

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

Л.В. Васильева, вед. науч. сотр. ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, канд. экон. наук, vasilieval@yandex.ru

Т.В. Хабарова, вед. науч. сотр. ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, канд. физ.-мат. наук, khabarovatv@extech.ru

Работа посвящена обзору основных направлений государственной региональной политики в постсоветском периоде, нацеленной на преодоление неоднородности развития различных регионов Российской Федерации, определению текущего состояния и перспектив в данной области. Предметом настоящего исследования являются инструменты государственной региональной политики, используемые на федеральном уровне. Проведен анализ практики их применения, а также взаимосвязи с аналогичными инструментами регионального уровня.

Ключевые слова: государственная региональная политика, региональная дифференциация, стратегическое планирование; программно-целевой подход; государственные программы, федеральные целевые программы.

RUSSIAN STATE POLICY ON OVERCOMING REGIONAL DIFFERENTIATION

L.V. Vasileva, Leading Researcher, SRI FRCEC, Doctor of Economics, vasilieval@yandex.ru

T.V. Khabarova, Leading Researcher SRI FRCEC, Doctor of Physics and Mathematics, khabarovatv@extech.ru

This work is devoted to the review of the main directions of the state regional policy in the post-Soviet period, aimed at overcoming the heterogeneity of development of various regions of the Russian Federation, the definition of the current state and prospects in this area. The subject of this study is the state regional policy tools used at the federal level. There was analyzed the practice of their application, as well as the relationship with similar tools at the regional level.

Keywords: state regional policy, regional differentiation, strategic planning; program-target approach; state programmes, federal target programs.

Введение

За последние несколько лет был опубликован ряд крупных международных докладов [23–28], возвращающих внимание общества к подходам, механизмам и возможным результатам политики регионального и муниципального развития. В связи с этим представляется актуальным обратить внимание на состояние этой области государственного управления в Российской Федерации.

За постсоветский период концепция государственной региональной политики прошла несколько этапов. До середины 90-х годов основной ее целью было противодействие дезинтеграции и борьба с сепаратизмом, затем – выравнивание уровня социально-экономического развития регионов. В 2000–2005 гг. концепция «выравнивания» сочеталась с активным усилением вертикали власти и повышением зависимости регионов от центра. Именно на этом этапе была принята федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и

до 2015 года)». Тем не менее уже в 2005 г. пришлось констатировать, что административные и институциональные механизмы государственного управления региональным развитием во многом утратили свою эффективность, в контексте использованных инструментов достигнут предел эффективности политики выравнивания. Регионы-лидеры стали терять мотивацию к развитию, а среди остальных территорий начали проявляться иждивенческие тенденции. В 2006 году указанная программа была прекращена.

На тот момент для управления региональным развитием в целом использовался ограниченный набор инструментов, сводившийся в основном к бюджетным трансфертам и федеральным целевым программам. Медленное внедрение современных инструментов в систему государственного управления региональным развитием являлось одной из основных причин сложившейся ситуации. Административная реформа и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат [13], сосредоточились в основном на федеральном уровне государственной власти. Отсутствовала признанная типология регионов, позволяющая дифференцировать названные показатели для каждого типа территорий, а на основании этого определить по отношению к ним параметры государственной политики. Существенную роль играло и отсутствие механизмов согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов Российской Федерации, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, что приводило к недостаточно эффективному использованию бюджетных средств. Федеральные целевые программы не решали этой задачи.

Отличительной особенностью межбюджетного регулирования в 2007 г. стало введение механизмов, направленных на усиление мотивации регионов к увеличению своего налогового потенциала и повышение уровня их самостоятельности в использовании инвестиционных средств для решения задач развития. В этих целях была скорректирована методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и порядок предоставления инвестиционной поддержки регионов.

Вместе с тем внедрение бюджетирования, направленного на результат, начатого как системный подход к управлению государственными финансами в 2004 г. с принятия постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, было продолжено. Для стимулирования органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Российской Федерации по разработке и внедрению методов бюджетного планирования проводились эксперименты по внедрению методов бюджетного планирования, направленных на результаты [15].

В результате к 2010 г. в стране сформировалась новая система государственного управления, опирающаяся на нормативно закреплённое разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В процесс государственного управления были внедрены современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, осуществлена их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь – в рамках программно-целевого подхода [7]. В рамках указанного подхода одним из основных инструментов государственной политики являются государственные программы Российской Федерации (далее – государственные программы). Государственные программы являются документами стратегического планирования, разрабатываемыми на федеральном уровне для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

Объектом настоящего исследования являются основные направления государственной региональной политики на федеральном уровне, нацеленные на преодоление региональной дифференциации в России. *Предмет исследования* – основные инструменты государствен-

ной региональной политики, используемые на федеральном уровне, а также аналогичные инструменты регионального уровня.

Методика исследования

Основной подход в рамках данного исследования заключается в анализе главных этапов эволюции государственной региональной политики, формирования ее инструментов на федеральном и региональном уровнях, исследовании их взаимосвязей, согласованности и практики применения.

В рамках комплексного анализа были выявлены общие закономерности процессов стратегического планирования на региональном уровне. Проведен сравнительный анализ недостатков различных инструментов государственного регулирования, выделены общие системные проблемы, обозначены возможные варианты их преодоления.

В работе использовались метод сравнительного анализа, структурный метод, метод комплексного анализа, а также методы экономико-статистического анализа и графических изображений.

