

УДК 332.122

Регион: экономика и социология, 2014, № 4 (84), с. 73–84

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

А.В. Алексеев

ИЭОПП СО РАН

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках
приоритетного направления IX.84. (проект IX.84.1.2)*

Аннотация

На примере государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» анализируются особенности организации программ регионального развития в РФ. Рассматривается используемая система показателей успешности реализации программы с точки зрения ее соответствия программным целям. Обосновывается вывод, что применяемые показатели не вполне адекватны заявленным целям. Многие из них либо отражают цели программы, либо, по сути, выхолащивают их. Проведенный анализ показывает, что программа нуждается в доработке в направлении более строгого следования методологии программного подхода.

Ключевые слова: экономическое развитие регионов, государственная программа, цели, задачи, индикаторы, программный подход

Abstract

Basing on the example of the government program «Regional policy and federal relations», the paper analyzes how programs of regional development are

organized in the Russian Federation. We study the current system of indicators which shows that a program is successfully implemented if it meets its objectives. It is claimed that used indicators are not appropriate for the set objectives. Many indicators either do not reflect the program objectives or, in fact, dilute them. Our analysis demonstrates that the program needs improvement in terms of stricter adherence to the methodology of the programmatic approach.

Keywords: economic development of regions, government program, objectives, goals, indicators, programmatic approach

В Российской Федерации наблюдается активный переход к программным методам управления экономикой. К настоящему времени разработано более 40 государственных программ, которые сгруппированы по пяти основным направлениям: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, эффективное государство, сбалансированное региональное развитие, обеспечение национальной безопасности. Государственная программа – это система мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [1]. Таким образом, государственные программы – не просто рядовые документы, подготовленные в аппарате Правительства РФ, это отражение видения исполнительной властью путей построения в стране современной экономики.

Не ставя задачи рассмотреть все разработанные программы, сосредоточимся на направлении «сбалансированное региональное развитие». Сразу отметим, что логика структурирования комплекса программ ясна не до конца. Казалось бы, должна быть одна общая программа, по сути – концепция, на принципах которой разрабатываются программы развития отдельных регионов и комплекс региональных программ развития. Но концептуальных программ целых две, а региональных всего четыре. Конечно, необходимость в программах развития Калининградской области, Дальнего Востока и Байкальского региона, Кавказского федерального округа, Арк-

тической зоны не вызывает сомнения, но в России есть еще немало регионов, которые также нуждаются в развитии.

Рассмотрим программы «Региональная политика и федеративные отношения» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Цель первой программы – обеспечение сбалансированного развития субъектов РФ [2], второй – обеспечение равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств субъектами РФ и для повышения качества управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами [3]. Таким образом, за собственно региональное развитие отвечает программа «Региональная политика и федеративные отношения», а программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» ориентирована на повышение качества исполнения государственных обязательств перед гражданами РФ.

Для эффективного исполнения обязательств требуется создание соответствующей материальной основы. Остановимся на том, как предполагается решать эту проблему в рамках программы «Региональная политика и федеративные отношения». В формулировке цели программы обращает на себя внимание термин «сбалансированное развитие». Не «ускоренное», не «динамичное», ни даже «инновационное», а именно «сбалансированное». Но понятие «сбалансированное» неоднозначно. Под сбалансированностью можно понимать и воспроизводство ранее сложившейся несбалансированности, и стремление привести в рамках различных регионов сложившуюся несбалансированность к сбалансированности. Более того, в последнем случае можно идти к балансу путем доведения слаборазвитых регионов до уровня высокоразвитых, а можно и путем низведения высокоразвитых до уровня низкоразвитых. Понятно, что последний вариант никто всерьез не рассматривает, но ясно и то, что при принятом императиве достижения сбалансированности в смысле равенства реализация второго варианта существенно проще первого. В программе явно имеется в виду сбалансированность как преодоление несбалансированности,

обусловленная тем, что российские регионы значительно различаются по уровню социально-экономического развития [2]. В программе констатируется необходимость сосредоточиться на уменьшении разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами и принять меры, направленные на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Здесь не уйти от вопроса: а действительно ли нам требуется сбалансированное развитие? Ведь в пользу несбалансированного развития можно найти не меньше аргументов. Так, можно не без оснований утверждать, что сейчас нам как раз нужно несбалансированное, в частности опережающее, развитие, например, арктической зоны. Или опережающее развитие одних регионов по сравнению с другими не противоречит принципу сбалансированного развития, лежащему в основе программы? Внятного ответа на этот вопрос в программе нет, ее основные положения можно интерпретировать по-разному. Но невнятность текста, желание разработчиков оставить себе пространство для маневра, возможно, хороший прием в дипломатии, но не в программном документе. Исполнителям программы не видны ее реальные приоритеты, не ясно, что же на самом деле скрывается за «гладкими» формулировками. Итог известен: программа, не успев начать выполняться, превращается в очередной документ для отчета о проделанной работе соответствующего ведомства, но никак не становится руководством для заинтересованных лиц к активным действиям.

