

*На правах рукописи*

**Магомедов Руслан Шарапутдинович**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ  
КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва  
2019

Работа выполнена в лаборатории стратегии экономического развития Федерального государственного бюджетного учреждения науки Центральный экономико-математический институт Российской академии наук (ЦЭМИ РАН).

**Научный руководитель:** **Ерзнкян Баграт Айкович**  
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – руководитель лаборатории стратегии экономического развития ЦЭМИ РАН

**Официальные оппоненты:** **Бухвальд Евгений Моисеевич**  
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник - заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт экономики Российской академии наук

**Швецов Александр Николаевич**  
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник - руководитель Отделения информатики и управления в социально-экономических системах Федерального государственного учреждения «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук»

**Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук

Защита состоится «24» июня 2019 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 002.013.01 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Центральный экономико-математический институт РАН по адресу: 117418, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47, ауд. 520.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ЦЭМИ РАН и на сайте ЦЭМИ РАН <http://www.cemi.rssi.ru/>.

Сведения о защите и автореферат размещены на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук,..... А.И. Ставчиков

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В условиях высокого уровня централизации бюджетно-налоговых полномочий стабильность социально-экономического развития России зависит во многом от способности федерального центра учитывать реальные проблемы развития регионов, стимулируя высвобождение их внутреннего потенциала, а также от согласованности действий в системе управления «федеральный центр – регионы». Традиционно основным инструментом реализации государственной политики социально-экономического развития в России являются различные формы (программы и проекты) программно-целевого управления. В ходе реформы бюджетного процесса, начатой в 2004 г., происходит последовательное внедрение программно-целевого бюджетирования в практику государственного управления, а с 2010 г. взят курс на формирование расходной части бюджетов всех уровней в разрезе государственных программ. В связи с этим возникают, прежде всего, две актуальные научно-практические задачи. Во-первых, это изучение возможностей и последствий совмещения в государственной программе функций инструмента программно-целевого бюджетирования и документа стратегического планирования. Во-вторых, исследование проблемы согласования процесса разработки ориентированной на долгосрочную перспективу развития государственной программы и обладающего высокой инерционностью процесса среднесрочного бюджетного планирования.

В условиях низкой бюджетной самообеспеченности большинства российских регионов особую актуальность приобретает анализ влияния принципов бюджетной системы РФ (ее единства, самостоятельности бюджетов и др.) на характер отношений между государственными программами федерального и регионального уровней. Важной методической проблемой при этом является оценка влияния конкретной структуры программных мероприятий на уровень бюджетной самообеспеченности региона.

Начиная с 2014 г., происходит реформирование деятельности органов исполнительной власти – разработчиков государственных программ на основе концепции проектного управления, что требует дополнительных теоретических исследований, в том числе уточнения предметных областей проектного и программного управления, роли проектов в структуре государственных программ регионального развития.

**Степень разработанности проблемы.** Многоаспектный комплекс вопросов, относящихся к тематике диссертационного исследования, нашел отражение в широком ряде работ отечественных и зарубежных авторов. Организационным основам управления стратегическим развитием в РФ посвящены работы Глазьева С.Ю., Клейнера Г.Б.,

Львова Д.С., Полтеровича В.М., Сухарева О.С., Цветкова В.А., Шаталина С.С. Проблемы регионального развития и совершенствования межбюджетных отношений исследованы в работах Валентя С.Д., Бухвальда Е.М., Идрисовой В., Лейбкинда Ю.Р., Лексина В.Н., Порфирьева Б.Н., Пчелинцева О.С., Швецова А.Н. Системная парадигма в экономике исследуется в работах Айгингера К., Анисимова А.Н., Качалова Р.М., Клейнера Г.Б., Райзберга Б.А., Оптнера С., Ханики Ф. Вопросы разработки и реализации программно-целевых методов планирования и управления в плановом хозяйстве СССР освещены в трудах отечественных ученых: Агафонова В.А., Ерзнкяна Б.А., Лемешева М.Я., Майминаса Е.З., Мильнера Б.З., Панченко А.И., Преснякова В.Ф., Розенталя В.О., Самохина Ю.М., Тамбовцева В.Л., Петракова Н.Я., Федоренко Н.П., Фонотова А.Г. Методологические проблемы обоснования инвестиционных программ промышленного и регионального развития проанализированы в серии работ с участием Брагинского О.Б., Татевосяна Г.М., Писаревой О.М. и Седовой С.В. Теоретико-методологическим аспектам и практическим вопросам зарубежных подходов к программному управлению и бюджетированию посвящены работы Бэгдигена М., Вернера Х., ДонВито П., Келлера Х., Левайна А., Лэста Д., Познера П., Премчанда А., Робинсона М., Солема Дж. Роли проекта и проектного управления в процессе корпоративной реструктуризации посвящены работы Брейли Р., Виленского П., Данилина В.И., Керцнера Х., Лившица В.Н., Майерса С., Макарова В.Л., Морриса П.

Вместе с тем, в изученных работах такие вопросы, как согласование различных нормативно-правовых и методических документов, регламентирующих поведение всех участников разработки и реализации государственных программ, а также совместимость бюджетного процесса и программно-целевой методологии, требуют дополнительного рассмотрения с учетом становления системы стратегического планирования в РФ. Указанное определило выбор темы диссертационного исследования, его цель и поставленные задачи.

**Цель диссертационного исследования** – диагностика причин низкой результативности программно-целевого стратегического управления региональным развитием и разработка соответствующих практических рекомендаций.

В соответствии с поставленной целью **задачами** диссертационного исследования являются:

- сопоставительный анализ отечественного и зарубежного опыта программно-целевого управления региональным развитием;

- оценка эволюции организационно-правового обеспечения отечественных форм программно-целевого управления под углом зрения их способности влиять на решение стратегических задач регионального развития;
- выявление специфики используемого в отечественной практике государственного управления понятия «проект» как системообразующего элемента программы регионального развития;
- определение на практическом примере характера взаимосвязи разрабатываемых одними и теми же органами исполнительной власти государственных программ и приоритетных проектов;
- анализ практики разработки государственных программ макрорегионального (Северо-Кавказский федеральный округ) и регионально-отраслевого (промышленность Республики Дагестан) развития применительно к проблеме увеличения региональной налоговой базы;
- разработка практических рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой и методической базы формирования государственных программ регионального развития.

