

ПРИОРИТЕТЫ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ СРЕЗ

Константин Владимирович КРИНИЧАНСКИЙ ^{a*},
Алексей Станиславович ЛАВРЕНТЬЕВ ^b

^a доктор экономических наук,
профессор департамента банковского дела и финансовых рынков,
научный сотрудник Научно-исследовательского центра денежно-кредитных отношений,
Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Российская Федерация
kkrin@ya.ru
<https://orcid.org/0000-0002-1225-7263>
SPIN-код: 3366-2850

^b старший преподаватель кафедры экономики, финансов и финансового права,
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет) (ЮУрГУ (НИУ)),
Челябинск, Российская Федерация
allavr@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8843-9234>
SPIN-код: 6716-9789

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 697/2020
Получена 14.12.2020
Получена в
доработанном виде
24.01.2021
Одобрена 25.02.2021
Доступна онлайн
15.04.2021

УДК 332.1; 338.1
JEL: R11, R19, R58

Ключевые слова:

социально-
экономическое
развитие, российские
регионы,
экономическая
политика, структурная
политика,
бенчмаркинг

Аннотация

Предмет. Алгоритм выявления приоритетов в структурной политике регионов и стран.

Цели. Разработка и апробация методического подхода к выявлению приоритетов структурной политики российского региона.

Методология. Использован математический метод k -средних, дополненный методом географической фильтрации.

Результаты. Предложен подход к выявлению приоритетов структурной политики регионов, основанный на бенчмарк-методологии. В ходе апробации подхода на примере Челябинской области определены приоритетные сферы структурной политики: бизнес-среда, здравоохранение, инновации и технологическая готовность. Сформулированы конкретные рекомендации по улучшению положения в данных сферах.

Выводы. Выявление и ранжирование проблем социально-экономического развития имеет значение для формирования региональной политики, корректировки стратегий развития регионов, формирования пакета структурных реформ.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Криничанский К.В., Лаврентьев А.С. Приоритеты структурной политики: региональный срез // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2021. – Т. 19, № 4. – С. 600 – 622.

<https://doi.org/10.24891/re.19.4.600>

Заметное снижение темпов экономического роста в отдельных странах, регионах и мировой экономике в целом, отмечавшееся с периода финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг., еще более закрепится как тенденция под влиянием ослабления экономики в период пандемии и наблюдающейся в 2020 г. рецессии. На передний план экономической политики сегодня вышли инструменты ее экстренной поддержки, охватывающие как монетарные, так и фискальные меры, имеющие преимущественно антикризисный и чрезвычайный характер. Однако эти меры не могут быть основой для восстановления темпов экономического роста стран и регионов. Чтобы вернуть траекторию роста на те уровни, которые наблюдались 15 лет назад, требуются структурные реформы.

Нельзя сказать, что экономическое развитие последних лет происходило вне повестки структурных реформ. Такие реформы проводились в большинстве стран, о чем свидетельствуют многочисленные академические работы [1–3], а также исследования, касающиеся роли Организации экономического сотрудничества и развития¹, Европейского банка реконструкции и развития², Международного валютного фонда [4, 5]. Согласно документам, принятым в формате «Большой двадцатки», в современных условиях национальные стратегии роста входящих в группу G20 стран в обозримом будущем продолжают опираться на структурные преобразования как значимый механизм стимулирования экономической активности³.

Почему мы можем быть уверены в том, что проводимые в тех или иных странах структурные реформы положительно сказываются на экономическом росте? В экономической литературе на этот счет накоплены многочисленные доказательства. Назовем таких авторов, как А.Р. Бордон,

¹ Economic Policy Reforms. URL: <https://doi.org/10.1787/growth-2012-en>; The OECD Technical Report on Progress on Structural Reform under the G20 Enhanced Structural Reform Agenda (ESRA). URL: <http://www.oecd.org/economy/g20-progress-enhanced-structural-reform-agenda/>

² European Bank for Reconstruction and Development. Transition Report 2020–21. URL: <https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>

³ G-20 Report on Strong, Sustainable, Balanced, and Inclusive Growth. URL: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2020/110220.pdf>

К. Эбеке, К. Широно⁴, Э. Дабла-Норрис, Г. Хо, А. Киобе⁵, С. Гомес, П. Жакино, М. Мор, М. Пизани⁶, Дж. Остри, А. Прати, А. Спиллиберго⁷.

Как работают структурные реформы, и на что они нацелены? Рассматривая в качестве объекта структурных реформ сферу бизнеса, в качестве важной проблемы специалисты часто отмечают наличие глубокого разрыва между фирмами, работающими на глобальной границе производительности, и догоняющими фирмами. Международные процессы технологической диффузии сначала распространяются на фирмы, находящиеся на границах национальной производительности, а затем – на остальные фирмы. Анализируя возможности структурных мер, Д. Эндрюс, Ч. Крискуоло и П. Гал [6] показывают значимость проводимой правительством политики, нацеленной на распространение инноваций внутри стран. Так, хорошо спланированная политика, учитывающая особенности конкретной страны, обеспечивающая развитие стимулирующей рыночной среды, благодаря которой ресурсы перераспределяются в пользу наиболее производительных фирм, позволяет лучшим образом использовать диффузию технологий, продвигать инновации и создавать условия для долгосрочного роста [7].

Следует заметить, что структурная политика может иметь сходства между странами или регионами только по целям. Направления (приоритеты) и инструменты такой политики в их совокупности в большинстве случаев окажутся индивидуальными. Кроме того, и приоритеты, и инструменты будут различаться в одних и тех же странах и регионах в разные периоды времени и в разных макроэкономических условиях [8].

Наконец, расхождения затрагивают и рассматриваемый уровень управления. Иными словами, приоритеты и инструменты структурной политики, реализуемые на национальном уровне, только по отдельным позициям будут схожи с реализуемыми на уровне регионов, но рассматриваемые в комплексе, как правило, будут различаться. Это различие определяется дифференциацией уровня экономического развития регионов, характеристиками отраслей специализации и отраслевой

⁴ *Bordon A.R., Ebeke C., Shirono K.* When Do Structural Reforms Work? On the Role of the Business Cycle and Macroeconomic Policies. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1662.pdf>

⁵ *Dabla-Norris E., Ho G., Kyobe A.* Structural Reforms and Productivity Growth in Emerging Market and Developing Economies. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1615.pdf>

⁶ *Gomes S., Jacquinet P., Mohr M., Pisani M.* Structural Reforms and Macroeconomic Performance in the Euro Area Countries. A Model-Based Assessment. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1323.pdf>

⁷ *Ostry J.D., Prati A., Spilimbergo A.* Structural Reform and Economic Performance in Advanced and Developing Countries. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Occasional-Papers/Issues/2016/12/31/Structural-Reforms-and-Economic-Performance-in-Advanced-and-Developing-Countries-22594>

структурой, историческим наследием и институциональными особенностями (path dependence), другими факторами.