Сомнения в управленческой силе представленного инструментария усиливаются при обращении к показателям ожидаемых результатов реализации программы. Так, основной целевой индикатор программы сформулирован как «сокращение дифференциации соотношения темпов роста показателей экономического развития (реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации) по 10 субъектам Российской Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Российской Федерации с наименьшим значением показателей с 1,35 до 1,1» [2].

Выбор целевого индикатора в формате «все в кучу» (и доходы, и инвестиции, и налоги) странен. Такой подход не бесспорен для федеративного государства с более или менее сбалансированно развитыми регионами. Но еще менее он объясним для России, где требуется опережающее развитие не самых развитых восточных регионов, причем как по экономическим, так и по политическим соображениям.

Действительно, курс на выравнивание денежных доходов населения в южных и северных регионах страны требует аргументации, которой в программе нет. Не меньше вопросов вызывает и ориентация программы на выравнивание инвестиций в регионах, находящихся на разной стадии развития. То, что инвестиционную активность необходимо усиливать во всех регионах, сомнения не вызывает, но почему ее нужно выравнивать?

Еще большее недоумение вызывает задача уравнивания налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета РФ. На период действия программы стоит задача развить восточные и арктические территории страны и тем самым выбить основания у «мирового сообщества» для разговоров об отторжении их у России, а впоследствии, возможно, и для соответствующих мягких или жестких действий. Сколько-нибудь значимое налоговое наполнение бюджета, которое, безусловно, возникнет как следствие освоения этих территорий, – дело более отдаленного будущего. Не вложившись в развитие северных и восточных регионов, требовать от них равного по отношению к центральным и южным районам страны налогового вклада означает, что ни о каком реальном развитии здесь речь не идет. Таким образом, основной целевой индикатор программы ориентирует ее участников на достижение скорее каких-то бухгалтерских, а не стратегических целей.

Остальные целевые показатели программы имеют прежде всего социально-политическую, а не экономическую направленность и напрямую не задают стимулы для интенсивного экономического развития отдельных регионов. Как формулировка названия программы, так и ее основной целевой индикатор несут в себе некоторую двусмысленность: по своему пафосу программа ориентирована на то, чтобы

все регионы России стали высокоразвитыми, а по внутренней логике – на то, чтобы они были более или менее едины, в первую очередь в социально-экономическом смысле. При кажущемся сходстве указанных подходов внутренне они существенно различны. Поднять слаборазвитые регионы до уровня высокоразвитых – сложная задача, обратная же – опустить высокоразвитые регионы до уровня слаборазвитых существенно более проста в реализации. В главном оценочном показателе успешности реализации программы, таким образом, заложена мощная мина: уравнивать всех в бедности гораздо проще, чем поднять бедных до уровня богатых. Есть риск, что когда с ответственных за реализацию программы начнут спрашивать за исполнение показателя «сокращение дифференциации», они выйдут на требуемые параметры, но на низком, а не на высоком, как изначально, очевидно, задумывалось, уровне.

Рассмотрим задачи, которые предполагается решить, чтобы достичь заявленной в программе цели. Задачи сформулированы достаточно четко:

- стимулирование органов государственной власти к наращиванию собственного экономического потенциала;
- совершенствование федеративных отношений, укрепление российской нации;
- стимулирование переселения соотечественников в РФ, решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

Достаточно ли решить эти задачи, чтобы реализовать цель программы? Ответ зависит от понимания цели. Если понимать ее как достижение равенства в условной бедности, то да. Если как достижение равенства в богатстве – вряд ли.

Действительно, развитие региона определяется тремя группами факторов: финансовыми, кадровыми и институциональными. С 2013 по 2020 г. на реализацию программы предполагается выделить 155 млрд руб. С учетом того, что инвестиции в основной капитал в РФ в 2013 г. составили 13,3 трлн руб., программа явно не претендует на

осуществление каких-либо значимых инвестиционных проектов, выравнивающих технологической базис российских регионов.

Таким образом, создание материальной основы для успешного развития российских регионов в рамках программы не предполагается. Это обстоятельство только усиливает значимость отражения в программе оставшихся двух факторов.

