то, что невыполнение данного показателя весьма значительное) оказывают более существенное влияние на развитие регионов. При сопоставимых бюджетных вложениях в региональное развитие по двум инструментам больший эффект для экономики региона дает реализация проекта ИФ (по крайней мере, в случае рассматриваемых регионов это так).

Использование одного инструмента в отношении разных объектов (федеральные целевые программы). Выше отмечалось, что методики оценки эффективности предполагают расчет интегрального показателя, согласно которому проценты достижения цели по всем индикаторам входят с одинаковым весом, хотя индикаторы относятся к совершенно разным сферам. Только в программе «Юг России» в качестве справочной информации приведены коэффициенты уровня приоритетности направлений социально-экономического развития субъектов РФ, однако предложения о том, чтобы включить их в методику оценки эффективности реализации ФЦП, нет. В таблице 1 приведены результаты расчетов по оценке эффективности региональных ФЦП на основе методик, представленных в программах.

С точки зрения интегральных показателей среди всех ФЦП требованию наибольшего приближения целевых показателей к фактическим соответствуют две: программа развития Калининградской области и программа развития Дальнего Востока и Забайкалья. Однако для ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» на основании имеющихся статистических данных оценено только 43% целевых показателей, заданных в программе; кроме того, имеет место существенный разброс общих показателей степени достижения целевых индикаторов в различных сферах развития Дальнего Востока и Забайкалья. Что касается

Таблица 1

Сравнение федеральных целевых программ по степени достижения целевых индикаторов в 2008 г.*

ФЦП	Нормативно-правовой акт об утверждении ФЦП	Интегр. показатель достижения цел. индикаторов, %	Степень достижения цел. индикаторов соц.-эк. развития региона, %	Степень достижения цел. индикаторов развития инфраструктур. отраслей региона, %	Степень доведения предусмотренных фин. средств из федерального бюджета, %	Процент оценен. цел. показателей от числа предусмотрен. в программе на этот год
«Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»	Постановление Правительства РФ от 09.08.2006 г. (в ред. от 08.09.2010 г.)	111,52	167,82	104,33	98,37	16,67
«Развитие Калининградской области до 2014 года»	Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 г. (в ред. от 10.12.2008 г.)	100,76	101,88	100,32	99,84	90,48
«Экономическое и социальное развитие Дальнего востока и Забайкалья на период до 2013 года»	Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 г. (в ред. от 05.10.2010 г.)	99,17	111,08	88,53	92,85	43,48
«Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы»	Постановление Правительства РФ от 15.07.2008 г. (в ред. от 26.07.2010 г.)	96,62	85,60	99,32	99,99	87,50
«Юг России (2008–2013 годы)»	Постановление Правительства РФ от 14.01.2008 г. (в ред. от 26.07.2010 г.)	89,50	100,55	45,86	99,44	81,82

* Рассчитано на основе информации, представленной в приложениях к ФЦП и на сайтах www.gks.ru, fcp.vpk.ru

программы развития Курильских островов, то целевые показатели по ней, вероятно, занижены либо в принципе доверять значению интегрального показателя нельзя, так как оценено менее 17% целевых показателей от числа предусмотренных в программе на этот год. Таким образом, наилучшими показателями достижения поставленных в ФЦП целей отличается программа развития Калининградской области.

Особые экономические зоны. Активный процесс создания ОЭЗ в соответствии с критериями и порядком их формирования, предусмотренным Федеральным законом 2005 г., начался в 2006 г. По количеству зарегистрированных резидентов зоны технико-внедренческого типа (ТВТ) на порядок опережают зоны промышленно-производственного (ППТ) и туристско-рекреационного (ТРТ) типов. Однако по другим, более важным с экономической точки зрения показателям (количество созданных рабочих мест, объем осуществленных инвестиций, объем производства товаров и услуг) лидируют зоны промышленно-производственного типа, на долю которых в 2009 г. приходилось 88,1% от общего объема инвестиций, вложенных в ОЭЗ, и 82,7% произведенной продукции [15]. С точки зрения объемов инвестиций и стоимости выполненных работ наименее масштабными оказались зоны туристско-рекреационного типа, создание которых началось только с 2007 г. Возможности сравнения процессов инвестирования по отдельным ОЭЗ ограничиваются доступной информацией⁷.

