

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Ноженко Д. Ю.

министр, Министерство экономики Свердловской области (Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29,  
chel61@mail.ru

УДК 338.24  
ББК 65.050.22

**Цель.** Обобщение региональных процессов внедрения и реализации нового инструмента стратегического управления – государственных программ.

**Методология и методы.** Проведен компаративный анализ региональной практики реализации государственных программ с учетом трансформации стратегического планирования, процессов институционализации нового инструмента, а также структурных направлений его разработки и внедрения. Информационной основой исследования явились официальные сайты исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, где размещены материалы о государственных программах.

**Результаты.** Выделены три основных этапа в развитии института стратегического планирования, начиная с середины 1990-х годов: первый – 1995–2004 гг., второй – 2005–2013 гг., третий – с 2014 г. по настоящее время, который характеризуется появлением нового инструмента государственных программ. Анализ общего состава государственных программ регионов показал, что, во-первых, все регионы имеют устойчивое ядро государственных программ и переменную часть, т.е. программы, ориентированные на решение специфических задач субъекта; во-вторых, в настоящее время отсутствует единый подход к формированию состава государственных программ, их увязке с государственными программами федерального уровня и стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; в-третьих, пока сформировались две основные модели реализации государственных программ регионов. Обосновано, что должно быть уделено больше внимания таким важнейшим элементам как целеполагание и оценивание результатов реализации программ, а также повышена ответственность за результаты их реализации.

**Научная новизна.** Обобщены региональные подходы к внедрению государственных программ с учетом требований административной и бюджетной реформы, трансформации системы стратегического планирования, основных направлений социально-экономического развития. Обоснованы модели разработки и реализации государственных программ в субъектах Российской Федерации.

*Ключевые слова:* государственные программы, регионы России, стратегическое управление.

## GOVERNMENT PROGRAMS AS A TOOL FOR STRATEGIC MANAGEMENT: AN INTERREGIONAL ANALYSIS

Nozhenko D. Yu.

Minister, Ministry of Economy of the Sverdlovsk oblast (Russia), 29 Moskovskaya str., Ekaterinburg, Russia, 620014, chel61@mail.ru

**Purpose.** Synthesis of regional processes for the implementation and realization of a new tool for the strategic management – public programs.

**Methodology and methods.** The author conducted a comparative analysis of regional practices for implementation of State programs in the light of transformation of the strategic planning, processes of institutionalization of the new instrument, as well as structural components of its development and implementation. The information basis of research were the official sites of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, which posted materials on Government programs.

**Results.** The author identified three main stages in the development of the strategic planning Institute since the mid-1990s: the first – 1995–2004, second – 2005–2013, third – from 2014-up to now, which is characterized by the



*Ноженко Д. Ю.*

emergence of a new instrument of government programs. Analysis of the overall composition of public programs of the regions showed that, firstly, all regions have sustainable core State programs and the variable portion, i.e. programs directed at solution of specific tasks of the subject; secondly, there is currently no uniform approach to forming the whole of government programs and their relation with public programs at the federal level and strategies for socio-economic development of the Russian Federation; thirdly, there only two main models for implementation of the State programs in the regions were generated. It is proved, that should be paid more attention to such critical elements as aims and evaluation of results of the programs, as well as increased responsibility for the results of their implementation.

**Scientific novelty.** The author generalized regional approaches to the implementation of the State programs, taking into account the requirements of administrative and budgetary reform, the transformation of the strategic planning system, basic directions of social and economic development; grounded model of development and implementation of the State programs in the constituent entities of the Russian Federation.

*Keywords:* State programs, regions of Russia, strategic management.

В течение последних десятилетий ни одна сфера нашего общества не претерпела целый ряд таких глубоких преобразований, как государственное управление, традиционно опирающееся на программные методы. При этом программы не являются совершенно новым инструментом реализации государственной региональной политики. В течение последних десятилетий широко использовались такие методы программно-целевого управления, как целевые программы, комплексные программы, отраслевые программы и т.п., которые сформировали институционально-организационную основу для последующего использования уже более современного инструмента – государственных программ.

Работа исполнительных органов государственной власти по совершенствованию программно-целевых методов заметно активизировалась в 2000-х годах с началом реализации административной и бюджетной реформ, направленных на повышение результативности, а позже – эффективности расходования бюджетных средств.