Однако переоценивать заложенный в программе потенциал кадрового роста в регионах не стоит. Основные усилия здесь направлены на повышение качества кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Задача, безусловно, важная, но непосредственно на сбалансированное развитие регионов не влияющая. Отдельная подпрограмма в кадровом блоке – «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Задача тоже важная, но скорее в гуманитарном и политическом, чем в экономическом, смысле. Так, в подпрограмме речь идет даже не о переселенцах, а о «количестве выданных свидетельств участника» подпрограммы (примерно по 30 тыс. в год), что на фоне 144 млн чел. населения России не делает погоды ни на российском рынке труда, ни в региональном развитии.

Институциональная составляющая программы потенциально сильнее. «Потенциально», потому что хотя в тексте программы сказано много правильных слов о планируемых изменениях в законах и иных законодательных актах Российской Федерации в целях оптимизации механизмов и условий делегирования полномочий РФ органам государственной власти субъектов РФ, так и остается неясным, в чем именно эти изменения будут заключаться и почему они приведут к ожидаемому сбалансированному развитию.

Несколько необычно представлены риски реализации программы:

- ведомственный подход при совершенствовании разграничения полномочий;
- отсутствие системного подхода при перераспределении полномочий между уровнями власти;
- недостаточное материально-техническое и финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- отсутствие надлежащего кадрового обеспечения для реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе недостаточное обеспечение квалифицированными кадрами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно теории риск-менеджмента это не риски, это их причины – вполне определенные (не вероятностные) факты, которые порождают неопределенность. Такие причины могут вызвать (а могут и не вызвать) вероятностное событие – риск, например невыход на заданные параметры целевых индикаторов. Если же риск возник, то у него могут быть последствия (а могут и не быть), например недостижение цели программы – либо по качеству реализации цели, либо невыдерживание сроков, либо выход за рамки утвержденного бюджета. Здесь важно определиться, на какую часть связки «причина риска – риск – последствия риска» следует направить усилия по сокращению влияния риска. Если реагировать на последствия риска, придется менять команду, реализующую программу, сдвигать сроки, выделять дополнительные деньги, если же на сам риск, то надо будет изыскивать дополнительные человеческие и финансовые ресурсы для выхода на соответствующие целевые показатели, а если на причину риска, то следует вначале разобраться с ведомственным подходом, правильно определить полномочия, усилить кадровый состав исполнителей программы и т.п.

В программе апелляция к причинам риска произведена весьма изящно: «управление указанными рисками планируется осуществлять в рамках деятельности Правительственной комиссии по проведению административной реформы» [2]. То есть если что-то пойдет не так, все вопросы – к Правительственной комиссии, а не к ответственным за реализацию программы.

Вернемся к задачам, реализующим цель программы «Региональная политика и федеративные отношения». Они представлены в формате трех подпрограмм: «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» (бюджет на 2013–2020 гг. – 94,7 млрд руб.), «Укрепление единства российской на-

ции и этнокультурное развитие народов России» (бюджет на 2013–2020 гг. – 38 млрд руб.), «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (бюджет на 2013–2020 гг. – 22 млрд руб.). Уже по бюджетам подпрограмм видно, что основное внимание уделено первой подпрограмме. Именно она, судя по бюджету, более чем на 60% реализует цель всей программы.

К задачам этой подпрограммы относятся: совершенствование законодательства, механизмов делегирования полномочий между уровнями публичной власти; повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; совершенствование правовых и организационных основ местного самоуправления; повышение квалификации управленческого персонала на уровне местного самоуправления; повышение обеспеченности расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований налоговыми и неналоговыми доходами; диверсификация и развитие экономики монопрофильных муниципальных образований; оказание государственной поддержки при строительстве и реконструкции объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры региональной и муниципальной собственности. Задачи, как видим, имеют в основном институциональный характер и направлены на улучшение правил игры в сфере государственного регулирования экономической ситуации в регионах. Собственно экономических задач только две: диверсификация и развитие монопрофильных городов и государственная поддержка развития инфраструктуры.

В рамках программы предполагается создание рабочих мест в монопрофильных муниципальных образованиях от 200 тыс. в 2014 г. до 420 тыс. в 2018 г. Поскольку бюджет явно недостаточен для решения этой задачи, средства, очевидно, предполагается привлекать за рамками программы. На господдержку развития инфраструктуры в 2013 г. предполагалось направить немногим более 2 млрд руб., а в 2014 г. – уже менее 1,5 млрд руб. С учетом того, что только на стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного са-

моуправления к наращиванию собственного экономического потенциала направляется по 11 млрд руб. в год и эта величина не имеет тенденции к снижению, развитие региональной инфраструктуры также явно не входит в приоритеты программы.