Наиболее успешными с точки зрения реализации заключенных договоров и привлечения бюджетных инвестиций оказываются зоны промышленно-производственного типа, наиболее низкими показателями характеризуются зоны туристско-рекреационного типа (табл. 2).

Объем заключенных договоров среди ОЭЗ туристско-рекреационного типа оказался максимальным в Алтайском крае и Республике Бурятия, однако объем выполненных работ составил в Алтайском крае 35,2% от заключенных договоров, в Республике Бурятия – 14,6%, причем по сумме объемы выполненных работ практически совпадают

⁷ Используются данные ОАО «Особые экономические зоны» и его дочерних предприятий из годовых отчетов за 2006, 2007, 2008 и 2009 гг. [16].

Таблица 2

**Финансирование и выполнение работ по созданию объектов ОЭЗ
по состоянию на 1 января 2010 г.**

Особая экономическая зона	Стоимость работ по заключен. договорам, млн руб.	Стоимость выполн. работ по созданию объектов ОЭЗ по отн. к стоимости заключен. договоров, %	Инвестир. бюджетные средства* по отн. к стоимости заключен. договоров, %
<i>ОЭЗ туристско-рекреационного типа</i>			
ОЭЗ ТРТ в Алтайском крае	2453,1	35,2	35,2
ОЭЗ ТРТ в Республике Бурятии	1550,0	14,6	14,3
ОЭЗ ТРТ в Республике Алтай	296,0	97,2	96,6
ОЭЗ ТРТ в Краснодарском крае	115,9	55,7	62,5
ОЭЗ ТРТ в Ставропольском крае	114,8	62,3	69,9
ОЭЗ ТРТ в Иркутской обл.	96,3	100,0	100,0
ОЭЗ ТРТ в Калининградской обл.	69,7	99,0	95,3
В с е г о	4695,7	35,8	35,9
<i>ОЭЗ промышленно-производственного типа</i>			
ОЭЗ ППТ в Липецкой обл.	10233,2	96,9	97,9
ОЭЗ ППТ в Республике Татарстан	5727,8	89,9	89,2
В с е г о	15961,0	94,3	94,8
<i>ОЭЗ технико-внедренческого типа</i>			
ОЭЗ ТВТ в г. Москве	7236,8	77,2	84,0
ОЭЗ ТВТ в г. Дубна	5349,3	35,0	58,0
ОЭЗ ТВТ в г. Санкт-Петербурге	4637,2	45,3	63,7
ОЭЗ ТВТ в г. Томске	1814,3	82,4	80,3
В с е г о	19037,6	58,1	71,4
И т о г о по ОЭЗ всех типов	39694,3	70,0	76,6

* Бюджетные средства, инвестированные через уставной капитал ОАО «Особые экономические зоны» и дочерних фирм.

с объемами бюджетных инвестиций в развитие зоны. По итогам функционирования ОЭЗ туристско-рекреационного типа в 2009 г. приостановлено финансирование по четырем ОЭЗ ввиду отсутствия частных инвесторов, готовых вести туристско-рекреационную деятельность и осуществлять инвестиции в строительство объектов туристической инфраструктуры. В сентябре 2010 г. было принято постановление Правительства РФ о ликвидации особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, созданной на территории Краснодарского края. Таким образом, ОЭЗ туристско-рекреационного типа оказались наиболее проблемным инструментом стимулирования развития регионов.