Безусловно, большая часть арсенала структурной политики находится в распоряжении центрального правительства [9]. Это, прежде всего, возможность применения налоговых стимулов; маневрирования с распределением фискальной нагрузки между секторами; повышения или ослабления нагрузки на бизнес, связанной с социальными платежами, по поводу чего существует даже самостоятельный термин «налоговый клин» (tax wedge), обозначающий разницу между общими затратами работодателя на рабочую силу и заработной платой, полученной работниками⁸; создания стимулирующих инструментов на основе субсидий. Федеральное правительство создает и использует в национальных целях институты развития. Работа одних из них может быть нацелена на обеспечение технологического прорыва и стимулирование технологических инноваций (ОАО «РВК», АО «РОСНАНО»). Другие институты развития создают условия для формирования более сбалансированной и современной структуры экономики и занятости в стране, в частности, через поддержку развития малых и средних форм предпринимательской деятельности (Корпорация МСП, МСП Банк); третьи способствуют продвижению отечественных товаров на зарубежные рынки (АО «Российский экспортный центр», входящее в холдинг Внешэкономбанка).

Вместе с тем, регионы России также обладают значительными возможностями для создания условий для долгосрочного экономического роста. По сути, они охватывают те же типы инструментов, что и находящиеся в распоряжении федеральной власти, зачастую отличаясь только масштабом. Покажем это на примере инструментов инвестиционной политики. Анализируя арсенал таких инструментов, можно показать, что региональный уровень управления, как и федеральный, имеет в своем распоряжении инструменты финансирования (в том числе реализуемые через целевые программы, дотации, развитие физической инфраструктуры); инструменты стимулирования (например, институт государственно-частного партнерства); информационные инструменты (инвестиционные порталы, форумы, деловые завтраки).

На региональном уровне также реализуется функция законотворчества; важными аспектами являются инвестиционное законодательство, возможность введения налоговых льгот и освобождений.

⁸ Эта разница, главным образом, формируется за счет «страховых» отчислений, уплачиваемых работодателями, и налога на доходы физических лиц, удерживаемого с работников.

Вместе с тем, даже наличие широкого арсенала инструментов и их развитие в регионах зачастую не приводит к желаемому результату. Одна из серьезных причин этого кроется в проблеме правоприменения. Полновесное и сбалансированное законодательство, в частности, призванное создать благоприятный инвестиционный климат в регионах, вовсе не является гарантией притока инвестиций в экономику в тех конкретных условиях отдельно взятых регионов, которые задаются работой губернаторов, региональных правительств, а также судов и правоохранительных органов.

Наличие инструментов само по себе не гарантирует успеха структурной политики и реформ. Одно из самых серьезных препятствий может состоять в ограниченности ресурсов – финансовых, людских, материальных, предпринимательских. Чрезвычайно актуальной задачей выступает определение приоритетов в части выбора некоторого пула сфер и направлений, активная политика и преобразования в которых должны проводиться в регионах в первую очередь.

Подход, который часто применяется в целях определения приоритетов реформ, получил название бенчмаркинг. В своих разнообразных проявлениях он исходит из того, что бенчмарком может быть некоторая страна, как правило, показывающая лучшие уровни и темпы производительности, темпов экономического роста или иных индикаторов [10]; некоторый период времени, как правило, понимаемый как «нормальное» время в противоположность «плохим временам», характеризующимся значительным отрицательным разрывом выпуска и устойчиво слабым спросом⁹; некоторое значение релевантного индикатора, характеризующего состояние в определенной сфере, задаваемое, например, в виде среднего значения по сопоставимым экономикам [11].

Рассмотрим одну из вариаций данного подхода, суть которой описывается формулой: потенциал следует искать там, где в сопоставимых условиях однородные индикаторы показывают лучшие, чем в анализируемом объекте, уровни. Подобная методология используется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) при подготовке докладов, объединенных названием «На пути к росту», в которых эксперты делают попытку обозначить приоритеты реформ применительно к отдельным странам¹⁰. В качестве бенчмарка в них используются средние значения ряда количественных индикаторов. Примерами таких индикаторов

⁹ Economic Policy Reforms 2016. Going for Growth Interim Report.
URL: <https://doi.org/10.1787/growth-2016-en>

¹⁰ Economic Policy Reforms 2019. Going for Growth. URL: <https://doi.org/10.1787/aec5b059-en>

служат коэффициент замещения чистого дохода для безработных, государственные расходы на услуги по уходу за детьми (% от ВВП), прямое государственное финансирование НИОКР (% от ВВП) и множество иных, которые распределяются по десяти группам, соответствующим сферам политики национальных правительств.

Потенциальные приоритеты структурной политики определяются в областях, где индикаторы показывают, что рассматриваемая страна значительно ниже среднего показателя по группе стран ОЭСР. Чем дальше страна от среднего по ОЭСР уровня в конкретной области, тем более вероятно, что связанные с ней параметры политики войдут в число приоритетов. По сути, здесь предполагается, что на статус приоритетных претендуют, прежде всего, те области, в которых потенциальное воздействие конкретных изменений политики с большей вероятностью позитивно отразится на долгосрочных материальных условиях за счет повышения производительности и занятости. Такое потенциальное воздействие конкретных реформ оценивается на основе совместного сопоставления показателей эффективности и политики в разных странах на основе широкого набора количественных показателей и качественных экспертных оценок. Последние оценки экспертов ОЭСР относительно приоритетов реформ, касающихся сферы рынка труда, графически отображены на *рис. 1*.