При этом, как отмечают И. П. Денисова и С. Н. Рукина, полномасштабному внедрению программно-целевого принципа препятствовало отсутствие системного подхода к созданию правовой базы [1, с. 400]. Однако, по нашему мнению, во-первых, модернизации правовой и нормативной базы недостаточно для успешного перехода на программный бюджет, так как наряду с институциональными, действует широкий круг административных, политических, социальных, экономических и финансовых факторов, которые традиционно имеют разнонаправленный характер. Во-вторых, при переводе органов государственной власти на программный бюджет, как важнейший элемент «новой модели управления», изначально не было уделено внимание таким важнейшим институтам, как целеполагание и оценивание результатов реализации политик и программ [2, с. 2].

Например, если в США и европейских странах актуализация, целеполагание и оценка программ перманентно эволюционировали в тесной взаимосвязи

с 1960-х годов, заняв важнейшее место в современном политико-управленческом цикле [3], то в России понимание их значимости пришло только с началом реализации административной реформы, и в настоящее время, эти элементы, при всех их недостатках, стали неотъемлемой составляющей реализации государственной политики на основе «новой модели управления» [4]. По мнению А. Беляева и Д. Цыганова, «под оцениванием политик и программ в западной традиции понимается аналитическая процедура, направленная на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики (политико-административных мероприятий)» [4]. В итоге, в последние годы целеполагание и оценка эффективности государственных программ заняли ключевое место в системе государственного управления и как на федеральном, так и на региональном уровнях. По мнению Н. Н. Громовой, «результаты анализа позволяют определить направления расходования средств, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности от внедрения целевых мероприятий по повышению результативности от внедрения целевых программ, в том числе оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внедрение ресурсы для повышения эффективности проводимых мероприятий» [5, с. 146]. Результаты реализации государственных программ описываются широким кругом экономических, социальных, бюджетных и других целевых показателей.

Таким образом, основной целью внедрения государственных программ являлось обеспечение эффективности бюджетных расходов. Однако в настоящее время, по мнению многих исследователей, в России отсутствует единый подход к определению эффективности как основной цели перехода к государственным программам [6, с. 129; 7; 8]. Более того, по мнению М. П. Афанасьева и Н. Н. Шаш, не только в российской, но и в зарубежной практике не создано единой методики, позволяющей построить систему оценки эффективности реализуемых бюджетных программ разного

уровня [9, с. 49]. При этом сложность решения данной задачи не позволяет механически заимствовать опыт, имеющейся в этой сфере других стран без учета отечественной специфики организации государственного управления и традиций [10].

М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш приоритетное место уделяют оценке бюджетных расходов, в которой они выделяют три основных критерия: экономичности, производительности и результативности, которые должны использоваться при обосновании стратегически важных решений в отношении государственных программ, подпрограмм, а также ведомственных и региональных программ. Кроме того, при оценке программ могут подбираться группы индикаторов, «с помощью которых можно дать количественную оценку программной деятельности министерства, ведомства в процессе реализации мероприятий» [9, с. 65].

Н. А. Садовникова и Е. Н. Клочкова на основе анализа применяющихся методик оценки государственных программ предлагают авторский подход к формированию системы индикаторов государственных программ, включающий последовательное выполнение пяти этапов: исследование отечественной и зарубежной практики; оценка полноты охвата и согласованности сведений, получаемых из различных источников; проведение существующего состава статистических показателей; анализ дополнительных сведений и индикаторов официальной статистики и обоснование предложений по показателям; разработка перечня показателей реализации проекта [11, с. 96]. Подобная детальность в обосновании индикаторов не согласуется с практикой, так как они не только должны адекватно и полно отражать результаты реализации программ, но и быть максимально функциональными для использования.

И. П. Денисова и С. Н. Рукина отмечают необходимость «различать эффективность расходов на реализацию конкретных мероприятий и эффективность расходов на реализацию целевой программы». В частности, они предлагают первую задачу выполнять главным распорядителям бюджетных средств, а вторую ответственные исполнители [1, с. 401]. На практике это реализовано в субъектах Российской Федерации, где государственные программы привязаны к министерствам и департаментам, являющимся главными распорядителями бюджетных средств. М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш определяют эффективность реализации государственных программ «с точки зрения различных аспектов, среди которых в практике программного бюджетирования наиболее важными традиционно являются: влияние на общество, результативность, продуктивность, качество обслуживания, качество организации» [9, с. 50].