Проекты, поддержанные Инвестиционным фондом. Несмотря на то что существует утвержденная методика оценки эффективности региональных инвестиционных проектов ИФ, предполагающая сравнение действительных результатов осуществляемой политики с возможными результатами развития без ее осуществления, оценки по этой методике с расчетами финансовой, бюджетной и социальной эффективности выполняются только на стадии отбора проектов и на весь период их реализации и последующей эксплуатации. Министерством регионального развития РФ с 2009 г. ведется ежеквартальный мониторинг степени доведения и освоения средств, предусмотренных к финансированию по проектам. Другой системной информации по реализации проектов не публикуется.

Анализ результатов реализации проектов ИФ по состоянию на 1 января 2010 г. показал, что наиболее результативным инвестиционным проектом общегосударственного значения с точки зрения рассматриваемых двух критериев является проект «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Буловская Октябрьской железной дороги». В группу лидирующих проектов общегосударственного значения (у которых показатели по двум критериям выше средних) входят еще четыре (всего их одиннадцать), в группу отстающих по двум критериям входят два проекта. Остальные пять проектов занимают промежуточное положение (значения показателя ниже среднего по одному из критериев).

Среди региональных инвестиционных проектов бесспорным лидером является проект «Создание первой очереди промышленной зоны “Заволжье”». Также в группу лидеров входят еще пять проектов (всего 23 проекта), в группу отстающих – восемь. Промежуточное положение занимают шесть проектов. И по трем проектам на 1 января 2010 г. работы еще не ведутся, хотя их финансирование началось в 2009 г.

При сравнении типов проектов ИФ по годам их реализации (история реализации проектов общегосударственного значения насчитывает пять лет, региональных инвестиционных проектов – четыре года) следует отметить, что по количеству проекты общегосударственного значения уступают региональным (12 против 23), но по объемам выделяемых финансовых ресурсов общегосударственные проекты оказываются более масштабными (причем на порядок). При этом по динамике вложения финансовых средств региональные инвестиционные проекты опережают проекты общегосударственного значения. В целом за период существования тех и других проектов (по состоянию на 1 января 2010 г.) можно сделать вывод о более высокой степени финансирования и освоения предусмотренных средств по региональным инвестиционным проектам, чем по проектам общегосударственного значения (табл. 3).

Сравнение эффективности различных инструментов государственной поддержки регионов. Это сравнение можно провести, основываясь на степени достижения целевых показателей в целом по программам, инвестиционным проектам и ОЭЗ⁸ с использованием интегрального показателя, аналогичного предложенному в методике оценки эффективности ФЦП. Однако подобные расчеты весьма условны и недостаточны для обоснованных выводов о сравнительной

⁸ Плановая и фактическая информация по ОЭЗ была представлена в отчете ОАО «Особые экономические зоны» за 2008 г. [16]. Она включала следующие показатели: выполнение работ по созданию объектов ОЭЗ, количество завершенных строительных объектов, обеспечение электроэнергией, тепловой энергией, газом, водой, водоотведение, финансирование планируемых к строительству объектов через уставной капитал ОАО «ОЭЗ».

Таблица 3

Показатели реализации инвестиционных проектов, получающих ассигнования Инвестиционного фонда РФ, по состоянию на 1 января 2010 г., млн руб.

Тип проектов	Предусмотрено денежных средств	Процент доведения предусмотрен. средств	Процент освоения фактически профинансир. средств	Интегр. показатель степени достижения целевых индикаторов, %
Инвест. проекты общегос. значения	258207,5	58,61	75,25	66,93
Региональные инвест. проекты	13215,1	92,52	100,15	96,34
В целом по всем инвест. проектам	271422,7	60,26	77,11	68,69

Источник: [14].