В качестве источников для исследования были использованы нормативно-правовые акты в сфере государственной региональной политики, документы стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, концепции и проекты, размещенные на официальных сайтах органов исполнительной власти — как федеральных, так и региональных, официальные публикации органов исполнительной и законодательной власти, а также публикации в научных журналах.

Результаты

Программно-целевой подход: от федеральных целевых до государственных программ

С принятием в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [9] наступил новый этап в развитии бюджетной реформы, начатой с внедрения в 2004 г. бюджетирования, ориентированного на результат. Программой предусматривалось внедрение государственных программ, охватывающих все сферы деятельности органов исполнительной власти (и, соответственно, большей части бюджетных ассигнований), а также переход к программному формированию бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с Перечнем государственных программ Российской Федерации [6] (далее — Перечень) в 2011 г. были утверждены первые 2 государственные программы, а за период с 2012 по 2013 год разработаны и утверждены еще 37 государственных программ¹. Перечень сформирован по отраслевому признаку, исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, отраженных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

Государственные программы объединили в себе реализующиеся на тот момент федеральные целевые программы (далее — ФЦП), ведомственные целевые программы, а также отдельные непрограммные мероприятия. При этом государственные программы охватывали также значительную по сравнению с ФЦП часть бюджета.

Если в 2011 г. доля бюджетных средств, за счет которых осуществлялось финансирование 56 ФЦП, составляла менее 10% от общей суммы расходов федерального бюджета, а на 2 утвержденные государственные программы приходилось менее 1%, то в 2014 г. (когда боль-

¹ Справочно: в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2014 году 39 государственных программ были актуализированы и приведены в соответствие с утвержденными параметрами федерального бюджета на 2014 год и плановый период с 2015 по 2016 г. В настоящий момент в соответствии с Перечнем ответственными исполнителями должны быть разработаны 43 государственные программы Российской Федерации.

шинство государственных программ были утверждены) это соотношение резко изменилось в пользу государственных программ: расходы на них составили уже более половины бюджета (рис. 1).

трлн. руб.

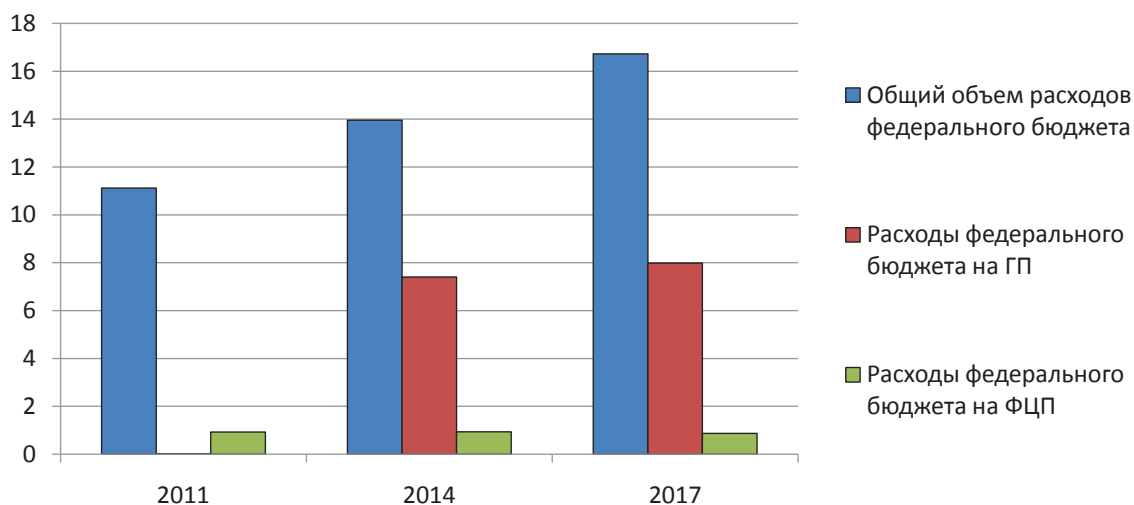


Рис. 1. Объем расходов федерального бюджета, трлн руб.

В дальнейшем расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ продолжали расти вместе с его расходной частью (ежегодно составляя около половины расходов бюджета), при этом доля расходов на реализацию ФЦП с каждым годом уменьшалась. Аналогично изменилось количественное соотношение государственных и федеральных целевых программ: в 2017 г. оно составило 40 и 33 программы соответственно. Отмеченные тенденции демонстрируют относительное снижение значимости ФЦП как инструмента государственной политики.

К моменту утверждения большей части государственных программ реализовывалось 6 ФЦП, направленных на развитие отдельных регионов Российской Федерации:

- «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»;
- «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»;
- «Юг России (2008–2013 годы)»;
- «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы»;
- «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы»;
- «Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2020 года».

Пять² из них вошли в состав соответствующих государственных программ (рис. 2):

- «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»;
- «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»;
- «Социально-экономическое развитие Калининградской области».

² Реализация ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы» завершена в 2012 году.