**Область исследования** соответствует следующим пунктам паспорта специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством», специализация «Региональная экономика» ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ: 3.14 Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов; мониторинг экономического и социального развития регионов; 3.15. Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. Прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы; 3.17 Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности.

**Объект исследования** – экономика региона как объект воздействия федеральных и региональных государственных программ.

**Предмет исследования** – механизм воздействия государственных программ на региональное развитие.

**Теоретико-методологическую основу исследования** составили фундаментальные и прикладные работы российских и зарубежных ученых в области региональной

экономики, стратегического планирования, программно-целевых методов планирования и управления, институциональной теории и системного анализа. Для решения поставленных в работе задач были использованы методы сравнения, обобщения, аналогии, экономического и финансового анализа, системный подход, математические методы обработки статистических данных.

**Информационную базу исследования** составили: федеральные и региональные (Республика Дагестан) нормативно-правовые, методические документы и стандарты, предоставленные компьютерной справочной правовой системой «КонсультантПлюс», данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства РФ, официальные документы органов государственной власти и управления США, монографии и периодические издания трудов отечественных и зарубежных авторов, в том числе представленные в глобальной сети Интернет.

**Научная новизна диссертации** заключается в разработке комплексного подхода к стратегическому управлению социально-экономическим развитием региона на основе согласования процессов разработки федеральных и региональных государственных программ и бюджетов, а также проектов регионального предпринимательского сообщества.

Наиболее важные положения научной новизны, полученные лично автором и выносимые на защиту, состоят в следующем:

1. Показано принципиальное отличие методологий разработки программ регионального развития и программно-целевого бюджетирования. Обоснован взаимодополняющий характер этих процессов. Раскрыто содержание управленческого цикла, в рамках которого с помощью программ регионального развития обеспечивается достижение качественно нового этапа в социально-экономическом развитии региона как объекта управления, а с помощью программно-целевого бюджетирования – адаптация к этим изменениям федеральных и региональных органов исполнительной власти как субъектов управления региональным развитием.

2. Установлено, что в российской практике государственного управления социально-экономическим развитием происходило последовательное превращение программы из средства решения актуальных региональных (и не только) проблем (федеральная целевая программа) в средство увязки бюджетных расходов (государственная программа). Выявлена заложенная нормативно еще на стадии разработки методологическая коллизия целевой функции государственной программы, являющейся одновременно инструментом программно-целевого бюджетирования и документом стратегического планирования.

3. Показано, что в процессе разработки государственных программ органы исполнительной власти отводят региональному предпринимательскому сообществу, реализующему социальные и коммерческие проекты, пассивную роль объекта приложения программных мероприятий по предоставлению бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры и субсидий. Обоснована необходимость четкого методического разграничения взаимосвязанных понятий программного и проектного государственного управления, предотвращающего подмену предпринимательских проектов обеспечивающими их реализацию программными мероприятиями и, таким образом, способствующего достижению конечных целей социально-экономического развития.

4. Продемонстрировано (на примере «пилотного» портфеля приоритетных проектов и программ Российской Федерации), что приоритетный проект фактически является частью (подпрограммой либо основным мероприятием) государственной программы. Показано, что нормативно закрепленная обособленность организационно-финансового обеспечения приоритетного проекта является следствием методологической коллизии целевой функции государственной программы и снижает эффективность государственного управления.

5. Предложен методический подход к оценке структурной сбалансированности государственных программ макрорегионального (Северо-Кавказский федеральный округ) и регионально-отраслевого (промышленность Республики Дагестан) развития, учитывающий специфику регионов, уровни их бюджетной самообеспеченности, а также соотношение программных мероприятий экономического и социального развития.

6. Разработаны предложения по гармонизации организационно-правового обеспечения программного, бюджетного и проектного аспектов стратегического управления региональным развитием, реализация которых позволит нивелировать методологическую коллизию целевой функции государственной программы, оценить вклад федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также предпринимательского сообщества региона в его развитие.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в приращении знаний, касающихся: 1) концепции государственного программно-целевого стратегического управления региональным развитием; 2) трактовки государственного проектного управления; 3) качественного содержания и роли действующих и принимаемых расходных обязательств в системе межбюджетных отношений «центр – регионы». Кроме того, разработан методический подход к оценке структурной сбалансированности государственных программ регионального развития. Указанное является определенным вкладом в развитие теории государственного управления экономикой региона.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что его результаты, выводы и предложения могут использоваться органами государственного управления в целях совершенствования нормативно-правового и методического обеспечения, регламентирующего процессы разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ регионального развития, а также учреждениями вузовского и поствузовского образования при преподавании таких дисциплин, как «Экономика общественного сектора», «Государственное и муниципальное управление», «Национальная экономика», «Региональная экономика», «Проектное управление».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и результаты исследования докладывались автором на следующих научно-практических мероприятиях: 16-м, 17-м, 18-м, 19-м и 20-м всероссийских симпозиумах «Стратегическое планирование и развитие предприятий» (г. Москва, ЦЭМИ РАН, 2015-2018 гг.); 8-й, 9-й, 10-й и 11-й международных конференциях «Управление развитием крупномасштабных систем» (г. Москва, ИПУ РАН им. В.А. Трапезникова, 2015-2018 гг.); 3-й научно-практической конференции «Молодая экономика: экономическая наука глазами молодых ученых» (г. Москва, ЦЭМИ РАН, 7 декабря 2016 г.); 4-й, 5-й и 6-й всероссийских научных конференциях «Львовские чтения» (г. Москва, Государственный университет управления, 2016-2018 гг.); 40-й и 41-й международных научных школах-семинарах «Системное моделирование социально-экономических процессов имени академика С.С. Шаталина (Воронежский государственный университет, 2017-2018 гг.); 5-й международной научной конференции «Институциональная экономика: развитие, преподавание, приложения» (г. Москва, Государственный университет управления, 15 ноября 2017 г.); 22-й Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления – 2017» (г. Москва, Государственный университет управления, 14-15 ноября 2018 г.); 1-й всероссийской научно-практической конференции «Региональное развитие: экономика и социум» (г. Кемерово, КГУ, 21-22 марта 2018 г.); Юбилейной конференции, посвященной 55-летию ЦЭМИ РАН, «Экономико-математическое моделирование: итоги и перспективы» (г. Москва, ЦЭМИ РАН, 16-17 октября 2018 г.); Ученом совете ЦЭМИ РАН (29 октября 2018 г.).