Целью нашего исследования являлось обобщение подходов к внедрению государственных программ регионов России с учетом требований

административной реформы, основных направлений бюджетной политики и трансформации системы стратегического планирования.

Анализ процессов встраивания государственных программ, как нового инструмента стратегического планирования в субъектах Российской Федерации, в рамках результатов представленного авторского исследования включал в себя следующую последовательность:

- во-первых, анализ решений органов власти, обусловивших актуализацию и целеполагание внедрение государственных программ, а также обобщение подходов к их институционализации, как современного инструмента государственной политики;
- во-вторых, определение значимости государственных программ в системе стратегического управления путем анализа основных процессов их внедрения в регионах России.

# **1. Анализ решений органов власти, обусловивших актуализацию и целеполагание внедрение государственных программ, и обобщение подходов к их институционализации, позволили получить следующие результаты.**

Процессы встраивания государственных программ в систему государственного управления регионов самым тесным образом были связаны с эволюцией системы стратегического управления, основу которой заложил Федеральный закон РФ от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

При этом переход к стратегическому планированию, а впоследствии и государственным программам, в регионах существенно различался как по срокам, так и по внедряемым моделям. Эффективность новых институтов стратегического планирования часто зависела не столько от выбранной стратегии, сколько от качества принимаемых документов и результативности механизма их практической реализации.

В развитии института стратегического планирования с середины 1990-х годов, по нашему мнению, можно выделить три основных этапа: первый этап – 1995–2004 гг., второй этап – 2005–2013 гг., третий этап – с 2014 г. – по настоящее время. Границы выделенных этапов достаточно четко можно проследить по количеству законодательных и нормативных актов в сфере создания правовой базы стратегического планирования, принятых в эти периоды регионами.

Первый период 1995–2004 гг. был связан с принятием Федерального закона РФ от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который определил цели и содержание системы государственных прогнозов

социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок их разработки. В этот период были приняты аналогичные законы в Республике Тыва (1996), Красноярском крае (2000), Курганской области (2001).

Второй период связан с началом реализации административной и бюджетной реформ. Приоритеты и механизмы административной реформы определялись Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», одним из основных направлений которого являлось повышение эффективности органов власти, в том числе за счет усиления их ответственности путем внедрения показателей эффективности и результативности их деятельности. Основа бюджетной реформы была заложена Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, определившей необходимость повышения эффективности расходования бюджетных средств. В этот период имела место массовая разработка стратегий социально-экономического развития регионов до 2020 года. В законах Ленинградской, Калининградской, Воронежской и Кемеровской областей, Республик Дагестан и Калмыкии, Забайкальского и Пермского краев был расширен состав стратегических документов, в который вошли схемы территориального планирования, долгосрочные и ведомственные целевые программы, прогнозы, планы и стратегии социально-экономического развития и др.

Третий период институционализации стратегического планирования связан с принятием Федерального закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В начале этого периода 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. В этот период регионами начинают разрабатываться стратегии – 2030. При этом, 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 года общее количество регионов, утвердивших данные стратегии и разместивших их на официальных сайтах, составило не более 15% от общего количества. В числе таких регионов: Владимирская, Калужская, Тверская, Новгородская, Свердловская, Иркутская, Томская области, г. Санкт-Петербург, Карачаево-Черкесская

Республика, Республика Татарстан, Забайкальский край и др. В рамках данной статьи не ставится цель, оценить качество самих региональных стратегий, а только подвести определенный итог по формированию их институционального обеспечения.

Институционализация государственных программ, включая их содержание, темпы внедрения и модели их практической реализации были непосредственно связаны с формированием и последующим развитием стратегического планирования регионов России.

Основной формой разработки институциональной базы государственных программ в регионах стало заимствование ее основных элементов, при этом источниками такого заимствования стали или могли стать:

- нормативные и правовые акты и методические материалы органов власти федерального уровня путем «механического» копирования регионами института вышестоящего уровня в части содержания основных нормативных, правовых и методических документов (84–90% регионов);
- использование аналогичных нормативных и правовых актов и методических материалов других регионов, а также анализ и обобщение практики их внедрения (10–15% регионов);
- восстановление аналогичных ранее существовавших инструментов (1–2%);
- учет использования опыта других стран (что в действительности практически не встречается).