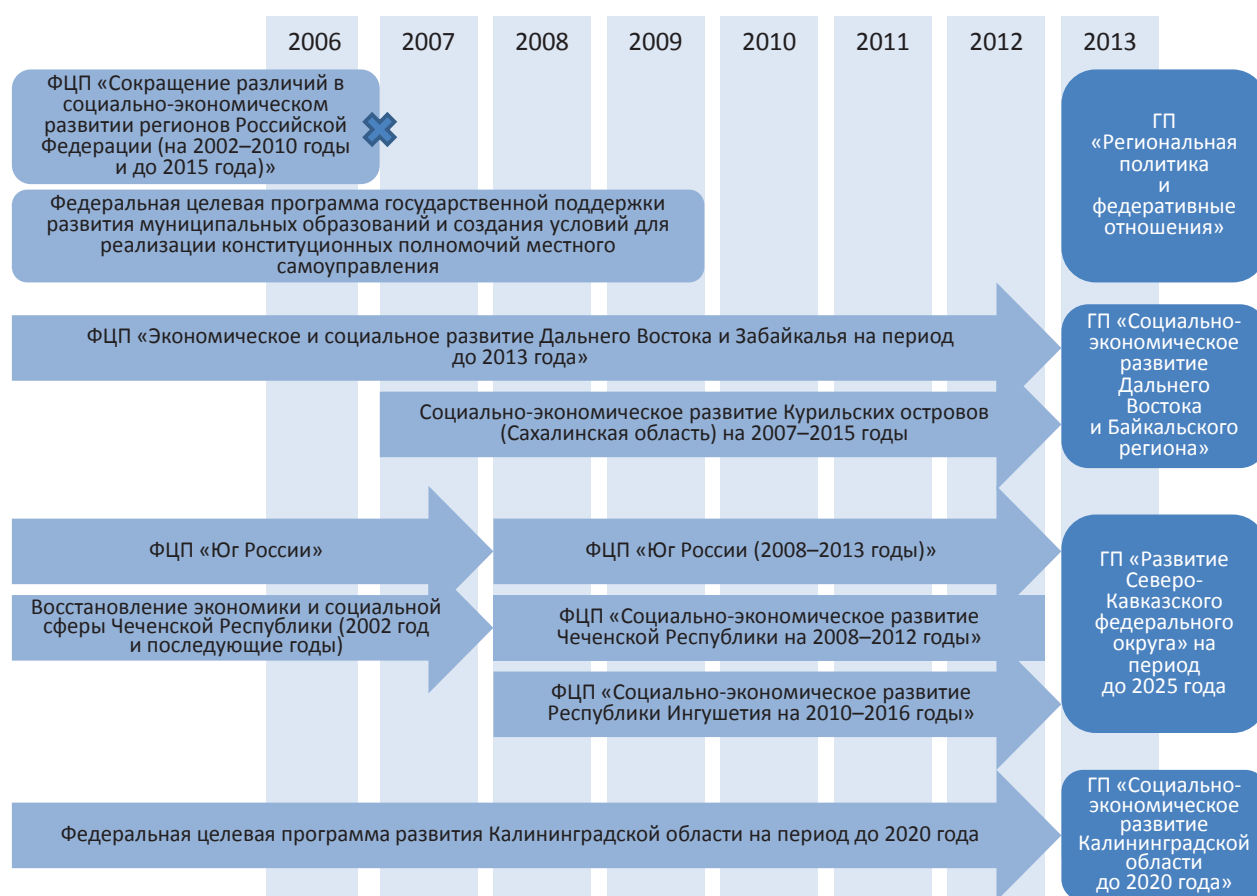


Рис. 2. Соотношение государственных и федеральных целевых программ

Перечисленные государственные программы объединены направлением «Сбалансированное региональное развитие», целью которого является сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации, создание условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов, и развитие геополитически приоритетных территорий. В 2014 г. к указанному направлению добавились государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»³ и ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года»⁴, первым годом реализации которых был определен 2015 год.

³ На момент утверждения государственная программа носила аналитический характер и включала в себя мероприятия отраслевых государственных программ Российской Федерации, реализуемых в Арктической зоне. Задачей ответственного исполнителя госпрограммы являлась координация деятельности органов государственной власти при реализации государственной политики в Арктической зоне России. Реализация мероприятий госпрограммы наряду с мероприятиями, предусмотренными отраслевыми государственными программами и федеральными целевыми программами в части развития Арктической зоны России, окажет положительное влияние на ее социально-экономическое развитие, обеспечение национальной безопасности страны.

⁴ До настоящего времени выполняет функции государственной программы.

Выделение государственными программами приоритетных территорий отражает новый подход к государственной региональной политике – отказ от практики механического подтягивания проблемных территорий до уровня лидеров, акцент на дифференцированное развитие регионов, фактическое закрепление их роли в экономике России и территориальной структуре хозяйства.

Утверждение программ, нацеленных на создание приоритетных «точек роста» в плане территориального развития страны, не отменяло необходимости в реализации и другого важного направления государственной региональной политики, заключающего в себе комплексный подход к задаче сокращения существующих различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Для этого требовалась «общегосударственная» программа. В связи с этим в 2013 г. была утверждена государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения», целью которой являлось формирование единых подходов к вопросам реализации региональной политики, направленных на устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, дальнейшее укрепление федеративных отношений и стимулирование раскрытия потенциала развития каждого из регионов России. В рамках указанной программы предполагалось проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений и совершенствованию системы местного самоуправления, а в отношении регионов – комплексных мер, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и повышение качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Стратегическое планирование

Процессы встраивания государственных программ в систему государственного управления непосредственно связаны с развитием системы стратегического планирования, ключевым этапом которой стало принятие в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [11] (далее – закон о стратегическом планировании). Закон устанавливал правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Согласно ему организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

Принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования. Принцип преемственности и непрерывности означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования. Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и максимальное соответствие документов стратегического планирования целям, задачам, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