Часть результатов исследования апробирована в проектах по грантам РФФИ №17-06-00198 «Экономический механизм реализации отраслевых и региональных инвестиционных программ» и №17-06-00344 «Методология формирования стратегии



ресурсного обеспечения инновационной модернизации наукоемких производств в условиях санкционного давления на российскую экономику».

**Публикации.** Основные положения диссертации отражены в 18 научных работах общим объемом 14,45 п.л. (авторский объем 8,45 п.л.), в том числе 1 коллективной монографии, 6 статьях в изданиях, входящих в перечень ВАК Министерства науки и высшего образования РФ.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих десять параграфов, заключения, списка литературы из 185 источников, а также 7 приложений. Работа изложена на 205 страницах машинописного текста. Числовые данные и графические иллюстрации представлены в виде 10 таблиц и 1 рисунка.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**1. Показано принципиальное отличие методологий разработки программ регионального развития и программно-целевого бюджетирования. Обоснован взаимодополняющий характер этих процессов. Раскрыто содержание управленческого цикла, в рамках которого с помощью программ регионального развития обеспечивается достижение качественных социально-экономических преобразований в регионе как объекте управления, а с помощью программно-целевого бюджетирования – адаптация к этим изменениям федеральных и региональных органов исполнительной власти как субъектов управления региональным развитием.**

Демонстрируя (Таблица 1) существенное отличие методологических принципов разработки программ регионального развития и программно-целевого бюджетирования (далее ПЦБ), автор утверждает, что устойчивое социально-экономическое развитие может быть обеспечено только в рамках управленческого цикла, включающего взаимодействие программ регионального развития и ПЦБ. Для характеристики степени этой сопряженности введено понятие институционального качества программы как способности формирования устойчивых образцов поведения (например, минимизации недобросовестного поведения участников программных мероприятий, повышения налоговой дисциплины и уровня предпринимательской культуры, равно как и культуры присутствия государства в экономике) для воспроизведения программных результатов после её завершения.

Для обоснования данного утверждения автором предложен подход к взаимодействию «творческой» и «рутинной» сфер системы управления. В любой

эффективно работающей системе управления развитием творческая деятельность, направленная на качественные преобразования объекта управления, сопровождается её рутинизацией, приводящей к регулярному воспроизведению в повседневной деятельности достигнутых результатов. Иначе говоря, субъект управления должен непрерывно адаптироваться к изменениям, произошедшим в объекте управления на каждом шаге реализации программы, сохраняя импульс и темп его развития на последующем шаге. Для решения данной задачи необходимо обеспечить: 1) способность объекта управления абсорбировать новые нормы и правила и воспроизводить их по окончании реализации программы (в достижении данной способности и состоит институциональная роль программы развития); 2) адаптацию субъекта управления к качественным изменениям в объекте управления (несмотря на традиционно слабую восприимчивость системы органов исполнительной власти к изменениям, ей необходимо привести свою организационно-функциональную структуру в соответствие с обновленным объектом управления).

Таблица 1 – Основные характеристики программ в методологиях разработки программ развития и программно-целевого бюджетирования<sup>1</sup>

Характеристики	Методология	
	<i>Программа развития</i>	<i>Программно-целевое бюджетирование</i>
<b>Содержание программы</b>	программа как средство решения проблем развития	программа как способ увязки бюджетных расходов
<b>Цель программы</b>	качественные преобразования в объекте управления - регионе	адаптация субъекта управления к качественным преобразованиям в объекте управления
<b>Тип взаимодействия</b>	сотрудничество	конкуренция
<b>Состав программы</b>	межведомственный	ведомственный
<b>Взаимодействие</b>	многоуровневое	горизонтальное
<b>Организационная среда</b>	временная централизация функций управления	непрерывное государственное бюджетное планирование
<b>Характер процесса разработки</b>	Конвенциональный (восходящий)	административный (нисходящий)
<b>Объект и ресурсы программы</b>	концентрация всех ресурсов на важнейших направлениях социально-экономического развития	максимальный охват всей сферы государственных расходов
<b>Эффективность</b>	социально-экономическая	бюджетная

Свои выводы автор подкрепляет примерами из мировой и отечественной практики. Так, известен целый ряд успешных программ развития, обеспечивших качественный скачок в решении проблем, с которыми сталкивались отдельные страны (параграф 1.2.1.).

<sup>1</sup> Все таблицы, представленные в автореферате, составлены автором.

Наряду с программами развития, в США и других странах мира происходило внедрение в практику государственного управления программно-целевого бюджетирования, продиктованное необходимостью усиления подотчетности и прозрачности, а также результативности работы органов исполнительной власти. Это стало ответной мерой на усиление государственного вмешательства (например, в результате программ Нового Курса в США), повлекшее за собой значительный рост государственных расходов, разрастание сети правительственных учреждений, а также дублирование и параллелизм в их работе.

В 1970–1980-е гг. в СССР активно развивалась методология программно-целевого планирования и управления, приобретая свои специфические черты в условиях жёсткой системы управления централизованно планируемой экономики и сочетая в себе признаки указанных выше методологий. С одной стороны, её целью являлось обеспечение реализации структурных сдвигов в социально-экономическом развитии в результате научно-технического прогресса. С другой стороны, реализация качественных преобразований требовала адаптации системы управления. Отсюда и центральная научная проблема «программа-план» – согласование конечных во времени процессов управления качественными преобразованиями с процессом непрерывного народнохозяйственного планирования. Только в отличие от ПЦБ согласованию с целями развития подлежала не структура управления, а ресурсы. Последнее во многом и определило содержание советской методологии программно-целевого управления, направленной на согласование целей, темпов развития и пропорций народного хозяйства.