Помимо критерия отставания дополнительным критерием может быть то, что проводимая политика не соответствует лучшей практике в данной области. Рекомендации по приоритетам, кроме сказанного, опираются на результаты качественного анализа, базирующегося на показателе «своевременность реагирования»¹¹. Данный показатель не связан с эффективностью реформ. Он строится на основе подсчета баллов в соответствии с тем, усматривают ли эксперты следование правительства той или иной страны рекомендациям, установленным на предыдущем этапе анализа приоритетов реформ (в предыдущем году). Предпринимаемые правительствами стран действия оцениваются по принятой количественной шкале.

Используемая ОЭСР модель (*рис. 1*) в последние годы была расширена таким образом, что в число бенчмарков помимо показателей, напрямую связанных с ростом, включены индикаторы неравенства доходов и другие показатели, отражающие аспекты инклюзивности, а также индикаторы, учитывающие требования «зеленого» роста. Таким образом, в модели

¹¹ Economic Policy Reforms 2017. Going for Growth. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2017-en>

учитывается стремление реализовывать стратегии роста, ориентированные на распределение идущих от их реализации выгод для всех граждан, и обеспечить сохранение окружающей среды для будущих поколений (*рис. 2*).

В настоящем исследовании решение задачи выбора направлений и приоритетов структурной политики российских регионов также реализуется с использованием бенчмарк-методологии. Общее описание нашего подхода предложено в виде блок-схемы, отображенной на *рис. 2*. Далее в работе мы соблюдаем последовательность этапов предлагаемого методического подхода, заданного в схеме.

Чтобы получить набор переменных, адекватно характеризующих сферы, потенциально затронутые реформами, сформируем три категории, соответствующие компонентам производственной функции. Нас интересуют статистические показатели, характеризующие вклад в выпуск, относимые к таким категориям, как физический капитал (валовое накопление основного капитала к ВРП, удельный вес автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования и др.), труд и человеческий капитал (численность занятых в экономике, расходы консолидированных бюджетов субъектов на образование к ВРП и др.), общая факторная производительность (внутренние затраты на научные исследования и разработки к ВРП, экспорт товаров с высокой добавленной стоимостью в общем объеме товарного экспорта» и др.). Исходно мы отталкиваемся от набора переменных, относящихся к страновому уровню анализа, затем формируем блоки переменных, относящихся к уровню субъектов Российской Федерации. Информационной базой для формирования набора данных и проведения расчетов служат базы статистических данных Всемирного банка (WDI) и Росстата.

Оставляя в стороне доказательства выраженной дисперсности уровня развития регионов России, укажем в то же время, что среди них всегда можно отобрать группу сопоставимых регионов, для которых был бы актуален схожий набор направлений структурной политики, выбрав тем самым эти регионы в качестве объекта анализа. Для выявления сходных по развитию и набору проблем групп регионов будем отталкиваться от тех же компонентов производственной функции. Таким образом, на данном этапе наша задача – определить группы регионов, в близкой степени описываемые совокупностью переменных, сгруппированных по трем факторам производственной функции. Решение этой задачи мы осуществляем в три этапа, как это предложено в работе [12]. На первом

используется метод кластерного анализа, а именно метод k -средних, на втором полученные результаты соотносятся с известными экспертными классификациями регионов, на третьем используется географическая фильтрация. Таким образом, реализуется своеобразный синтетический метод, включающий как строго формальный подход, так и экспертную корректировку.

Кластеризация осуществляется по переменным, характеризующим вклад в региональный выпуск компонентов физического капитала (доля обрабатывающих производств в валовой добавленной стоимости, ВРП на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения); человеческого капитала (доля занятых в экономике с высшим и послевузовским образованием, заболеваемость населения по субъектам Российской Федерации, то есть зарегистрированное количество больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 1 000 чел. населения); общей производительности факторов (удельный вес высокопроизводительных рабочих мест).

Расчеты проводились по данным за 2018 г. В результате на первом этапе была получена классификация регионов методом k -средних. Данный метод распространен при решении подобных задач [13]. Он предполагает принятие предварительного предположения о числе кластеров. Опираясь на информацию о количестве групп регионов, определяемых в целях классификации экспертными командами¹² [14, 15], авторы настоящего исследования выполнили восемь итераций на основе номинальных и реальных переменных инвестиций и ВРП с разбиением выборки из 69 регионов России на 5–8 кластеров. В качестве модельного региона в нашем исследовании выступает Челябинская область, поэтому нас интересовали группы, в которые входил данный регион. Результаты оказались довольно плотными, так что кластеры, включающие модельный регион, имеют область пересечения 67%. Это дает основания считать устойчивыми сходства между отобранными регионами. Регионы, попавшие в указанное пересечение, мы будем рассматривать как исходный состав кластера. Вместе с Челябинской областью он включает в себя следующие регионы: Волгоградскую, Кировскую, Ленинградскую, Нижегородскую, Новгородскую, Омскую, Рязанскую, Свердловскую, Ярославскую области, Республики Башкортостан и Марий Эл, Пермский и Красноярский края.

¹² Федотовская Т.А., Роик В.Д., Иваненко С.И. и др. Социальное развитие регионов России: проблемы и пути их решения // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 21. С. 67–70.

Второй этап работы по отбору сопоставимых регионов состоит в соотнесении полученной выборки с группой, включающей модельный регион и взятой из экспертной классификации регионов, предложенной в исследовании [16], авторы которого выделяют семь направлений специализации – от аграрного сектора до регионов – финансовых центров, добавляя в ходе группировки такой критерий, как уровень развития. Выбранный модельный регион в данной классификации попадает в подгруппу развитых регионов с опорой на обрабатывающую промышленность. В нее вошли Липецкая, Ярославская, Вологодская, Ленинградская, Новгородская, Челябинская, Иркутская и Омская области. Пересечение исходного кластера и указанной подгруппы регионов с опорой на обрабатывающую промышленность образовало кластер из пяти регионов: Ленинградской, Новгородской, Челябинской, Омской и Ярославской областей.

На заключительном этапе выбора кластера сопоставимых регионов дополнительно включим в него граничащие регионы, непосредственно конкурирующие за ресурсы с модельным регионом и оказывающие влияние на его экономическое развитие за счет кросс-региональных материальных, людских и финансовых потоков¹⁵. В результате получаем следующую группу из девяти субъектов Российской Федерации, имеющих общность факторов роста и конкурирующих за рынки и ресурсы: Челябинская область (модельный регион), Курганская область, Ленинградская область, Новгородская область, Омская область, Оренбургская область, Свердловская область, Ярославская область, Республика Башкортостан.