В этот период более чем в 20 субъектах Российской Федерации были приняты законы о стратегическом планировании и утверждены планы подготовки документов стратегического планирования, что сделало процесс внедрения поэтапным, охватывающим все сферы деятельности исполнительных органов власти регионального и муниципального уровней. Регионами начинают разрабатываться стратегии-2030. Анализ региональной практики разработки стратегий показал неравномерность создания их институционального обеспечения субъектами, что закономерно проявляется и в аналогичной неравномерности формирования стратегий на новый период. Так, по состоянию на конец 2015 г. количество регионов, утвердивших данные стратегии и разместивших их на официальных сайтах, составило не более 15% от общего количества [20]. В числе таких регионов: Владимирская, Калужская, Тверская, Новгородская, Свердловская, Иркутская, Томская области, г. Санкт-Петербург, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Татарстан, Забайкальский край и др. Учитывая, что контрольным сроком принятия стратегий для всех регионов было установлено 1 января 2017 г., по состоянию на начало 2017 г. количество регионов, утвердивших стратегии-2030, составило не более 25–30% от общего числа [22]. В ряде регионов стратегии-2030 не утверждены до сих пор (при этом в рамках данной статьи не ставилась цель оценить качество самих региональных стратегий, а только подвести определенный итог реализации самого процесса). Одной из причин, существенно тормозящих процесс разработки стратегий в регионах, является отсутствие аналогичного документа на федеральном уровне – предполагалось, что стратегия социально-экономического развития России до 2030 года будет представлена в марте 2016 года, однако документ не принят до настоящего времени.

Что касается региональных государственных программ, которые в большинстве своем были разработаны вскоре после принятия закона о стратегическом планировании, к сожалению, приходится констатировать, что зачастую они представляют собой кальку с соответствующих федеральных программ с учетом лишь некоторых особенностей, исторически сложившихся в данном регионе. Комплексный анализ содержания произвольно выбранных региональных государственных программ выявил ряд характерных недостатков (присущих также и федеральным программам). Среди них – недостаточная научно-практическая проработанность отдельных мероприятий, размытость формулировок и недостаточная взаимоувязанность целей, задач и индикаторов, недостаточное финансовое обеспечение отдельных мероприятий и показателей и т. д. Нельзя назвать удовлетворительным и механизм контроля хода реализации программ. Несмотря на то что для этой цели предусмотрен ежеквартальный мониторинг хода реализации, а также предоставление годового отчета, включающего в себя оценку эффективности программы, необходимо обратить внимание на отсутствие финансовых последствий возможной низкой эффективности. Нередко это обосновывается тем, что конкретные измеряемые результаты государственных программ смещены на последний год их реализации, что затрудняет оценку промежуточных результатов реализации.

Законом о стратегическом планировании предусматривалась также подготовка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), которая была призвана стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения в Российской Федерации, дать предложения по ее гармонизации.

Стратегия должна определить приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, а также меры по их достижению и решению. В составе Стратегии должны быть предложены концептуальные подходы к определению приоритетных направлений пространственного развития для разноосновных и разноцелевых систем (структур), в том числе: к обеспечению условий и предпосылок устойчивого социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, включая подходы к определению состава макрорегионов на территории Российской Федерации, к обеспечению сочета-

ния эффективной (высококонкурентной) специализации региональных хозяйственных комплексов и пропорционального и сбалансированного развития секторов экономики и социальной сферы регионов России на основе проведения их типологизации; к использованию различных форм пространственной организации экономики; к разработке стратегий (микростратегий) пространственного развития для основных проблемных зон Российской Федерации; на основе комплексного анализа современной пространственной организации России определены основные диспропорции ее пространственного развития.

В Совете Федерации неоднократно рассматривались различные варианты проекта Стратегии, но уровень и качество документов, представленных Минэкономразвития, вызвал целый ряд существенных замечаний. Его подготовка изначально шла без учета закрепленной законом о стратегическом планировании очередности и последовательности принятия документов стратегического планирования, которые должны вытекать один из другого и обеспечивать сбалансированность по целям, задачам, ресурсам. Данное условие в проекте не соблюдено. Также до настоящего времени не утверждена стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, что может привести к разбалансировке системы стратегического планирования, возникновению разрыва между целями развития и механизмами их достижения. Представляется, что процессы разработки указанных документов должны быть синхронизированы.

Приоритетные территории в составе отраслевых государственных программ

В настоящее время государственной программой, в рамках которой реализуется комплексная государственная региональная политика на федеральном уровне, является государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [4], в которую был интегрирован ряд основных мероприятий прекращенной в 2016 году [3] государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» [2]. Указанные изменения отражают эволюцию основного подхода к государственной региональной политике на федеральном уровне. Если целью государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» являлось обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации (при этом среди задач государственной программы было стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала; совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирувания) полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации; повышение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до среднероссийского), то основной целью государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» является содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами. Отмеченное смещение акцентов в государственной программе от программно-экономических к финансовым связано с выделением территорий опережающего социально-экономического развития [12] – части территории субъекта Российской Федерации, на которой решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения, а также с введением в деятельность государственного сектора нового мощного инструмента – проектного управления.