**2. Установлено, что в ходе реформирования бюджетного процесса, начатого в 2004 году, в российской практике государственного управления произошло замещение методологии разработки программ регионального развития (федеральных целевых программ) методологией программно-целевого бюджетирования, реализуемого, в частности, посредством государственных программ. Выявлена методологическая коллизия целевой функции государственной программы, возникшая вследствие наделения её дополнительной функцией документа стратегического планирования.**

В нормативно-правовом и методическом обеспечении разработки федеральных целевых программ происходило выхолащивание (параграф 2.1.) методологических принципов разработки программ развития, в результате чего была существенно ослаблена их способность влиять на решение стратегических задач регионального развития. В подтверждение такого вывода автора, изучившего содержание 24 нормативно-правовых и методических документов, говорят:

- отказ от процедур анализа проблем и рассмотрения альтернативных вариантов их программного решения;
- исключение проблем регионального уровня из перечня задач общегосударственного значения;
- исключение возможности участия региональных органов исполнительной власти и предприятий в инициации проблем, требующих программного решения, и разработке ФЦП;
- подмена принципа «согласования и комплексного решения отраслевых и региональных задач», подразумевающего характерное для методологии разработки программ развития совмещение отраслевого и территориального аспектов планирования, принципом «согласованности решения федеральных и региональных задач», предполагающим увязку отраслевых документов соответствующих уровней;
- отказ от требования взаимоувязки программных мероприятий, способствующего повышению эффективности государственного управления, а также возникновению положительных эффектов (экономических, налоговых) от горизонтальной и вертикальной интеграции хозяйствующих субъектов – объектов государственной программной поддержки;
- выведение ФЦП из сферы поставок для государственных нужд, способной служить эффективной формой программно-целевого управления;
- превращение ФЦП в инструмент бюджетного планирования, в результате которого из нее была вычленена инвестиционная часть (коммерческие проекты регионального предпринимательского сообщества), что, в свою очередь, привело к резкому сокращению внебюджетных источников финансирования ФЦП, а также мер экономического стимулирования поставщиков продукции для государственных нужд;
- переход от двухуровневой (исполнительная и законодательная ветви власти) и двухступенчатой (разработка и утверждение перечня программно решаемых проблем, а также самих целевых программ) к одноуровневой (исполнительная власть) и одноступенчатой (без утверждения перечня проблем) системе государственного программно-целевого управления, закрепивший деятельность по утверждению и управлению ФЦП в системе органов исполнительной власти.

Перечисленные выше потери методологии разработки ФЦП унаследовали и государственные программы, которые стали внедряться в практику государственного управления в процессе реализации Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов 2010 года. В соответствии с п. 5 ст. 47 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» институт ФЦП был упразднен. Органы исполнительной власти – главные распорядители бюджетных средств разрабатывают свою собственную государственную

программу, а также могут участвовать в качестве соисполнителей в других государственных программах. Указанное обстоятельство превращает процесс межведомственных согласований в формальность, так как никому не выгодно проявлять принципиальную позицию в вопросах, касающихся утверждения перечня и объемов финансового обеспечения программных мероприятий.

В диссертации выдвинуто утверждение, что поставленная перед государственной программой задача совмещения функций документа стратегического планирования и инструмента программно-целевого бюджетирования практически невыполнима.

Данная точка зрения обоснована в научном положении № 1 о принципиальном отличии и взаимодополняющем характере методологий разработки программ развития и программно-целевого бюджетирования. В качестве дополнительного аргумента автор указывает (параграф 2.3.) на несовместимость ряда принципов, которыми предписано одновременно, а не в определенной последовательности, руководствоваться в процессе разработки государственных программ, а именно:

- принципов формирования госпрограмм, изложенных в п. 5 Методических указаний<sup>2</sup> по разработке и реализации государственных программ РФ (далее «Методические указания»);
- принципов стратегического планирования, содержащихся в ст. 7 Гл. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»;
- принципов бюджетной системы РФ, приведенных в Гл. 5 Бюджетного кодекса РФ.

И, наконец, автор выделяет четыре основных дефекта российской методологии программно-целевого бюджетирования. Во-первых, имеет место подчинение процесса разработки государственных программ, преимущественно долгосрочного характера, процессу среднесрочного бюджетного планирования. Свидетельством этому служит требование п. 8-л Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588; далее «Порядок») разрабатывать план реализации государственной программы только на очередной финансовый год и плановый двухлетний период, а не на весь срок её реализации. Во-вторых, ответственный исполнитель обладает возможностью внесения изменений в государственную программу, что зафиксировано в п. 2 ст. 174.2. Бюджетного кодекса РФ и п. 30 «Порядка». Например, в период 2014-2017 гг. были приняты 3 Постановления Правительства РФ, каждое из которых существенно повлияло на содержание перечня мероприятий и показатели запланированных объемов финансового

---

<sup>2</sup> Утверждены Приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582.

обеспечения Государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» до 2025 года. В-третьих, отсутствует методика определения вклада федеральных и региональных государственных программ в достигнутый результат, что имеет принципиальное значение в условиях российской модели бюджетного федерализма, для которой характерна высокая степень централизации бюджетно-налоговых полномочий. В этой связи обращает на себя особое внимание нормативно заложенное требование (параграф 2.4.1.) подчинения целей региональных государственных программ целям государственных программ федерального уровня. Данное обстоятельство вынуждает региональную администрацию использовать тактику подражания – копировать структуру государственных программ федерального уровня. На взгляд автора это способно только усиливать территориальные диспропорции, поскольку несовпадение приоритетов федерального центра и региона затрудняет высвобождение инициативы регионального предпринимательского сообщества, не позволяя последнему концентрировать усилия в направлениях, составляющих его конкурентоспособность. Автор также считает, что реализация заложенного в «Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг.» принципа «распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ» явно противоречит необходимости активного межведомственного и регионального сотрудничества. В-четвертых, унаследованные от ФЦП принципы разработки государственных программ делают невозможной реализацию требования п. 6 «Методических указаний» о включении государственными программами территориального развития «мероприятий по регулированию и координации деятельности по достижению целей социально-экономического развития соответствующей территории, реализации комплексных проектов, которые невозможно полностью отнести к одной из отраслевых государственных программ». Указанные дефекты приводят к нарушению принципа целостности региональной программы, нередуцируемой без потерь к совокупности мероприятий.