эффективности различных инструментов. Такой подход был бы возможен, если бы по всем инструментам был представлен общий блок целевых показателей, на базе которого и можно было бы проводить их сопоставление. В реальности сопоставлять разные инструменты можно только опираясь на оценку процесса инвестирования, поскольку показатели финансирования и фактического освоения профинансированных средств отслеживаются по всем инструментам. Из анализа следует, что в 2008–2009 гг. лучше всего финансировались ФЦП. Очевидно, что этот вывод мало относится к оценке эффективности различных инструментов.

Сравнение эффективности различных инструментов селективной поддержки регионов как с точки зрения их влияния на развитие конкретных регионов, так и с точки зрения эффективности использования для этого бюджетных средств представляется нам очень важным направлением совершенствования региональной политики. Для его реализации необходим ряд мер, которые могут сделать такие оценки более обоснованными и полезными:

- выделение в методиках оценки различных инструментов унифицированной части, в которой представлены показатели, отражающие влияние мер региональной политики на развитие региона: 1) экономические (объем ВРП в результате реализации инструмента; изменение совокупной производительности труда; изменение доли инновационной продукции; потребность в инвестициях для реализации инструмента); 2) социальные (прирост доходов населения; изменение обеспеченности объектами социальной инфраструктуры; создание новых рабочих мест); 3) бюджетные (прирост налоговых поступлений; объем инвестиций из бюджетов различного уровня);
- унификация методов расчета используемых для оценки показателей, которая позволит проводить их сопоставления как в динамике, так и по различным инструментам: указание базового года и абсолютных объемов используемых показателей, а также цен, в которых они рассчитаны; представление динамики показателей в постоянных ценах; проведение расчетов на весь период реализации инструмента либо на период долгосрочного прогноза;
- организация мониторинга принятых мер региональной политики с точки зрения не только финансирования мероприятий, но и достижения целевых показателей. Это требует расширения системы показателей, используемых в мониторинге, а также ревизии системы целевых показателей, для того чтобы их можно было отслеживать на базе официальной статистики.

Литература

1. **Armstrong H., Taylor J.** Regional Economics and Policy. – L.: Harvester Wheatsheaf, 2000. – 448 p.
2. **Юилл Д.** Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социология. – 1999. – Спец. вып. – С. 16–75.
3. **Михеева Н.Н.** Региональная экономика и управление: Учеб. пособие для вузов. – Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. – 400 с.

4. **Ларина Н.И.** Государственное регулирование регионального развития: мир, Россия, Сибирь. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2005. – 512 с.
5. **Постановление** ГД ФС РФ от 20.11.2002 № 3316-III ГД «О проекте Федерального закона № 68749-3 “О федеральных целевых программах регионального развития”». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.04.2011).
6. **Постановление** Правительства РФ от 26.06.1995 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.04.2011).
7. **Федеральный закон** от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.04.2011).
8. **Постановление** Правительства РФ от 23.11.2005 № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.04.2011).
9. **Курнышев В.В., Болтенкова Л.Ф., Матвеев В.А., Доровских Е.М.** Анализ нормативной правовой базы снижения экономической, социальной и правовой асимметрии в развитии регионов РФ // Регион: экономика и социология. – 1999. – Спец. вып. – С. 117–146.
10. **Бачлер Дж.** Оценка региональной политики в европейском сообществе. – URL: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html (дата обращения 20.04.2011).
11. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Изд-во ЛКИ, 2007. – 357 с.
12. **Козловская О.В.** Создание особой экономической зоны в Томске: оценка и перспективы реализации инновационного проекта // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 214–224.
13. URL: www.assoc.fareast.ru (дата обращения 12.04.2011).
14. **Государственный реестр** проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ на 1 июля 2010 г. – URL: www.minregion.ru (дата обращения 12.04.2011).
15. **Итоги** деятельности Минэкономразвития России в 2009 году и задачи на 2010 год. – URL: www.economy.gov.ru/report2009/ (дата обращения 20.04.2011).
16. URL: test.oao-oez.ru (дата обращения 20.03.2011).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 29.04.2011 г.

© Михеева Н.Н., Ананьева Р.И., 2011