Активная деятельность в этом направлении на федеральном уровне была начата в 2016 году с разработки и реализации приоритетных проектов. На начальном этапе они были лишь формально отражены в соответствующих госпрограммах (в качестве основных мероприятий подпрограмм). Однако уже в 2017 г. для пяти (пилотных) государственных программ⁵ были утверждены новые правила разработки, реализации и оценки эффективности [1] (далее – Правила), которые регламентировали их перевод на механизмы проектного управления. Согласно Правилам пилотные государственные программы должны состоять из проектной и процессной частей, при этом в проектную часть включаются приоритетные и ведомственные проекты, а в процессную – ведомственные целевые программы. Мероприятия процессной части предусмотрены только в 2018 г., до утверждения ведомственных целевых программ. Реализация федеральных целевых программ в составе указанных пяти государственных программ досрочно прекращается с 1 января 2018 г., а их мероприятия погружаются в соответствующие госпрограммы.

Перевод государственных программ на принципы проектного управления сам по себе может стать мощным инструментом государственного управления. Правила предъявляют новые требования к целям государственных программ (SMART: конкретная, измеримая, достижимая, значимая, ограниченная во времени), введено ранжирование проектов и ведомственных целевых программ, что позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств, отбирая только лучшие проекты. Важным же инструментом государственной региональной политики будет являться предусмотренное Правилами выделение в составе отраслевых государственных программ раздела, содержащего сводную информацию по опережающему развитию приоритетных территорий. Под приоритетными территориями в данном случае понимаются территории субъектов Российской Федерации, на которых реализуются государственные программы, включенные в раздел IV «Сбалансированное региональное развитие» Перечня [6], за исключением государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (см. рис. 3):

- территория Дальнего Востока и Байкальского региона;
- территория Северо-Кавказского федерального округа;
- территория Калининградской области;
- территория Арктической зоны Российской Федерации [10];
- территория Республики Крым и г. Севастополя.

Требования к форме предоставления сводной информации по опережающему развитию приоритетных территорий утверждены Министерством экономического развития Российской Федерации [5].

Специальный раздел, содержащий информацию по опережающему развитию приоритетных территорий, в составе отраслевых государственных программ позволит существенно расширить механизмы региональной политики на федеральном уровне, а также усилить увязку региональных государственных программ с федеральными.

В ноябре 2017 г. перечень государственных программ, в которых должны формироваться разделы или представляться сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий, был существенно расширен [8]: в него вошли 30 государственных программ, включая пилотные.

⁵ Речь идет о программах «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы» и Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.



Рис. 2. Приоритетные территории опережающего развития РФ

Обсуждение

Программно-целевой метод управления имеет долгую историю и широкую географию [19, 21]. Федеральные целевые программы, ставшие в свое время основным инструментом бюджетирования, ориентированного на результат, неоднократно подвергались критике [14, 17]. На начальном этапе они в значительной части являлись источником дополнительных ресурсов для министерств и ведомств для выполнения функций, не требующих программно-целевых механизмов [29]. Основным же их недостатком, по нашему мнению, было то, что, по сути, это были скорее не стратегические документы, а антикризисные, больше напоминавшие намерения, поэтому слабо сбалансированные и практически не обеспеченные ресурсами.

Проведенный в работе анализ основных инструментов государственной региональной политики показал, что за рассматриваемый период происходит смещение вектора от точечных мер [16, 18] к комплексным широкомасштабным [11], характеризующимся системным подходом и выстраиванием «вертикали». Перевод государственных программ на принципы проектного управления и принятие новых Правил [1], предусматривающих выделение в составе отраслевых государственных программ раздела, содержащего сводную информацию по опережающему развитию приоритетных территорий, открывает широкие возможности для стимулирования развития отдельных регионов. Так, например, Президентом Российской Федерации поставлена задача по достижению к 2025 г. показателей социального развития регионов Дальнего Востока до уровня выше средних значений по стране. Поскольку достижение среднероссийских показателей на Дальнем Востоке невозможно без гарантированного финансирования разделов по опережающему развитию Дальнего Востока на среднесрочную и долгосрочную перспективы, в настоящее время рассматривается вопрос о законодательном закреплении гарантированного финансирования разделов по опережающему развитию Дальнего Востока в рамках государственных программ Российской Федерации на

уровне не менее 5,5% от расходов инвестиционного характера, включая субсидии регионам на соответствующие цели. При этом предлагается установить уровень софинансирования госпрограмм из федерального бюджета в размере не менее 99% для регионов Дальнего Востока, имеющих уровень расчетной бюджетной обеспеченности ниже среднероссийского [30].

Отдельно необходимо отметить тревожную ситуацию с разработкой главного документа в системе инструментов программно-целевого управления – стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Неполное предоставление материалов участниками процесса разработки, их несопоставимость по периоду, низкое качество представленных материалов является результатом недостаточного методического обеспечения процесса подготовки стратегии и полноценного межведомственного взаимодействия, что может привести к разработке проекта низкого качества. Также в состав участников разработки стратегии не были включены представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии организации должного межведомственного взаимодействия. Как следствие, не менее сложная ситуация сложилась и со стратегией пространственного развития Российской Федерации (соответствующая концепция утверждена в начале 2017 г.), которая должна отражать основные положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отсутствующей на сегодняшний день.

Выводы

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие основные выводы.

1. Федеральные целевые программы как инструмент бюджетирования, ориентированного на результат, на сегодняшний день утратили свою актуальность и уступили место государственным программам. При этом можно отметить, что государственными программами на всех уровнях были унаследованы отдельные системные недостатки федеральных целевых программ, например низкое качество управления их реализацией.