В целом, анализ темпов внедрения государственных программ позволил нам дифференцировать регионы следующим образом:

- около 5% регионов развивают свое институциональное обеспечение программно-целевого планирования практически одновременно с федеральным уровнем или опережением;
- около 20% достаточно оперативно реагируют на новации федерального центра, разрабатывая в соответствии с предлагаемыми рекомендациями собственные нормативные и правовые акты;
- около 50% регионов разрабатывают и принимают необходимые документы в допустимые сроки, отставая от «лидеров»;
- 25% регионов традиционно остаются аутсайдерами, причем, как правило, одновременно во многих сферах публичного управления.

## 2. Определение значимости государственных программ в системе стратегического управления путем анализа основных процессов их внедрения в регионах России.

С 2013–2014 гг. в регионах начался новый этап административной реформы, связанный последовательным переходом от системы бюджета, ориентированного на результат, к государственным программам – системе

обеспечения эффективности бюджетных расходов. Принятие изменений в Бюджетный кодекс не только окончательно закрепило программное бюджетирование на федеральном уровне, но и создало законодательную основу для такого перехода в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

При этом важно то, что государственные программы российских регионов, как инструмент стратегического управления, должны отражать приоритетные направления социально-экономического развития. Эта связь наиболее четко прослеживается в утвержденных перечнях программ как на федеральном, так и региональном уровне. Поэтому в рамках нашего исследования проведен подробный анализ общего количества и структурных направлений государственных программ регионов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. N 1950-р утвержден Перечень государственных программ Российской Федерации. По состоянию на 01.01.2016 года в Перечне сорок две государственные программы разбиты на пять групп: I. Новое качество жизни; II. Инновационное развитие и модернизация экономики; III. Обеспечение национальной безопасности; IV. Сбалансированное региональное развитие; V. Эффективное государство.

Согласно официальным сведениям на конец 2016 года регионами реализовалось порядка 1850 государственных программ, что в среднем составило порядка 22 государственные программы в одном субъекте. Однако на практике количество государственных программ имеет существенные колебания: от 9 программ в Республике Хакасия до 46 программ в Республике Дагестан. Из всех субъектов Российской Федерации лидерами по количеству программ являются: Алтайский край (41 программа), Курганская область (44 программы), Ульяновская область (43 программы). Наименьшее количество программ имеют: Чувашская Республика (14 программ), Амурская область (13 программ), Белгородская область (15 программ), Республика Алтай (12 программ), Чукотский автономный округ (12 программ).

Общее количество программ в субъектах, по нашему мнению, обуславливается следующими факторами: сложившейся системой государственного управления, в том числе структурой министерств и департаментов, а также распределением между ними их функционала; актуальностью конкретных социально-экономических проблем развития региона и представления у его руководства путей их решений; устоявшимися подходами к решению конкретных проблем развития.

При разделении государственных программ на группы 70 % регионов мы опирались на структуризацию федеральных государственных программ. И только в единичных случаях исполнительные органы власти субъектов Федерации пытались придать

разделению программ функциональный характер (например, в Алтайском крае, Томской области, Республике Башкортостан, Чувашской Республике).

Общая структура государственных программ в разрезе предложенных нами основных направлений представлена в табл. 1.

Результаты анализа показывают, что 34,2 % всех программ регионов направлены на повышение качества жизни населения. На втором месте находятся программы, целями которых являются инновационное развитие и модернизацию национальной экономики (24,6 %). Удельный вес государственных программ, связанных с территориальным развитием и повышением эффективности управления соответственно составляют 13,3 % и 12,2 %. Программы по управлению природными ресурсами, обеспечению экологической безопасности, а также обеспечению правопорядка, повышение безопасности жизни в общем количестве программ занимают 8,3 % и 7,4 % соответственно.

Таким образом, общая структура государственных программ в полной мере отражает стратегические приоритеты социально-экономического развития регионов России, масштабность поставленных целей и задач, и связанное с этим распределение их бюджетного финансирования. Ниже подробнее остановимся на анализе каждого из направлений.