**3. Обоснована необходимость устранения многозначности понятия «проект», используемого в российской практике государственного управления социально-экономическим развитием. Показано, что для российской практики программно-целевого управления характерно игнорирование органического единства мероприятий государственной программы и проектов регионального предпринимательского сообщества, несмотря на то, что результаты их реализации фактически служат основным источником информации при формировании целевых показателей государственной программы.**

В программе развития инициируемые предпринимательским сообществом проекты, являясь «строительным материалом» социально-экономического развития, выступают объектом приложения усилий государства – программных мероприятий. Так, меры правового регулирования, бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, различные формы субсидиарной поддержки субъектов предпринимательства являются всего лишь отдельными мероприятиями либо в социальном проекте по предоставлению государственных услуг (например, образовательных, медицинских), либо в коммерческом предприятии по созданию общественно необходимой готовой продукции, имеющей ключевое значение для развития, в целом, и для повышения региональной конкурентоспособности, в частности. По мнению автора, понятие «проект» в системе государственного управления должно быть не только закреплено нормативно, но и предполагать однозначность его толкования.

В деловой практике под проектом принято понимать ограниченный во времени и по ресурсам цикл мероприятий с целью поставки конечному потребителю готовой продукции (товара либо услуги) по заранее определенным качеству и цене. В российской практике государственного управления социально-экономическим развитием органическое единство, взаимодополняющий характер отношений государственной программы и проекта, а также важная роль предпринимательского сообщества как одной из главных движущих сил процесса качественных преобразований игнорируются. Это, в частности, подтверждается следующими фактами. Во-первых, согласно п. 58 «Методических указаний» предпринимательское сообщество не принимает участие в разработке государственных программ, а всего лишь является «целевой группой», которой наряду с отдельными категориями граждан предоставляется государственная поддержка. Во-вторых, процесс разработки и утверждения государственных программ предшествует процессу отбора проектов. Ответственный исполнитель государственной программы объявляет конкурс на предоставление субсидий только после получения бюджетных ассигнований, не проводя с представителями регионального предпринимательского сообщества предварительной работы. Но следует подчеркнуть, что только в результате предварительного итеративного согласования позиций федерального центра, региональной администрации, бизнеса и местного сообщества, их взаимных прав и обязательств, а также сроков, очередности и объемов финансирования проектов государственная программа приобретает способность достигать желаемую траекторию регионального развития. В-третьих, осуществляя инвестиционную деятельность в рамках государственных программ, органы исполнительной власти концентрируют усилия не на проектах предпринимательского сообщества, а на объектах финансируемого из бюджетных средств

капитального строительства (подпункты 2) пунктов 2 и 2.1. ст. 11 гл. 3 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»). Следовательно, в российской практике государственного управления имеет место ошибочное отождествление проекта с объектом капитального строительства (параграф 2.4.2.).

Необходимо отметить, что превращение программного мероприятия в проект является результатом системных мер по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. Специфика российской модели государственного проектного управления служит дополнительным аргументом в пользу сформулированного в научном положении № 2 вывода о замене методологии разработки программ развития методологией программно-целевого бюджетирования. На это, в частности, указывает п. 2.1.1. Методических рекомендаций<sup>3</sup> по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, в соответствии с которым процесс в системе управления органа исполнительной власти представляет собой «структурированный набор работ, характеризующийся *повторяемостью* и направленный на реализацию определенных функций и достижение целей». Вполне очевидно, что такое определение процесса применимо только к управлению «рутинами» (т.е. мероприятиями по поддержанию достигнутого ранее уровня социально-экономического развития) и не согласуется с закрепленным в п. 2 Положения<sup>4</sup> об организации проектной деятельности в Правительстве РФ понятием проекта как «комплекса взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение *уникальных* результатов в условиях временных и ресурсных ограничений».

Еще одним доказательством выдвинутого автором утверждения о разрыве целостности государственной программы и предпринимательских проектов служат результаты анализа действующей методики оценки социально-экономической эффективности государственных программ, предусмотренной п. 55 «Методических указаний». Данная методика основана на примитивном сравнении плановых и фактических показателей, характеризующих непосредственные результаты реализации государственных «проектов», – полноты освоения бюджетных средств и своевременности реализации программных мероприятий по приобретению, возведению, реконструкции объектов капитального строительства, а также предоставлению субсидий субъектам предпринимательства. Примечательно, что отказ от подобной практики как раз и являлся одной из главных задач перехода к программно-целевому бюджету.

---

<sup>3</sup> Утверждены Распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ.

<sup>4</sup> Утверждено Постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050.



**4. На примере «пилотного» портфеля приоритетных проектов и программ Российской Федерации показано негативное влияние методологической коллизии целевой функции государственной программы на содержание внедряемой в системе органов исполнительной власти концепции проектного управления, выражающееся в том, что приоритетный проект как структурный элемент государственной программы, подчиненной процессу непрерывного бюджетного планирования и представляющей собой совокупность мер регуляторного воздействия, также не способен служить инструментом стратегического управления региональным развитием.**

В рамках 14 приоритетных проектов и 1 приоритетной программы (параграф 2.4.3.) федеральным бюджетом на 2017 год была запланирована реализация 32 основных мероприятий, включающих 45 направлений бюджетных ассигнований. Группировка этих бюджетных ассигнований по видам расходов федерального бюджета выглядит следующим образом:

- межбюджетные трансферты – 8 мероприятий;
- предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям – 14 мероприятий;
- закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд – 6 мероприятий;
- иные бюджетные ассигнования – 13 мероприятий;
- капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности – 3 мероприятия;
- расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами – 1 мероприятие.