2. Принятие закона о стратегическом планировании направлено на формирование целостной системы государственного управления, пронизывающей все уровни власти, определяющей последовательность управленческих решений по стратегическому планированию, комплекс инструментов разработки и реализации документов стратегического планирования. Вместе с тем в настоящее время функция стратегического планирования реализуется недостаточно системно, что не позволяет сделать действующие акты реальными стратегическими инструментами управления.

3. Переход от традиционной к стратегической системе управления регионами существенно различается по срокам и применяемым подходам и зачастую сводится к формальному копированию федеральных инструментов. При этом отсутствуют политические механизмы и институты, обеспечивающие ответственность органов исполнительной власти за результаты своей деятельности.

4. Внедрение методов и принципов проектного управления на уровне федеральных и региональных государственных программ, а также выделение в составе отраслевых государственных программ разделов, содержащих информацию по опережающему развитию приоритетных территорий, дает возможность повысить эффективность государственной политики на всех уровнях, усилить взаимосвязь региональных госпрограмм с федеральными.

Таким образом, в работе показано, что к настоящему времени в качестве основных направлений развития государственной политики определены стратегическое планирование и внедрение принципов проектного управления, ожидаемый эффект от реализации которых состоит в общем повышении качества государственного управления в соответствующих сферах, в том числе и в региональной политике, включая повышение эффективности управления бюджетными ресурсами и получение в перспективе более значимых результатов социально-экономического развития.

Поскольку одной из основных проблем низкой эффективности реализации государственных программ называют межведомственное взаимодействие, в качестве *практических рекомендаций по совершенствованию государственной региональной политики на федеральном уровне* можно предложить объединение усилий с субъектами Российской Федерации для совместной проработки разделов, содержащих сводную информацию по опережающему развитию приоритетных территорий, в составе отраслевых государственных программ. Также важное значение для разработки и мониторинга реализации государственных программ имеет максимальная автоматизация указанных процессов, поскольку актуальная оперативная информация позволяет вовремя выявить возникшие отклонения и минимизировать их. Особое внимание следует уделить принятию базовых стратегических документов, обеспечивающих эффективную региональную политику, отвечающую современным условиям. Очевидна необходимость скорейшего утверждения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках гранта РФФИ (научный проект №18-010-01177/18-«А»).

Список литературы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/29710> (дата обращения: 01.10.2018).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» (утратило силу). URL: <http://base.garant.ru/70644074> (дата обращения: 01.10.2018).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2016 г. № 553 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 307». URL: <http://government.ru/docs/all/107027> (дата обращения: 01.10.2018).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». URL: <http://base.garant.ru/199749> (дата обращения: 01.10.2018).
5. Приказ Минэкономразвития России от 1 ноября 2017 г. № 594 «Об утверждении требований к форме предоставления сводной информации по опережающему развитию Дальневосточного федерального округа, Северо-Кавказского федерального округа, Байкальского региона, Арктической зоны Российской Федерации, Республики Крым, г. Севастополя и Калининградской области, содержащейся в пилотных государственных программах Российской Федерации». URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/govprograms/2017121104> (дата обращения: 01.10.2018).
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/199749> (дата обращения: 01.10.2018).
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». URL: <http://base.garant.ru/194365> (дата обращения: 01.10.2018).
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 г. № 2620-р «Об утверждении перечня государственных программ, в которых должны формироваться разделы или представляться сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий». URL: <http://government.ru/docs/30303> (дата обращения: 01.10.2018).
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по ее реализации в 2010 году». URL: <http://government.ru/docs/22517> (дата обращения: 01.10.2018).

10. Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/71705322> (дата обращения: 01.10.2018).
11. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/70684666> (дата обращения: 01.10.2018).
12. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/70831204> (дата обращения: 01.10.2018).
13. Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е. и др. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал, 2011. № 1. С. 5–22.
14. Васильева Л.В., Хабарова Т.В., Жарова Г.В. Параметры ресурсного обеспечения и результативности НИОКР гражданского назначения в рамках ФЦП // Инноватика и экспертиза, 2017. Вып. 3. С. 136–154.
15. Габуня Ф.Г., Патынян Я.М. Цена эксперимента // Бюджет, 2008. № 8. С. 48–50.
16. Глисин Ф.Ф., Кольцов А.В., Разин В.Л., Хабарова Т.В. Наукограды России как точки инновационного роста // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН, 2011. № 2. С. 3–64.
17. Звягинцев П.С. Программно-целевой метод планирования как основа создания новой индустриализации России // Вопросы экономики и права, 2013. № 9. С. 26–32.
18. Кольцов А.В., Октябрьский А.М., Хабарова Т.В. Критические технологии и приоритетные направления развития науки и техники в рамках реализации ФЦП «Развитие научно-технологического комплекса Российской Федерации» // Инноватика и экспертиза, 2016. Вып. 3. С. 31–54.
19. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 2009.
20. Ноженко Д.Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления, 2016. № 4. С. 10–18.
21. Потороченко Н.А. Некоторые аспекты применения программно-целевого метода планирования и управления социально-экономическим развитием // Власть, 2013. № 10. С. 96.
22. Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Трушкова Е.А., Шихвердиев А.П. Стратегии-2030: подходы к разработке в регионах России // *Ars Administrandi* (Искусство управления), 2017. Т. 9. № 4. С. 570–592.
23. Oettinger G.H., Cretu C. Reflection Paper on the Future of the EU Finances // Brussels: European Commission, COM (2017) 358, 28 June 2017.
24. Capello R., Kroll, H. From theory to practice in smart specialisation strategy: Emerging limits and possible future trajectories // *European Planning Studies*, 2016. Vol. 24. No. 8. Pp. 1393–1406.
25. National/Regional Research and Innovation Strategies for Smart specialisation (RIS3), European Commission: Cohesion Policy Factsheet, Brussels, March 2014.
26. Foray D., Morgan K., Radosevic S. The Future of EU Research and Innovation Policy from a Regional Policy Perspective. Draft paper, 2017. (To be published by European Commission DG Regional and Urban Policy as a REGIO-B1 Paper, 2018).
27. Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M. Regional and Urban Policy: Why Regional Development matters for Europe's Economic Future // Brussels: European Commission DG Regional and Urban Policy (REGIO- B1-PAPERS 07), 2017.
28. OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies // OECD Publishing, Paris.
29. Кузык А., Симачев Ю., Чулок А. Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам. URL: <http://www.iacenter.ru/publications/96> (дата обращения: 01.10.2018).
30. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Главная. Пресс-служба. Новости и события. Комитет Госдумы предлагает увеличить финансирование Дальнего Востока. URL: https://minvr.ru/press-center/news/19181/?sphrase_id=656809 (дата обращения: 11.10.2018).