В состав группы программ «Новое качество жизни», составляющие в общем количестве программ более 34 %, входят восемь выделенных нами направлений, которые в разной степени представлены в государственных программах различных регионов (табл. 2).

В рамках этого направления 100 % охват регионов имеют государственные программы в сферах культуры и образования; здравоохранения; социальной защиты

Табл. 1. Структура государственных программ в разрезе основных направлений

| Направление государственных программ                                    | Удельный вес, % |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Новое качество жизни                                                    | 34,2            |
| Инновационное развитие и модернизация экономики                         | 24,6            |
| Сбалансированное территориальное развитие                               | 13,3            |
| Эффективное государственное и муниципальное управление                  | 12,2            |
| Управление природными ресурсами, обеспечение экологической безопасности | 8,3             |
| Обеспечение правопорядка, повышение безопасности жизни                  | 7,4             |

Составлено автором

населения; физической культуры и спорта; развитие рынка труда и обеспечение занятости.

Наибольшее количество составляют программы, направленные на развитие культуры и образования, (212 программ или удельный вес 33,9%).

Особо следует отметить наличие в некоторых регионах отдельных программ, направленных на поддержку дошкольного образования и развитие профессионального образования (Челябинская область); на изучение и развитие русского языка и национальных языков (Республики Татарстан, Тыва и Дагестан); на ликвидацию существующего дефицита мест в дошкольных образовательных организациях и повышения престижа труда учителя (Республика Крым).

Государственная программа «Здравоохранения» реализуется во всех регионах. Кроме того, следует отметить наличие в Республике Тыва «Антиалкогольной программы», а в Челябинской области программы «Здоровье пожилых людей».

Оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом стала предметом реализации самостоятельных государственных программ в 4,4% регионов. При этом в Республике Дагестан имеется программа поддержки проживающего и возвращающегося в Республику Дагестан русского населения и государственная поддержка казачьих обществ.

Национальная политика стала предметом реализации государственных программ в 36 регионах России. При этом, основными направлениями стали развитие межнациональных отношений, а развитие коренных малочисленных народов затрагивается в 5 регионах (Красноярский и Хабаровский края, Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, Магаданская область). Следует отметить, что в ряде регионов в целом это направление деятельности региональных органов власти не выделено в самостоятельные государственные программы и включено в другие стратегические документы. При этом в отдельных регионах реализуются программы по взаимодействию с религиозными организациями, поддержке казачьих обществ, патриотическому воспитанию граждан.

Основными направлениями государственных программ по реализации социальной политики являются социальная защита и поддержка населения и создание доступной среды для людей с ограниченными возможностями. Особо следует отметить, что в 12 регионах имеются программы, ориентированные на развитие семьи и детей, например, в Республике Дагестан – на поддержку одаренных детей, а во Владимирской области – на обеспечение информационной безопасности детей. В 79 субъектах реализуются самостоятельные программы, направленные на развитие физической культуры и спорта. Программы по развитию рынка труда и обеспечение эффективной занятости

Табл. 2. Структура группы государственных программ «Новое качество жизни»

| Направление государственных программ         | Удельный вес, % |
|----------------------------------------------|-----------------|
| Культура и образование                       | 33,9            |
| Здравоохранение                              | 13,2            |
| Переселение населения и миграция             | 4,4             |
| Национальная политика                        | 5,8             |
| Социальная защита и поддержка населения      | 17,3            |
| Дети                                         | 2,3             |
| Физическая культура и спорт                  | 11,7            |
| Развитие рынка труда и обеспечение занятости | 11,4            |

Составлено автором

реализуются в 75 регионах. При этом в пяти субъектах улучшение условий труда выделено в самостоятельные государственные программы.

В состав группы «Инновационное развитие и модернизация экономики» входит 450 государственных программ субъектов Российской Федерации, удельный вес которых в общем количестве составляет около 25%.

Структура группы государственных программ «Инновационное развитие и модернизация экономики» представлена в табл. 3.

В рамках подгруппы «Развитие отраслей экономики» присутствуют 279 программ, направленных на развитие различных сфер экономики. Из них наиболее часто встречаются программы: развитие промышленности (28 программ), развития туризма (51 программа), развития малого и среднего бизнеса (34 программы), повышение энергоэффективности и газификации (45 программ), развитие сельского хозяйства и рыбохозяйственного комплекса (91 программа), развитие строительного комплекса (14 программ).