Приоритетные проекты и приоритетные программы фактически являются весьма малой составной частью государственных программ. Доля указанных приоритетных проектов и программы (176,86 млрд руб.) и всех государственных программ (7,92 трлн руб.) в расходной части федерального бюджета РФ на 2017 год составляет, соответственно, 1,3% и 58,7%. Однако при этом п. 7 «Порядка» формально закрепляет подчиненность целей государственной программы целям приоритетного проекта, а также самостоятельность процессов разработки, реализации, изменения и финансового обеспечения приоритетных проектов (программ) в рамках специально созданной проектной структуры системы органов исполнительной власти. На взгляд автора, такой характер отношений государственной программы и приоритетного проекта является результатом влияния

методологической коллизии целевой функции государственной программы. С одной стороны, разработка федеральной государственной программы как инструмента ПЦБ осуществляется в рамках непрерывного бюджетного планирования, являющегося в соответствии со ст. 114 Конституции РФ прерогативой Правительства РФ. С другой стороны, федеральная государственная программа является документом стратегического планирования, руководство которым в соответствии с п. 1 ст. 10 № 172-ФЗ осуществляет Президент РФ. Отсюда и подчиненность государственной программы – документа стратегического планирования президентскому приоритетному проекту.

Именно в силу данного обстоятельства возникают выявленные автором и не имеющие иного рационального объяснения случаи разбиения запланированных бюджетных ассигнований между государственной программой и входящим в нее приоритетным проектом. Наиболее ярко данная тенденция прослеживается на примере государственной программы РФ № 17 «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы». В её структуре обнаружено дробление трех мероприятий между подпрограммой № 1 «Самолётостроение» и приоритетным проектом «Международная кооперация и экспорт в промышленности», отражаемым в составе подпрограммы № 8 «Комплексное развитие отрасли».

**5. Предложен методический подход к оценке структурной сбалансированности государственных программ макрорегионального (Северо-Кавказский федеральный округ) и регионально-отраслевого (промышленность Республики Дагестан) развития, учитывающий специфику регионов, уровни их бюджетной самообеспеченности, а также соотношение программных мероприятий экономического и социального развития. На практических примерах показаны проблемы, являющиеся следствием нарушения целостности государственной программы и проектов регионального предпринимательского сообщества.**

В первую очередь, автор анализирует обоснованность фактических объемов безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ (далее субъектов СКФО). Для решения данной задачи исследуется корреляционная зависимость между векторными переменными  $X$  и  $Y$ . Переменная  $Y_1$  – процентная доля безвозмездных поступлений в доходной части консолидированного бюджета субъектов СКФО. По этой переменной строится рейтинг для шести субъектов СКФО (без Чеченской республики за неполнотой необходимой информации). Переменная  $X$  рассматривается как индикатор с названием «потенциал бюджетной самообеспеченности субъекта» (его оборотной стороной является уровень нуждаемости региона в безвозмездных поступлениях), который напрямую связан с абсолютной величиной части доходов консолидированного бюджета

$i$ -го субъекта, формируемой за счет собственных источников (обозначим её как  $Z_i$ ). С другой стороны, правомерно предположить, что при данной величине  $Z_i$  её более (менее) достаточно относительно бюджетных потребностей экономики, измеренной величиной валового регионального продукта  $GRP_i$ , и населения, измеренного его численностью,  $PS_i$ . Согласно указанным соображениям, переменная  $X$  определяется как вектор  $X_i$  с компонентами  $Z_i/GRP_i$  и  $Z_i/PS_i$ . Далее для каждого года периода 2001-2016 гг. определяются ранги (места) в рейтинге субъектов СКФО по величине  $X_i$ . Для построения последнего применен разработанный В.З. Беленьким и В.Г. Гребенниковым метод ранжирования многомерных объектов на основе парных сравнений по двум критериям (в данном случае это  $Z_i/GRP_i$  и  $Z_i/PS_i$ ) и с эндогенными (вычисляемыми по определенному правилу, а не заданными экспертно) весами этих критериев.

Таблица 2 – Ранги и коэффициенты ранговой корреляции Спирмена, переменные  $Y_1, X_i$

Годы	Ранги $Y_1 / X_i$						Коэффициент ранговой корреляции Спирмена
	СК	PCO-A	PI	КЧР	КБР	РД	
<b>2001</b>	6 / 2	5 / 1	2 / 3	3 / 5	4 / 4	1 / 6	<b>-0,771</b>
<b>2002</b>	6 / 1	5 / 2	1 / 4	3 / 5	4 / 3	2 / 6	<b>-0,829</b>
<b>2003</b>	6 / 1	5 / 2	1 / 4	4 / 3	3 / 5	2 / 6	<b>-0,829</b>
<b>2004</b>	6 / 1	4 / 3	1 / 5	5 / 2	3 / 4	2 / 6	<b>-0,943</b>
<b>2005</b>	6 / 1	4 / 3	1 / 5	5 / 2	3 / 4	2 / 6	<b>-0,943</b>
<b>2006</b>	6 / 1	4 / 2	1 / 5	3 / 4	5 / 3	2 / 6	<b>-0,886</b>
<b>2007</b>	6 / 1	4 / 2	1 / 6	3 / 4	5 / 3	2 / 5	<b>-0,943</b>
<b>2008</b>	6 / 1	3 / 3	1 / 6	4 / 4	5 / 2	2 / 5	<b>-0,943</b>
<b>2009</b>	6 / 1	4 / 3	1 / 6	3 / 4	5 / 2	2 / 5	<b>-1,000</b>
<b>2010</b>	6 / 1	4 / 3	1 / 5	3 / 4	5 / 2	2 / 6	<b>-0,943</b>
<b>2011</b>	6 / 1	5 / 4	1 / 5	3 / 3	4 / 2	2 / 6	<b>-0,771</b>
<b>2012</b>	6 / 1	4 / 3	1 / 5	2 / 4	5 / 2	3 / 6	<b>-0,829</b>
<b>2013</b>	6 / 1	4 / 2	1 / 5	3 / 4	5 / 3	2 / 6	<b>-0,886</b>
<b>2014</b>	6 / 1	4 / 3	1 / 5	3 / 4	5 / 2	2 / 6	<b>-0,943</b>
<b>2015</b>	6 / 2	4 / 4	1 / 5	3 / 3	5 / 1	2 / 6	<b>-0,829</b>
<b>2016</b>	6 / 1	4 / 4	1 / 5	3 / 3	5 / 2	2 / 6	<b>-0,886</b>