References

1. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 12 oktyabrya 2017 g. No. 1242 «O razrabotke, realizatsii i ob otsenke effektivnosti otdel'nykh gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation of 12 October 2017 No. 1242 «On the development, implementation and evaluation of the effectiveness of certain state programs of the Russian Federation»]. Available at: <http://government.ru/docs/29710> (Access date: 10/01/2018).
2. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15 aprelya 2014 g. No. 307 «Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Regional'naya politika i federativnye otnosheniya» (utratilo silu)* [Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 307 «On Approval of the State Program of the Russian Federation «Regional Policy and Federal Relations» (expired)]. Available at: <http://base.garant.ru/70644074> (access date: 10/01/2018).
3. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17 iyunya 2016 g. No. 553 «O priznanii utrativshim silu postanovleniya Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15 aprelya 2014 g. No. 307»* [Decree of the Government of the Russian Federation of June 17, 2016 No. 553 «On recognition of decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 307»]. Available at: <http://government.ru/docs/all/107027> (access date: 10/01/2018).
4. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 18 maya 2016 g. No. 445 «Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitie federativnykh otnosheniy i sozdanie usloviy dlya effektivnogo i otvetstvennogo upravleniya regional'nymi i munitsipal'nymi finansami»* [Decree of the Government of the Russian Federation of May 18, 2016 No. 445 «On approval of the state program of the Russian Federation «Development of federal relations and creation of conditions for effective and responsible management of regional and municipal finances»]. Available at: <http://base.garant.ru/199749> (access date: 10/01/2018).
5. *Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 1 noyabrya 2017 g. No. 594 «Ob utverzhdenii trebovaniy k forme predostavleniya svodnoy informatsii po operezhayushchemu razvitiyu Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga, Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga, Baykal'skogo regiona, Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii, Respubliki Krym, g. Sevastopolya i Kaliningradskoy oblasti, sodержashcheysya v pilotnykh gosudarstvennykh programmakh Rossiyskoy Federatsii»* [Order of the Ministry of Economic Development of Russia of November 1, 2017 No. 594 «On approval of requirements for the form of providing summary information on the priority development of the Far Eastern Federal District, North Caucasus Federal District, the Baikal Region, the Arctic Zone of the Russian Federation, the Republic of Crimea, Sevastopol and Kaliningrad region contained in the pilot state programs of the Russian Federation»]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/govprograms/2017121104> (circulation date: 10/01/2018).
6. *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 11 noyabrya 2010 g. No. 1950-r «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of November 11, 2010 No. 1950-p «On approval of the list of state programs of the Russian Federation»]. Available at: <http://base.garant.ru/199749> (access date: 10/01/2018).
7. *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. No. 1662-r «O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 No. 1662-p «On the Concept of the long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020»]. Available at: <http://base.garant.ru/194365> (access date: 10/01/2018).
8. *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 25 noyabrya 2017 g. No. 2620-r «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennykh programm, v kotorykh dolzhny formirovat'sya razdely ili predstavlyat'sya svodnaya informatsiya po operezhayushchemu razvitiyu prioritetnykh territoriy»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of November 25, 2017 No. 2620-p «On approval of the list of state programs in which sections should be formed or summarized information on the priority development of priority areas»]. Available at: <http://government.ru/docs/30303> (Access date: 10/01/2018).
9. *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 30 iyunya 2010 g. No. 1101-r «Ob utverzhdenii programmy Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii po povysheniyu effektivnosti byudzhetykh raskhodov na period do 2012 goda i plana meropriyatiy po ee realizatsii v 2010 godu»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of June 30, 2010 No. 1101-p «On approval of the program of the Government of the Russian Federation to increase the effectiveness of budget expenditures for the period up to 2012 and the plan of

measures for its implementation in 2010»]. Available at: <http://government.ru/docs/22517> (Access date: 10/01/2018).

10. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 2 maya 2014 g. No. 296 «O sukhoputnykh territoriyakh Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii»* [Presidential Executive Order of May 2, 2014 No. 296 «On Land Territories of the Arctic Zone of the Russian Federation»]. Available at: <http://base.garant.ru/71705322> (Date of application 01.10.2018).

11. *Federal'nyy zakon ot 28 iyunya 2014 g. No. 172-FZ «O strategicheskoy planirovaniy v Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation»]. Available at: <http://base.garant.ru/70684666> (Date of access: 10/01/2018).