Слабая представленность государственных программ по отраслям промышленности обусловлена тем

Табл. 3. Структура группы государственных программ «Инновационное развитие и модернизация экономики»

| Направление государственных программ                   | Удельный вес, % |
|--------------------------------------------------------|-----------------|
| Развитие отраслей экономики                            | 62,5            |
| Системные преобразования                               | 19,1            |
| Развитие информационно-телекоммуникационных технологий | 18,4            |

Составлено автором

фактом, что региональные органы власти не в состоянии реально влиять на деятельность крупных компаний, большая часть которых зарегистрирована в г. Москве и г. С. Петербурге. Поэтому большая часть программ ориентирована на поддержку отраслей экономики, в значительной степени зависящих от решений, принимаемых региональными органами власти.

В состав группы «Сбалансированное территориальное развитие» входят 243 государственных программы субъектов Федерации, удельный вес которых в общем количестве составляет 13%. Структура группы «Сбалансированное территориальное развитие» представлена в табл. 4.

Территориальное развитие представлено 32 государственными программами, реализуемыми в 25 субъектах. Основными направлениями реализации являются региональная экономическая политика (8 регионов), градостроительная политика (4 региона), развитие сельских территорий (7 регионов). Остальные направления программ представлены в одном-двух регионах.

Программы по модернизации жилищно-коммунального хозяйства реализуются в 126 отдельных государственных программах в 79 субъектах. К основным направлениям можно отнести обеспечение доступным и комфортным жильем населения (60 регионов), развитие жилищного строительства (6 регионов), модернизацию ЖКХ (24 региона), обеспечение населения жилищно-коммунальными услугами (35 регионов). Другие направления представлены в одном-двух регионах.

Направление «Развитие транспортного комплекса» реализуется в рамках 85 программ в 79 субъектах Федерации по шести основным направлениям, основными из которых являются развитие транспортной системы (65 регионов), развитие дорожного хозяйства (21 регион).

В состав группы «Эффективное государственное и муниципальное управление» входят 226 государственных программ субъектов Российской Федерации, удельный вес которых в общем количестве составляет более 12%. Основными направления реализации государственных программ здесь являются развитие системы государственного управления и местного

самоуправления (45 регионов); управление государственным имуществом (38 регионов); управление государственными финансами и государственным долгом (62 региона); развитие гражданского общества (29 регионов); развитие юстиции (13 регионов); развитие архивного дела (10 регионов); снижение административных барьеров и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг (6 регионов). Реализация программ по другим направлениям присутствует в единичных регионах.

В состав группы «Управление природными ресурсами, обеспечение экологической безопасности», входит 151 государственная программа, удельный вес в общем количестве составляет более 8%.

Основными направления реализации государственных программ здесь являются охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов (72 региона); развитие лесного хозяйства (45 регионов); развитие водохозяйственного комплекса (13 регионов); сохранение животного мира (6 регионов). Остальные программы присутствуют в трех-четырех регионах.

В состав группы «Обеспечение правопорядка, повышение безопасности жизни населения» входят 133 государственные программы регионов, удельный вес которых в общем количестве составляет порядка 7%. Основными направления реализации государственных программ здесь являются обеспечение общественного порядка и противодействие преступности и правонарушениям (48 регионов); защита населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (50 регионов); противодействие злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту (14 регионов); обеспечение безопасности жизнедеятельности (9 регионов); повышение безопасности дорожного движения (7 регионов).

Таким образом, по общему составу все государственные программы субъектов Российской Федерации могут быть разделены на три большие группы:

- государственные программы регионов, согласующиеся с федеральными программами, например, программы содействия занятости населения, обеспечения общественного порядка и противодействия преступности, охраны окружающей среды и т.п.;
- государственные программы регионов, по существу интегрирующие цели и задачи нескольких федеральных программ, что часто является следствием принятой структуры исполнительных органов власти; в качестве примеров можно привести объединение в одну программу таких направлений, как развитие культуры, образования и науки (например, Чукотский автономный округ); объединение развития физической культуры и спорта и молодежной политики (Республика Якутия (Саха)); объединение таких направлений, как развитие молодежной политики и патриотическое