Как можно судить по рассчитанным значениям коэффициента Спирмена, разумное правило «больше потенциал бюджетной самообеспеченности региона – меньше доля безвозмездных поступлений в его консолидированном бюджете» выполнено для всего рассматриваемого периода.

В то же время, уровни дотационности бюджетов субъектов СКФО по годам периода 2001-2017 гг. (рис.1) не обнаруживали тенденции к неуклонному снижению, что плохо согласуется с регулярными призывами федерального центра к поиску и активации внутренних источников регионального развития.

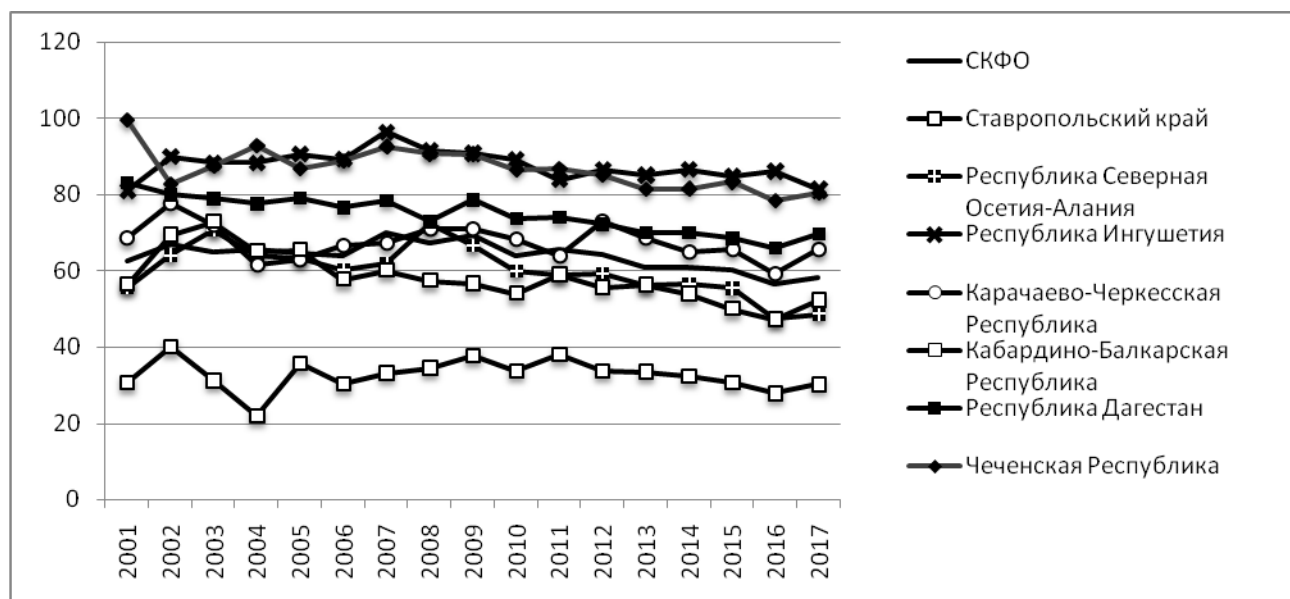


Рисунок 1. Динамика доли безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов СКФО в 2001-2017 гг., %

Далее на примере СКФО анализируется влияние программной структуры на уровень региональной бюджетной самообеспеченности. Автор определяет:

- программную структуру как перечень запланированных (т.е. предусмотренных в определенные сроки и обеспеченных финансированием) подпрограмм, основных мероприятий и видов бюджетных расходов государственной программы.
- региональную бюджетную самообеспеченность как способность региональной администрации исполнять расходную часть её консолидированного бюджета за счет внутренних источников финансирования.

Государственная программа РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» до 2025 года (далее Госпрограмма) полностью финансируется из федерального бюджета и является механическим объединением подпрограмм социально-экономического развития субъектов СКФО. Как видно из Таблицы 3, на основном этапе реализации Госпрограммы имеет место сильная диспропорциональность распределения запланированных бюджетных ассигнований между субъектами СКФО.

Например, совокупный программный бюджет Ставропольского края за 2016-2020 гг. превышает соответствующий показатель Республики Дагестан в 9 раз, тогда как данные

субъекты СКФО сопоставимы<sup>5</sup> по показателям площади занимаемой территории, численности населения и валового регионального продукта. Негативным следствием такой региональной бюджетной политики, безусловно, будет являться увеличение дифференциации уровней социально-экономического развития субъектов СКФО.

Таблица 3. Распределение запланированного совокупного бюджета Госпрограммы между субъектами СКФО в 2016-2020 гг., %

Субъекты СКФО	Основной этап					Итого
	2016	2017	2018	2019	2020	
Ставропольский край	23,7	51,1	51,8	39,4	36,8	<b>42,3</b>
Республика РСО-Алания	0,9	4,3	3,8	4,2	4,1	<b>3,8</b>
Республика Ингушетия	30,8	4,3	3,8	4,2	4,1	<b>6,3</b>
Карачаево-Черкесская Республика	16,4	4,3	3,8	16	16,9	<b>11,4</b>
Кабардино-Балкарская Республика	10	15,9	16,5	16	16,9	<b>15,8</b>
Республика Дагестан	11	4,3	3,8	4,2	4,1	<b>4,7</b>
Чеченская Республика	7,2	15,9	16,5	16	16,9	<b>15,6</b>
<b>Итого</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Далее автор обращает внимание на низкую долю мероприятий по развитию реального сектора экономики в совокупных программных бюджетах Республики Ингушетия и Республики Дагестан, составляющую 40,2% и 16,9%, соответственно.