Будем исходить из предпосылки о том, что приоритетные направления структурной политики в определенной сфере актуализируются характеристиками статики и динамики релевантных показателей. Статической характеристикой служит относительный уровень некоторого показателя, динамической – мера, показывающая, улучшает или ухудшает регион свою позицию по данному показателю относительно прочих регионов кластера. Зададим матрицу 4×5 для определения позиции отдельного региона по i -му показателю так, что отражение данного показателя $X_{R,S}^i$ в конкретной ячейке матрицы будет следовать пересечению условий формирования строк и столбцов матрицы:

$$\begin{bmatrix} R_l = A(l, A) & B(l, B) & E(l, C) & \Phi(l, D) & \Gamma(l, E) & , l = \overline{1; 4} \\ C_k = \alpha(v, k) & \beta(x, k) & \gamma(y, k) & \delta(z, k) & & , k = \overline{1; 5} \end{bmatrix},$$

¹⁵ Это определяет формирование общего рынка труда, а также возможности технологических трансферов, вместе обеспечивающих согласованную динамику производительности.

где R_i – строка матрицы; A – диапазон изменения показателя X_i от среднего изменения по группе $>\Delta \bar{X}^i + 15$ п.п. ; B – диапазон изменения показателя X_i от среднего изменения по группе $>\Delta \bar{X}^i + (5-15)$ п.п. ; C – нулевое изменение показателя X_i от среднего изменения по группе \bar{X}_i ; D – диапазон изменения показателя X_i от среднего изменения по группе $<\Delta \bar{X}^i + (5-15)$ п.п. ; E – диапазон изменения показателя X_i от среднего изменения по группе $<\Delta \bar{X}^i + 15$ п.п. ; C_k – столбец матрицы; v – диапазон показателя X_i от среднего по группе $>\Delta \bar{X}^i + 10$ п.п. ; x – диапазон показателя X_i от среднего по группе $\Delta \bar{X}^i \pm 10$ п.п. ; y – диапазон показателя X_i от среднего по группе $\Delta \bar{X}^i - (10-20)$ п.п. ; z – диапазон показателя X_i от среднего по группе $<\Delta \bar{X}^i - 20$ п.п.

Анализ выбранных регионов был проведен в разрезе 14 показателей, характеризующих названные социально-экономические сферы. Результаты сведены в *табл. 1*. Анализируя полученные результаты, заметим, что Челябинская область по девяти показателям имеет высокие значения (более чем на 10 п.п. выше среднего по группе) Однако это нельзя считать свидетельством благополучной ситуации. Проблема в том, что, как видно из *табл. 1*, по одиннадцати направлениям, в том числе по шести, попавшим в список показателей с относительно высокими достигнутыми значениями, регион за анализируемый период показывает динамику «хуже» или «намного хуже» (ухудшение против среднего по группе на 5–15 п.п. или более чем на 15 п.п.) на фоне сопоставимых регионов.

Челябинская область удерживает высокие позиции в таких направлениях, как инфраструктура (Интернет, дороги с твердым покрытием) и образование (доля занятых, имеющих высшее образование). Одновременно наихудшие позиции проявляются в таких направлениях, как бизнес-среда (демография малых и средних предприятий, численность занятых в малом бизнесе) и институты (доля экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью в общем объеме экспорта). Результатом анализа (*табл. 1*) является выявление проблемных зон, сфер, в которых экономическое развитие сталкивается со структурными жесткостями. В нашем исследовании применительно к модельному региону такими сферами оказались бизнес-среда, здравоохранение, инновации и технологическая готовность. Таким образом, эти сферы мы рассматриваем как приоритетные направления структурной политики модельного региона.

Определив приоритетные направления, покажем, что именно может исправить ситуацию и обеспечить в конечном счете условия для долгосрочного роста. Сложность формирования пакета рекомендаций к проведению структурной политики региона состоит в том, что некоторые из

возможных рекомендаций могут быть уже включены в имеющиеся документы, подготовленные правительством региона, или реализовываться через неартикулированную политику. Определенные в рамках проведенного анализа приоритеты не означают, что уже реализуемые регионом меры (в обозначенных направлениях) не должны быть отражены в пакете рекомендаций. С другой стороны, во избежание повторов целесообразно показать набор тех мер и инструментов, которые помогли бы развитию соответствующих направлений и в то же время не были бы еще задействованы региональной властью модельного региона.

Опираясь на анализ достижений в сфере социально-экономического развития и реализуемых мер структурной политики в группе сопоставимых регионов, предложим меры, реализация которых правительством Челябинской области будет способствовать преодолению структурных жесткостей и обеспечению условий долгосрочного роста. Такие меры систематизированы по сферам и направлениям и представлены *табл. 2*. Они вытекают из оценки положительного опыта других регионов (компаративного анализа развития регионов и осуществления ими элементов структурной политики), анализа документов правительства Челябинской области, региональных программ (проектов)¹⁴ и критического анализа зарубежного опыта.

Приоритеты реформ целесообразно определять, отталкиваясь не только от испытываемых регионами ограничений, следствием которых является отставание региона по релевантным индикаторам от средних значений кластера (*рис. 3*). Важно также учитывать потенциал и резервы роста, то есть требуется дополнение методики за счет представления оценок, с помощью которых можно было бы определить, насколько тот или иной регион эффективен в осуществлении определенной политики в заданной сфере. Эта задача – предмет дальнейших исследований авторов.