Табл. 4. Структура группы государственных программ «Сбалансированное территориальное развитие»

| Направление государственных программ         | Удельный вес, % |
|----------------------------------------------|-----------------|
| Территориальное развитие                     | 13,0            |
| Модернизация жилищно-коммунального хозяйства | 52,0            |
| Развитие транспортного комплекса             | 35,0            |

Составлено автором

воспитание граждан (Архангельская область), развитие промышленности и малого предпринимательства (Калининградская область) и др.;

- государственные программы регионов, отражающие их редкую специфику и не имеющие аналогов среди государственных программ федерального уровня, например, государственные программы «Сохранение, изучение и развитие государственных официальных языков» (к примеру, Республика Якутия (Саха)); «Поддержка проживающего и возвращающегося в Республику Дагестан русского населения и государственная поддержка казачьих обществ»; развития аквакультуры (Магаданская область) и др.

В целом, анализ внедрения государственных программ в практику государственного управления субъектов Российской Федерации позволил нам сделать следующие выводы.

Во-первых, все регионы имеют устойчивое ядро государственных программ и переменную часть, т.е. региональные программы, ориентированные на решение специфических задач субъекта. Это «ядро» составляют 17 направлений, на долю которых приходится порядка 55% всех программ.

Во-вторых, отмеченное выше распределение программ по направлениям позволяет говорить о том, что в настоящее время отсутствует единый подход к формированию состава государственных программ, их увязке с государственными программами федерального уровня и стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В-третьих, пока сформировались две основные модели реализации государственных программ регионов. Первая модель строгой привязки государственных программ к организационной структуре исполнительных органов власти в формате: одна программа – одно министерство (департамент), являющееся ответственным исполнителем. Такая модель является самой распространенной среди регионов. В этом случае направления, цели и задачи государственных программ тесно увязываются с функционалом конкретного органа исполнительной власти. В качестве примеров можно привести Свердловскую, Мурманскую, Архангельскую, Орловскую, Челябинскую области. При этом соисполнителей реализации государственной программы может быть несколько.

В рамках второй модели на несколько государственных программ утверждается один ответственный исполнитель. Эта модель, как правило, характеризуется большим количеством государственных программ, принятых в регионе. Примерами такого подхода являются Самарская область (42 программы), Вологодская область (21 программа), Курганская область (44 программа), Республика Дагестан (46 программ), Новосибирская область (38 программ). Однако, на практике данная модель программного управления

социально-экономическим развитием региона часто используется в сочетании с первой моделью.

В настоящее время сложно сказать, какая модель является более эффективной в долгосрочном плане, так как это зависит от широкого круга объективных и субъективных факторов [12].

В целом, внедрение и реализация государственных программ, как инструмента стратегического управления региональным развитием, представляет собой сложное переплетение административных, политических, экономических процессов, протекающих с различным и переменным темпом и часто в различных направлениях. На наш взгляд, можно выделить четыре основных направления:

- отражающее вертикальный характер отношений: заимствование норм из аналогичных регламентирующих, методических и иных документов, а также на основе анализа и обобщения опыта функционирования аналогичных институтов федерального уровня;
- отражающее горизонтальный (межрегиональный) характер отношений: заимствование норм из практики функционирования аналогичных институтов, функционирующих в других регионах России;
- аккумулирующее опыт других стран, что в реальности значительно затруднено вследствие существенно различающихся политических, административных, экономических и социальных условий, а также национально-культурных традиций;
- опирающееся на анализ и обобщение собственной практики применения соответствующих институтов, что на самом деле возможно только спустя некоторый промежуток времени.

Примечательно, что в отдельных случаях можно наблюдать уникальное явление, когда региональные органы власти принимали нормативно-правовые акты, дающие определение государственных программ, регламентирующие их разработку и оценку до принятия аналогичных актов федеральными органами власти. Это явление нами определено как опережающее развитие публичных институтов.

Одновременно, по нашему мнению, формальной модернизации правовой и нормативной базы недостаточно для успешной «жизнедеятельности» государственных программ, прежде всего, как инструмента стратегического управления регионом. Для этого изначально должно быть уделено внимание таким важнейшим элементам как целеполагание и оценивание результатов реализации политик и программ [13]. Более того, внедрение государственных программ непосредственно связано, с одной стороны, с повышением самостоятельности их исполнителей, с другой – повышением ответственности последних, что требует выстраивания обоснованных «цепочек» ответственности, связывающих по вертикали и горизонтали всех

участников бюджетного процесса через решаемые ими задачи и ожидаемые результаты деятельности. Кроме того, необходим учет накопленного в течение десятилетий богатого опыта применения программно-целевого подхода в долгосрочном и стратегическом управлении региональным развитием.