Будут ли выполнены институциональные задачи программы? Дипломатичный ответ – могут быть выполнены. Выше уже отмечалось, что целевые показатели программы имеют скорее социально-политическую, а не экономическую направленность и напрямую не задают стимулы для интенсивного экономического развития отдельных регионов. Для рассматриваемых подпрограмм этот тезис справедлив в еще большей мере.

Действительно, улучшение показателя «удовлетворенность населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг» не противоречит основной цели программы (обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации), но связано с заявленной целью явно не напрямую. Увеличение «доли муниципальных образований, в которых созданы и функционируют органы территориального общественного самоуправления» (кстати, всего до 35% в 2020 г.) – тоже хорошее дело, но при чем здесь «сбалансированное развитие субъектов Российской Федерации»? Рассмотрение целевых показателей можно продолжить, но нового знания это не принесет.

Целевые показатели по остальным двум подпрограммам еще дальше от цели программы. Так, «доля граждан Российской Федерации, считающих себя россиянами или причисляющих себя к российской нации» – интересный показатель, но опять же весьма далекий от предмета сбалансированного регионального развития. Не многим ближе и показатель «количество заявлений, принятых от соотечественников, желающих участвовать в подпрограмме по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Таким образом, программа сконфигурирована весьма характерным образом. В тексте много говорится о необходимости совершенствования системы разграничения полномочий между федеральными

ми органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, об актуализации федеральных и региональных документов государственного стратегического планирования в части реализации задач государственной национальной политики, о необходимости поддержки деятельности институтов гражданского общества и т.п. [2]. Однако понять, что именно будет сделано, почему, как и в какой степени это будет способствовать сбалансированному развитию субъектов Российской Федерации, без дополнительных разъяснений со стороны авторов программы невозможно.

Программа интересна не только тем, что в ней есть (она изложена на 282 страницах), но и тем, чего в ней нет. Трудно представить, но в тексте даже не упоминаются такие понятия, как «бизнес», «частный капитал». Предпринимательская деятельность упомянута 12 раз, причем в 11 случаях в словосочетании «при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности». Термин «инвестор» используется только дважды, причем сначала в контексте «уход инвестора» и много позже – «привлечение инвестора» [2]. Как будто и нет в России ни рыночных отношений, ни крупных, ни мелких частных предпринимателей, с которыми государственным органам приходится взаимодействовать. При этом тезис, что невозможно добиться не то что сбалансированного, а вообще какого-либо регионального развития без самого активного участия в этом процессе предпринимательского сообщества, едва ли нуждается в доказательстве.

Проведенный анализ показывает: принятая программа нуждается в доработке. Основное направление доработки – более строгое следование методологии программного подхода. В первую очередь это уточнение и более четкое обоснование цели проекта, жесткое выстраивание вертикальной логики достижения цели проекта (цель – задачи – виды деятельности с соответствующей иерархизацией разработанных подпрограмм и планом-графиком их реализации), уточнение системы объективно проверяемых индикаторов для каждого уровня вертикальной логики, выделение ресурсов (как финансовых, так и органи-

зационно-правовых), достаточных для выхода на целевые ориентиры соответствующего уровня.

Программный метод обладает бесспорным управленческим потенциалом. Однако этот потенциал работает, когда проектная деятельность выстроена в строгом соответствии с логикой метода [5]. Если же метод подгоняется под ограничения «текущего момента», то ожидать выхода на целевые индикаторы программ в заданные сроки и в рамках выделенного бюджета не приходится. Тем не менее проведенный анализ показывает, что даже сравнительно небольшая корректировка представленного документа будет способствовать тому, что сбалансированное региональное развитие будет достигнуто благодаря, а не параллельно рассмотренной государственной программе.

Литература

1. **Портал** государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ. – URL: <http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start> (дата обращения 11.11.2013).
2. **Постановление** Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения”» // *Собрание законодательства РФ*. – 2014. – № 18, ч. I. – Ст. 2153.
3. **Постановление** Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”» // *Собрание законодательства РФ*. – 2014. – № 18, ч. II. – Ст. 2156.
4. **Алексеев А.В.** Структурные и институциональные условия становления инновационной экономики // *Регион: экономика и социология*. – 2011. – № 1. – С. 91–103.
5. **Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В.** Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // *Регион: экономика и социология*. – 2011. – № 3. – С. 3–21.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 14.07.2014 г.

© Алексеев А.В., 2014