¹⁴ Перечень свободных промышленных площадок предприятий города Челябинска для организации бизнеса (браунфилдов). URL: <https://cheladmin.ru/ru/perechen-svobodnyh-promyshlennyh-ploshchadok>; Распоряжение Администрации г. Челябинска № 2543 от 05.03.2018 «Об утверждении муниципальной программы «Молодежь Челябинска на 2020–2022 годы». URL: <https://cheladmin.ru/ru/resolution/rasporyazhenie-administracii-g-chelyabinska-po-2543>; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. М.: Высшая школа экономики, 2017. 260 с.; Карта кластеров России. URL: <https://map.cluster.hse.ru/list>; Международный проект «Лучшие практики привлечения инвестиций в регионы». URL: <https://raex-a.ru/ratings/regions/2019>; Индустриальные парки России. 2019. URL: <https://indparks.ru/upload/iblock/4a6/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%202019%20for%20site.pdf>; Статистическая информация об использовании объектов интеллектуальной собственности. URL: <https://new.fips.ru/about/deyatelnost/sotrudnichestvo-s-regionami-rossii/statisticheskaya-informatsiya-ob-ispolzovanii-intellektualnoy-sobstvennosti.php>; Здравоохранение в России. 2019. М.: Росстат, 2019. 170 с.; Постановление правительства Челябинской области № 732-П от 28.12.2017 «О государственной программе Челябинской области «Развитие образования в Челябинской области» на 2018–2025 годы». URL: <https://minobr74.ru/uploads/100/6/section/183/732-P.pdf>

Таблица 1**Индикаторы структурной политики региона-цели против средних индикаторов по группе сопоставимых регионов****Table 1****Indicators of the target region structural policy versus the average indicators for the group of comparable regions**

Уровень в последнем году наблюдений	Изменения (последний год наблюдений в сравнении с базовым) намного лучше (улучшение против среднего по группе более чем на 15 п.п.)
Высокий (более чем на 10 п.п. выше среднего по группе)	Число активных абонентов фиксированного широкополосного доступа к сети Интернет к численности населения (по периоду 2011–2019 гг.). Занятые в экономике, имеющие высшее образование, к общей численности занятых (по периоду 2002–2018 гг.)
Средний (не более чем на 10 п.п. выше или ниже среднего по группе)	Просроченная задолженность по заработной плате в расчете на одного работника (по периоду 2006–2019 гг.)
Низкий (ниже на 10–20 п.п. среднего по группе)	–
Очень низкий (более чем на 20 п.п. ниже среднего по группе)	–

Продолжение

Уровень в последнем году наблюдений	Изменения (последний год наблюдений в сравнении с базовым) лучше (улучшение против среднего по группе на 5–15 п.п.)
Высокий (более чем на 10 п.п. выше среднего по группе)	–
Средний (не более чем на 10 п.п. выше или ниже среднего по группе)	–
Низкий (ниже на 10–20 п.п. среднего по группе)	Размер привлеченных инвестиций в процентах от общего объема инвестиций региона (по периоду 2011–2019 гг.)
Очень низкий (более чем на 20 п.п. ниже среднего по группе)	–

Продолжение

Уровень в последнем году наблюдений	Изменения (последний год наблюдений в сравнении с базовым) без изменений (изменения относительно среднего в пределах ± 5 п.п.)
Высокий (более чем на 10 п.п. выше среднего по группе)	Удельный вес автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования (по периоду 2006–2019 гг.)
Средний (не более чем на 10 п.п. выше или ниже среднего по группе)	–
Низкий (ниже на 10–20 п.п. среднего по группе)	–
Очень низкий (более чем на 20 п.п. ниже среднего по группе)	Нагрузка незанятого населения, состоящего на регистрационном учете в органах службы занятости, в расчете на одну заявленную вакансию (по периоду 2006–2019 гг.)

Продолжение

Уровень в последнем году наблюдений	Изменения (последний год наблюдений в сравнении с базовым) хуже (ухудшение против среднего по группе на 5–15 п.п.)
Высокий (более чем на 10 п.п. выше среднего по группе)	Производительность труда (ВРП на одного занятого) (по периоду 2002–2018 гг.). Задолженность по кредитам в рублях и иностранной валюте, предоставленным кредитными организациями юридическим лицам, к ВРП (по периоду 2011–2019 гг.)
Средний (не более чем на 10 п.п. выше или ниже среднего по группе)	Производительность труда (ВРП к годовой номинальной начисленной заработной плате) (по периоду 2002–2018 гг.). Обратная величина от заболеваемости на 1 000 чел. населения (по периоду 2002–2018 гг.)
Низкий (ниже на 10–20 п.п. среднего по группе)	Доля работников, занятых на малых предприятиях, в среднесписочной численности занятых (по периоду 2011–2019 гг.)
Очень низкий (более чем на 20 п.п. ниже среднего по группе)	–

Продолжение

Уровень в последнем году наблюдений	Изменения (последний год наблюдений в сравнении с базовым) намного хуже (ухудшение против среднего по группе более чем на 15 п.п.)
Высокий (более чем на 10 п.п. выше среднего по группе)	Занятые в экономике, имеющие среднее образование, к общей численности занятых (по периоду 2002–2018 гг.). Внутренние затраты на научные исследования и разработки к ВРП (по периоду 2002–2018 гг.). Затраты на технологические инновации к ВРП (исчислено по периоду 2011–2019 гг.). Число выданных патентов на изобретения и полезные модели на 100 тыс. чел. населения (по периоду 2002–2018 гг.)
Средний (не более чем на 10 п.п. выше или ниже среднего по группе)	–
Низкий (ниже на 10–20 п.п. среднего по группе)	–
Очень низкий (более чем на 20 п.п. ниже среднего по группе)	Число малых и средних предприятий на 10 тыс. чел. населения (по периоду 2011–2019 гг.). Экспорт товаров с высокой добавленной стоимостью в общем объеме товарного экспорта (по периоду 2011–2019 гг.)

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2**Прикладные рекомендации по проведению структурной политики в модельном регионе****Table 2****Recommendations for the model region's structural policy**