#### Литература:

- Денисов И. П., Рукин С. Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету» // Фундаментальные исследования. 2013. № 8. С. 399–404.
- Цыганов Д. Б. Российский управленческий цикл. Препринт. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. 12 с.
- Беляев А. Н., Кузнецова Е. С., Смирнова М. В., Цыганков Д. Б. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт: Препринт WP8/2005/01/. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. 40 с.
- Беляев А., Цыганов Д. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики // Вестник актуальных прогнозов «Россия. Третье тысячелетие». 2004. № 1. С. 10–18.
- Громова Н. Н. Анализ методики оценки эффективности целевых программ субъектов Российской Федерации // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2012. № 1. Том 6. С. 146.
- Бреусова А. Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2015. № 2. С. 128–136.
- Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К. Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12. С. 4–13.
- Барулин С. В., Кусмарцева В. С. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ // Финансы. 2010. № 5. С. 22–27.
- Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–51.
- Шаш Н. Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 2. С. 57–60.
- Садовникова Н. А., Ключкова Е. Н. Методологические подходы к оценке государственных программ // Теория и практика общественного развития. 2014. № 7. С. 93–97.
- Худякова Т. С., Шеломенцев А. Г. Особенности структур и моделей государственных программ в регионах Уральского федерального округа // Научная дискуссия: вопросы экономики и управления. 2015. № 12. С. 128–137.
- Дорошенко С. В., Нигметов К. К. Институт оценки политики в контексте теории реформ // Журнал экономической теории. 2014. № 2. С. 142–145.

#### References:

- Denisov I. P., Rukin S. N. Evaluation of the effectiveness and impact of targeted programs in the transition to the «programed» budget // Fundamentalniye issledovaniya. 2013. № 8. P. 399–404.
- Tsyganov D. B. Russian management cycle. Preprint. M.: GU-BShE, 2006. 12 p.
- Belyaev A. N., Kuznetsova E. S., Smirnova M. V., Tsygankov D. B. Performance measurement and evaluation in public administration: international experience: Preprint WP8/2005/01/. M.: GU-BShE, 2005. 40 p.
- Belyaev A., Tsyganov D. Evaluating the effectiveness of the reform: new technologies optimize public and sectoral policies // Vestnik aktualnikh prognozov «Russia. Third Millennium». 2004. No. 1. P. 10–18.
- Gromova N. N. Analysis of the techniques to assess the effectiveness of targeted programs of constituent entities of the Russian Federation // Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A. S. Pushkina. 2012. № 1. Volume 6. P. 146.
- Breusova A. G. Evaluation of the effectiveness of government programs // Vestnik Omskogo gosudarstvennogo universiteta. «Economy» Series. No. 2, 2015. P. 128–136.
- Bogacheva O. V., Lavrov A. M., Yastrebova D. K. International experience of program budgeting // Finani. 2010. № 12. P. 4–13.
- Barulin O. V., Kusmartseva V. S. Evaluation of the efficiency and effectiveness of the implementation of long-term target programs // Financi. 2010. № 5. P. 22–27.
- Afanasyev M. P., Shash N. N. Toolkit for evaluation of budget programs effectiveness // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. 2013. № 3. P. 48–51.
- Shash N. N. Building program budget and the assessment of the effectiveness of programs // Academy of budget and Treasury of Russia. Finansoviy zhurnal. 2011. No. 2. P. 57–60.
- Sadovnikova N. A., Klochkova E. N. Methodological approaches to evaluation of government programs // Theory and practice of community development. 2014. № 7. P. 93–97.
- Khudyakova T. S., Shelomentsev A. G. Features of structures and models of government programs in the regions of the Ural Federal District // Nauchnaya diskussiya: voprosy upravleniya I ekonomiki. 2015. № 12. P. 128–137.
- Doroshenko S. V., Nigmatov K. K. Policy evaluation Institute in the context of the reforms theory // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. 2014. № 2. P. 142–145.