12. *Federal'nyy zakon ot 29 dekabrya 2014 g. No. 473-FZ «O territoriyakh operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of December 29, 2014 No. 473-ФЗ «On the territories of advanced socio-economic development in the Russian Federation»]. Available at: <http://base.garant.ru/70831204> (Released: 01.10.2018).

13. Belenchuk A.A., Eroshkina L.A., Prokofiev S.E., et al. (2011) *Programmnyy byudzheta: luchshaya praktika* [Program budget: best practice] *Akademiya byudzheta i kaznacheystva Minfina Rossii Finansovyy zhurnal* [Academy of Budget and Treasury of the Ministry of Finance of Russia. Financial Journal]. No. 1. Pp. 5–22.

14. Vasilyeva L.V., Khabarova T.V., Zharova G.V. (2017) *Parametry resursnogo obespecheniya i rezul'tativnosti NIOKR grazhdanskogo naznacheniya v ramkakh FTsP* [Parameters of resource provision and effectiveness of civilian R & D within the Federal Program] *Innovatika i ekspertiza* [Innovation and Expertise]. Vol. 3. Pp. 136–154.

15. Gabunia F.G., Patynyan Y.M. (2008) *Tsena eksperimenta* [The price of the experiment] *Byudzheta* [Budget]. No. 8. Pp. 48–50.

16. Glisin F.F., Koltsov A.V., Razin V.L., Khabarova T.V. (2011) *Naukogrady Rossii kak tochki innovatsionnogo rosta* [Science cities of Russia as points of innovation growth] *Informatsionno-analiticheskiy byulleten' TsISN* [Information and Analytical Bulletin TSISN]. No. 2. Pp. 3–64.

17. Zvyagintsev P.S. (2013) *Programmno-tselevoy metod planirovaniya kak osnova sozdaniya novoy industrializatsii Rossii* [Program-target planning method – as the basis for creating a new industrialization of Russia] *Voprosy ekonomiki i prava* [Issues of Economic and Law]. No. 9. Pp. 26–32.

18. Koltsov A.V., Oktyabrsky A.M., Khabarova T.V. (2016) *Kriticheskie tekhnologii i prioritetnye napravleniya razvitiya nauki i tekhniki v ramkakh realizatsii FTsP «Razvitie nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossiyskoy Federatsii»* [Critical technologies and priority directions of development of science and technology in the framework of the implementation of the federal program of development of the scientific and technological complex of the Russian Federation] *Innovatika i ekspertiza* [Innovatics and Expertise]. Moscow. Vol. 3. Pp. 31–54.

19. Leksin V.N., Shvetsov A.N. (2009) *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya* [Theory and practice of state regulation of territorial development state and regions] *URSS* [URSS]. Moscow.

20. Nozhenko D.Yu. (2016) *Gosudarstvennyye programmy kak instrument strategicheskogo upravleniya: mezhregional'nyy analiz* [State programs as a tool for strategic management: interregional analysis] *Voprosy upravleniya* [Management Issues]. No. 4. Pp. 10–18.

21. Potorochenko N. (2013) *Nekotorye aspekty primeneniya programmno-tselevogo metoda planirovaniya i upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem* [Some aspects of the application of the program-target method of planning and management of socio-economic development] *Vlast'* [Power]. No. 10. P. 96.

22. Shelomentsev A.G., Doroshenko S.V., Trushkova E.A., Shikhverdiev A.P. (2017) *Strategii-2030: podkhody k razrabotke v regionakh Rossii* [Strategies-2030: Approaches to Development in the Regions of Russia] *ArsAdministrandi (Iskusstvo upravleniya)* [ArsAdministrandi (Management Art)]. Vol. 9, No. 4. Pp. 570–592.

23. Oettinger G.H., Cretu C. (2017) Reflection Paper on the Future of the EU Finances. Brussels: European Commission, COM (2017) 358, 28 June.

24. Capello R., Kroll H. (2016) From theory to practice in smart specialisation strategy: Emerging limits and possible future trajectories. *European Planning Studies*. Vol. 24. No. 8, Pp. 1393–1406.

25. National/Regional Research and Innovation Strategies for Smart specialisation (RIS3), European Commission: Cohesion Policy Factsheet, Brussels, March 2014.

26. Foray D., Morgan K., Radošević S. (2017) The Future of EU Research and Innovation Policy from a Regional Policy Perspective. Draft paper. (To be published by European Commission DG Regional and Urban Policy as a REGIO-B1 Paper, 2018).

27. Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2017) Regional and Urban Policy: Why Regional Development matters for Europe's Economic Future. Brussels: European Commission DG Regional and Urban Policy (REGIO-B1-PAPERS 07).

28. OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. OECD Publishing, Paris.

29. Kuzyk A., Simachev Yu., Chulok A. *Federal'nye tselevye programmy: problemy upravleniya i potentsial primeneniya v kachestve instrumenta byudzhetrovaniya po rezul'tatam* [Federal target programs: management problems and the potential of using them as a budgeting tool based on results]. Available at: <http://www.iacenter.ru/publications/96>. (Date of appeal: 10/01/2018).

30. *Ministerstvo Rossiyskoy Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka. Glavnaya. Press-sluzhba. Novosti i sobytiya. Komitet Gosdumy predlaget uvelichit' finansirovanie Dal'nego Vostoka* [Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East. The main. Press office. News and Events. The State Duma Committee proposes to increase funding for the Far East. Available at: https://minvr.ru/press-center/news/19181/?sphrase_id=656809 (Date of the appeal: 11.10.2018).