Меры	Рекомендации и количественные ориентиры
<i>Сфера малого и среднего предпринимательства</i>	
Повышение доступности производственных и офисных площадей	Увеличение площади офисных помещений на 5% ежегодно за счет введения упрощенного порядка конкурса среди девелоперов в отношении пустующих и неэффективно используемых земельных участков и помещений, находящихся в собственности муниципалитетов и региона
Снижение административных барьеров для субъектов малого и среднего предпринимательства	Снижение в течение ближайших двух лет числа процедур, необходимых для получения разрешения на строительство (15) до уровня не выше медианного по группе (9); снижение предельного срока прохождения всех процедур (130 дней) до второго места в группе (не более 110 дней)
Повышение вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность	Повышение уровня вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность с 1,5% до 3% в ближайшие 2–3 года и до 10% в последующие 5 лет
<i>Сфера инноваций</i>	
Формирование и использование научно-образовательного и научно-производственного потенциала предприятий и организаций региона, восполнение недостатка исследовательских, управленческих и производственных кадров в инновационной сфере	Увеличение численности студентов вузов за счет соблюдения работодателями законодательства об образовании (учебные отпуска, сокращение рабочего времени); снижения альтернативной стоимости обучения путем представления выпускникам полноценного социального пакета и «подъемных»; совместное участие региональных властей, союзов работодателей и вузов в адаптации образовательных стратегий вузов к изменению перечня востребованных профессий. Это позволит региону в течение ближайших трех лет переместиться по количеству студентов вузов в число двадцати лучших регионов. Увеличение численности молодых исследователей за счет развития исследовательских программ и коллективов в вузах, увеличения количества исследований и исследовательских групп на предприятиях, привлечения молодежи из этих коллективов в аспирантуру. Это позволит региону переместиться в течение ближайших пяти лет по количеству молодых исследователей значительно выше 77 места
Увеличение в регионе количества промышленных кластеров	Увеличение количества промышленных кластеров в регионе до двух, численности участников кластеров – с 5 до 35 и численности работников в кластерах – с 11 тыс. до 30 тыс. в течение ближайших трех лет

<i>Сфера инвестиций</i>	
Формирование положительного имиджа региона у потенциальных инвесторов	Вхождение во вторую десятку регионов по уровню инвестиционного риска в течение ближайших пяти лет за счет снижения социального, экономического, экологического и управленческого рисков.
Увеличение количества индустриальных парков в регионе и формирование спроса на их услуги	Увеличение в течение ближайших пяти лет количества индустриальных парков с 10 до 15 как за счет использования простаивающих производственных мощностей, так и за счет создания новых парков, и выход на первое место в группе исследуемых регионов
Повышение коммерциализации результатов исследований и научных разработок	Повышение в ближайшие пять лет показателя коммерциализации результатов НИОКР и достижение второго места (увеличение с 640 до 800 случаев использования результатов интеллектуальной деятельности) в рассматриваемой группе регионов за счет стимулирования развития инновационных предприятий региона, более активной реализации принятой Стратегии инновационного развития
<i>Сфера здравоохранения</i>	
Совершенствование применения современных информационных технологий в деятельности медицинских организаций	Увеличение в течение ближайших пяти лет расходов на информатизацию здравоохранения с 2,7 до 4,2% в общей сумме заключенных государственных контрактов и достижение третьего места по России
Улучшение материально-технической базы медицинских организаций, увеличение инвестиций в основные фонды	Увеличение в течение ближайших пяти лет инвестиций в основные фонды организаций здравоохранения с 2,5 до 3,7 млрд руб. и приближение по данному показателю к числу десяти лучших регионов России
Повышение качества оказания амбулаторной медицинской помощи	Достижение в ближайшие пять лет второго места в группе исследуемых регионов по показателю мощности амбулаторно-поликлинических организаций (с 298,5 до 330,3 посещений в смену на 10 000 чел. населения) за счет увеличения количества врачей
<i>Сфера образования</i>	
Развитие и совершенствование системы профессиональной переподготовки взрослого населения и непрерывного профессионального образования в целом	Сохранение существующей доли работающего населения (59,4%), ежегодно проходящего повышение квалификации
Расширение спектра профильных направлений обучения в школе	Увеличение в течение ближайших пяти лет количества учащихся старших классов, обучающихся по профильным программам, с 46% до 55%
<i>Сфера рынка труда</i>	
Минимизация последствий процессов увольнения работников в связи с ликвидацией, реорганизацией предприятий	Приближение в течение ближайших пяти лет к балансу рождений и ликвидаций организаций (– 31,4 на 10 тыс. организаций – актуальный показатель) и к балансу количества принятых и выбывших работников (–20 тыс. чел. – актуальный показатель)

Минимизация разрыва между регистрируемым и нерегистрируемым секторами рынка труда	Сокращение в ближайшие пять лет количества занятых в неформальном секторе с 18,9% до уровня не более 15% за счет роста количества рабочих мест и доходов в формальном секторе экономики
Снижение распространения неэффективных форм занятости	Снижение в ближайшие три года численности занятых неполное рабочее время с 1,8% до 1,5% за счет улучшения экономической ситуации в регионе и повышения загрузки производственных мощностей предприятий

Источник: авторская разработка

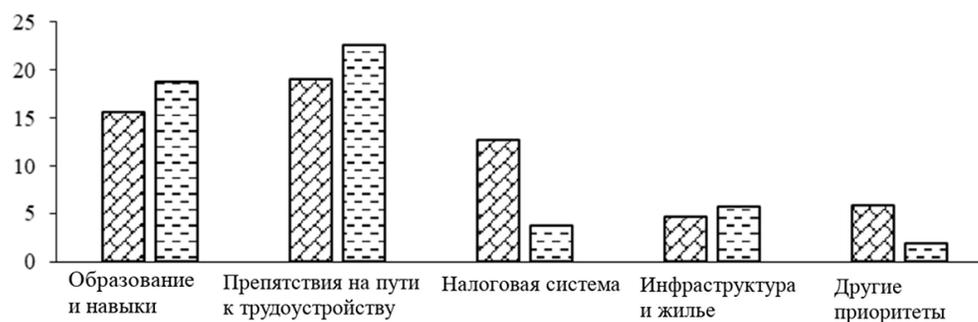
Source: Authoring

Рисунок 1

Основные направления, приоритетные с точки зрения обеспечения равенства возможностей для занятых

Figure 1

Key areas of priority for equal opportunities for the employed



Источник: Economic Policy Reforms 2019. Going for Growth.

URL: <https://doi.org/10.1787/aec5b059-en>

Source: Economic Policy Reforms 2019. Going for Growth.

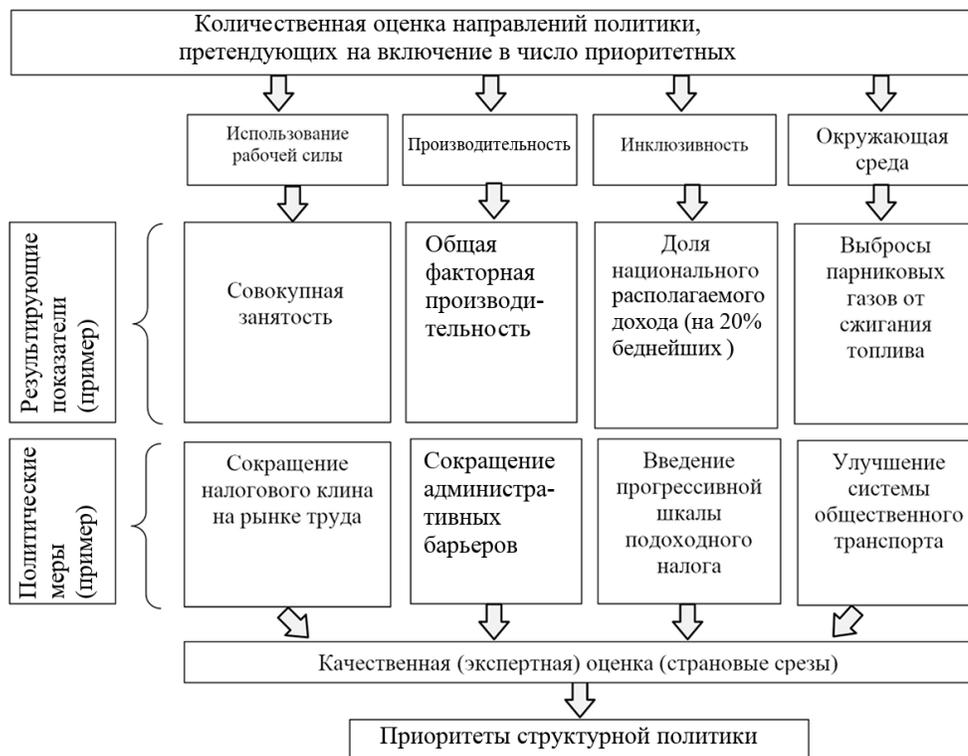
URL: <https://doi.org/10.1787/aec5b059-en>

Рисунок 2

Модель определения приоритетов политики, направленной на обеспечение устойчивого и инклюзивного роста

Figure 2

A model for setting policy priorities for sustainable and inclusive growth



Источник: составлено на основе материалов ОЭСР

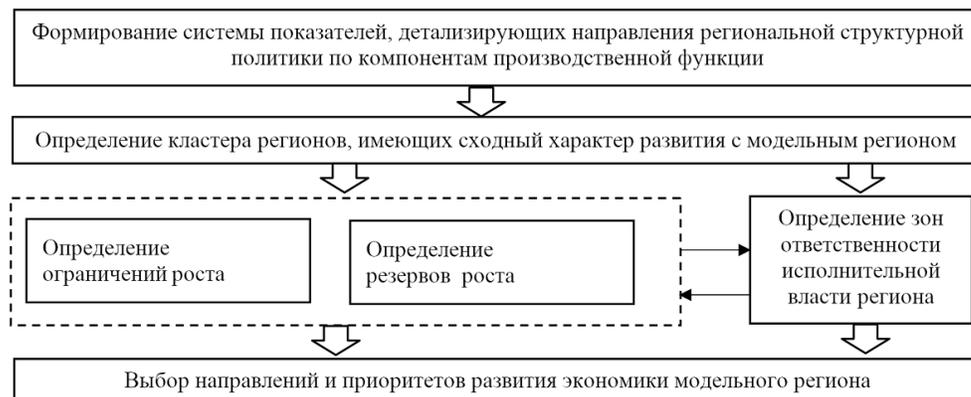
Source: Authoring, based on OECD information

Рисунок 3

Логическая модель алгоритма определения направлений и приоритетов развития региона

Figure 3

A logical model of the algorithm for determining the areas and priorities of the region's development



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Bouis R., Duval R., Eugster J. How Fast Does Product Market Reform Pay Off? New Evidence from Non-Manufacturing Industry Deregulation in Advanced Economies. *Journal of Comparative Economics*, 2020, vol. 48, iss. 1, pp. 198–217. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2019.09.006>
2. Calderon C., Serven L. Infrastructure, Growth, and Inequality: An Overview. *Policy Research Working Paper*, 2014, no. 7034. World Bank Group, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20365>
3. Cacciatore M., Duval R., Fiori G., Ghironi F. Market Reforms in the Time of Imbalance. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2016, vol. 72, pp. 69–93. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2016.03.008>
4. Abbott P., Andersen T.B., Tarp F. IMF and Economic Reform in Developing Countries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2010, vol. 50, iss. 1, pp. 17–26. URL: <https://doi.org/10.1016/j.qref.2009.10.005>
5. Cette G., Lopez J., Mairesse J. et al. Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence

- from OECD Countries. *Banque de France Working Paper*, 2010, no. 283.
URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1625760>
6. *Andrews D., Criscuolo C., Gal P.N.* Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries. *OECD Productivity Working Papers*, 2015, no. 2. URL: <https://doi.org/10.1787/5jrql2q2jj7b-en>
 7. *Andreoni A., Scazzieri R.* Triggers of Change: Structural Trajectories and Production Dynamics. *Cambridge Journal of Economics*, 2014, vol. 38, iss. 6, pp. 1391–1408. URL: <https://doi.org/10.1093/cje/bet034>
 8. *Gomes S.* Euro Area Structural Reforms in Times of a Global Crisis. *Journal of Macroeconomics*, 2018, vol. 55, pp. 28–45.
URL: <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2017.08.003>
 9. *May В.А.* Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 году // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 5–33. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-5-33>
 10. *Rovo N.* Structural Reforms to Set the Growth Ambition. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2020, no. 9175.
URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3551671
 11. *Banerji A., Barkbu B.B., John J.A. et al.* Building a Better Union: Incentivizing Structural Reforms in the Euro Area. *IMF Working Paper*, 2015, no. 15/201. URL:
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Building-a-Better-Union-Incentivizing-Structural-Reforms-in-the-Euro-Area-43278>
 12. *Криничанский К.В., Лаврентьев А.С.* Методологические вопросы сравнительной оценки экономического развития регионов // Экономический анализ: теория и практика. 2020. Т. 19. Вып. 1. С. 118–142. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.19.1.118>
 13. *Орлова И.В., Филонова Е.С.* Кластерный анализ регионов Центрального федерального округа по социально-экономическим и демографическим показателям // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 5. С. 111–115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klasternyy-analiz-regionov-tsentralnogo-federalnogo-okruga-po-sotsialno-ekonomicheskim-i-demograficheskim-pokazatelyam/viewer>
 14. *Барина В.А., Дробышевский С.М., Еремкин В.А. и др.* Типология регионов России для целей региональной политики // Российское

предпринимательство. 2015. Т. 16. № 23. С. 4199–4204.

URL: <https://doi.org/10.18334/rp.16.23.2161>

15. Бутс Б., Дробышевский С.М., Кочеткова О.В. и др. Типология российских регионов: монография. М.: Институт экономики переходного периода, 2002. 348 с.
16. Григорьев Л.М., Зубаревич Н.В., Иванов Д.С. и др. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации: монография. М.: ТЕИС, 2011. 347 с.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

STRUCTURAL POLICY PRIORITIES: A REGIONAL DIMENSION

Konstantin V. KRINICHANSKII ^{a,*},
Aleksii S. LAVRENT'EV ^b

^a Financial University under Government of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
kkrin@ya.ru
<https://orcid.org/0000-0002-1225-7263>

^b South Ural State University (National Research University) (SUSU (NRU)),
Chelyabinsk, Russian Federation
allavr@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8843-9234>

* Corresponding author

Article history:

Article No. 697/2020
Received 14 Dec 2020
Received in revised
form 24 Jan 2021
Accepted 25 Feb 2021
Available online
15 April 2021

JEL classification:

R11, R19, R58

Keywords: socio-economic development, Russian regions, economic policy, structural policy, benchmarking

Abstract

Subject. This article develops an algorithm to identify priorities in the structural policy of regions and countries.

Objectives. The article aims to develop and test a methodological approach to identifying the priorities of the structural policy of the Russian region.

Methods. For the study, we used the *k*-means and geographical filtration methods.

Results. The article proposes an approach to identifying the priorities of regional structural policy based on the benchmark methodology. Testing the approach in the Chelyabinsk Oblast helped define the priority areas of structural policy, which are the business environment, healthcare, innovation and technological readiness. The article offers certain recommendations to improve the situation in these areas.

Conclusions. Identifying and ranking the problems of socio-economic development is important for the regional policy goal-setting, regional development strategy adjustments, and the design of a structural reform package.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Krinichanskii K.V., Lavrent'ev A.S. Structural Policy Priorities: A Regional Dimension. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2021, vol. 19, iss. 4, pp. 600–622.
<https://doi.org/10.24891/re.19.4.600>

References

1. Bouis R., Duval R., Eugster J. How Fast Does Product Market Reform Pay Off? New Evidence from Non-Manufacturing Industry Deregulation

- in Advanced Economies. *Journal of Comparative Economics*, 2020, vol. 48, iss. 1, pp. 198–217. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2019.09.006>
2. Calderon C., Serven L. Infrastructure, Growth, and Inequality: An Overview. *Policy Research Working Paper*, 2014, no. 7034. World Bank Group, Washington, DC.
URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20365>
 3. Cacciatore M., Duval R., Fiori G., Ghironi F. Market Reforms in the Time of Imbalance. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2016, vol. 72, pp. 69–93. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2016.03.008>
 4. Abbott P., Andersen T.B., Tarp F. IMF and Economic Reform in Developing Countries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2010, vol. 50, iss. 1, pp. 17–26. URL: <https://doi.org/10.1016/j.qref.2009.10.005>
 5. Cette G., Lopez J., Mairesse J. et al. Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence from OECD Countries. *Banque de France Working Paper*, 2010, no. 283.
URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1625760>
 6. Andrews D., Criscuolo C., Gal P.N. Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries. *OECD Productivity Working Papers*, 2015, no. 2. URL: <https://doi.org/10.1787/5jrql2q2jj7b-en>
 7. Andreoni A., Scazzieri R. Triggers of Change: Structural Trajectories and Production Dynamics. *Cambridge Journal of Economics*, 2014, vol. 38, iss. 6, pp. 1391–1408. URL: <https://doi.org/10.1093/cje/bet034>
 8. Gomes S. Euro Area Structural Reforms in Times of a Global Crisis. *Journal of Macroeconomics*, 2018, vol. 55, pp. 28–45.
URL: <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2017.08.003>
 9. Mau V.A. [Anti-crisis measures or structural reforms: Russia's economic policy in 2015]. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 2, pp. 5–33. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-5-33>
 10. Rovo N. Structural Reforms to Set the Growth Ambition. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2020, no. 9175.
URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3551671
 11. Banerji A., Barkbu B.B., John J.A. et al. Building a Better Union: Incentivizing Structural Reforms in the Euro Area. *IMF Working Paper*, 2015,

no. 15/201. URL:

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Building-a-Better-Union-Incentivizing-Structural-Reforms-in-the-Euro-Area-43278>

12. Krinichanskii K.V., Lavrent'ev A.S. [A comparative assessment of the economic development of regions: Methodological issues]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2020, vol. 19, iss. 1, pp. 118–142. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ea.19.1.118>
13. Orlova I.V., Filonova E.S. [Cluster analysis of the regions of the Central Federal District socio-economic and demographic indicators]. *Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO = Economics, Statistics and Informatics. Vestnik UMO*, 2015, no. 5, pp. 111–115.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klasternyy-analiz-regionov-tsentralnogo-federalnogo-okruga-po-sotsialno-ekonomicheskim-i-demograficheskim-pokazatelyam/viewer> (In Russ.)
14. Barinova V.A., Drobyshevskiy S.M., Eremkin V.A. et al. [Russian regions' typologization for the purposes of regional economies]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2015, vol. 16, no. 23, pp. 4199–4204. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.18334/rp.16.23.2161>
15. Buts B., Drobyshevskii S.M., Kochetkova O.V. et al. *Tipologiya rossiiskikh regionov: monografiya* [Typology of Russian regions: a monograph]. Moscow, Institute for Economy in Transition Publ., 2002, 348 p.
16. Grigor'ev L.M., Zubarevich N.V., Ivanov D.S. et al. *Rossiiskie regiony: ekonomicheskii krizis i problemy modernizatsii: monografiya* [Russian regions: economic crisis and modernization problems: a monograph]. Moscow, TEIS Publ., 2011, 347 p.

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.