Выдвинуто предположение, что преобладание в Госпрограмме мероприятий (предоставление субсидий и бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства) социальной направленности разворачивает спираль бюджетных расходов, способствуя снижению уровня региональной бюджетной самообеспеченности. На основе данного предположения сформулированы две взаимосвязанные гипотезы о наличии:

- отрицательной обратной связи между долей рыночных расходов в расходах консолидированного бюджета региона (переменная  $X_1$ ) и долей безвозмездных поступлений в доходах консолидированного бюджета (переменная  $Y_1$ );
- положительной обратной связи между долей рыночных расходов в расходах консолидированного бюджета региона (переменная  $X_1$ ) и долей налогов на экономическую деятельность в доходах его консолидированного бюджета (переменная  $Y_2$ ).

<sup>5</sup> ВРП (в текущих основных ценах) в 2015 году и площадь занимаемой территории Ставропольского края превышают аналогичные показатели Республики Дагестан в 1,1 и 1,3 раза, тогда как последняя лидирует по численности населения (превышение в 1,1 раза в 2015 г.). Источник: Статистический сборник Росстата «Социально-экономические показатели – 2017 г.». – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 09.09.2018).

Под рыночными в работе понимаются бюджетные расходы, направленные на обеспечение реализации проектов по производству товаров, работ и услуг рыночного характера. Результаты таких проектов увеличивают собственную доходную базу региона без противодействующих факторов, отмеченных для бюджетных инвестиций в социальную сферу.

Для проверки указанных гипотез были решены две задачи, а именно:

- отобраны на основе авторской методики (параграф 3.2.) данные для определения значений переменных  $X_1$ ,  $Y_1$  и  $Y_2$ ;
- проведен анализ корреляции между указанными переменными.

Расчеты показали (Таблицы 4 и 5) варьируемое по годам периода 2001-2017 гг. наличие отрицательной корреляционной зависимости между величинами  $Y_1$  и  $X_1$ , а также положительной (за малыми исключениями) корреляционной зависимости между переменными  $Y_2$  и  $X_1$ .

Таблица 4 – Ранги и коэффициенты ранговой корреляции Спирмена, переменные  $Y_1$ ,  $X_1$

Годы	Ранги $Y_1 / X_1$							Коэффициент ранговой корреляции Спирмена
	СК	PCO-A	РИ	КЧР	КБР	РД	ЧР	
<b>2001</b>	7 / 4	6 / 1	3 / 2	4 / 5	5 / 3	2 / 6	1 / 7	<b>-0,643</b>
<b>2002</b>	7 / 6	6 / 5	1 / 7	4 / 2	5 / 3	3 / 4	2 / 1	<b>0,143</b>
<b>2003</b>	7 / 1	6 / 6	1 / 7	5 / 3	4 / 4	3 / 5	2 / 2	<b>-0,429</b>
<b>2004</b>	7 / 6	5 / 1	2 / 4	6 / 2	4 / 5	3 / 3	1 / 7	<b>-0,321</b>
<b>2005</b>	7 / 2	5 / 7	1 / 1	6 / 3	4 / 4	3 / 5	2 / 6	<b>-0,036</b>
<b>2006</b>	7 / 3	5 / 6	1 / 2	4 / 7	6 / 1	3 / 4	2 / 5	<b>-0,107</b>
<b>2007</b>	7 / 3	5 / 7	1 / 1	4 / 6	6 / 4	3 / 2	2 / 5	<b>0,321</b>
<b>2008</b>	7 / 2	4 / 5	1 / 6	5 / 4	6 / 1	3 / 7	2 / 3	<b>-0,679</b>
<b>2009</b>	7 / 6	5 / 5	1 / 7	4 / 2	6 / 1	3 / 4	2 / 3	<b>-0,214</b>
<b>2010</b>	7 / 5	5 / 4	1 / 3	4 / 2	6 / 1	3 / 7	2 / 6	<b>-0,250</b>
<b>2011</b>	7 / 4	6 / 6	2 / 3	4 / 2	5 / 1	3 / 5	1 / 7	<b>-0,250</b>
<b>2012</b>	7 / 4	5 / 7	1 / 1	3 / 3	6 / 2	4 / 5	2 / 6	<b>0,179</b>
<b>2013</b>	7 / 4	5 / 5	1 / 1	4 / 3	6 / 2	3 / 6	2 / 7	<b>-0,071</b>
<b>2014</b>	7 / 3	5 / 5	1 / 1	4 / 4	6 / 2	3 / 7	2 / 6	<b>-0,143</b>
<b>2015</b>	7 / 3	5 / 6	1 / 1	4 / 4	6 / 2	3 / 5	2 / 7	<b>-0,107</b>
<b>2016</b>	7 / 2	5 / 7	1 / 4	4 / 3	6 / 1	3 / 5	2 / 6	<b>-0,500</b>
<b>2017</b>	7 / 3	6 / 7	1 / 6	4 / 4	5 / 1	3 / 5	2 / 2	<b>-0,107</b>

Таблица 5 – Ранги и коэффициенты ранговой корреляции Спирмена, переменные  $Y_2$ ,  $X_1$

	Ранги $Y_2 / X_1$							Коэффициент ранговой корреляции Спирмена
	СК	PCO-A	PI	КЧР	КБР	РД	ЧР	
<b>2001</b>	1 / 4	3 / 1	6 / 2	2 / 5	5 / 3	4 / 6	7 / 7	<b>0,195</b>
<b>2002</b>	1 / 6	5 / 5	7 / 7	6 / 2	4 / 3	3 / 4	2 / 1	<b>0,230</b>
<b>2003</b>	1 / 1	5 / 6	7 / 7	4 / 3	2 / 4	3 / 5	6 / 2	<b>0,545</b>
<b>2004</b>	1 / 6	5 / 1	6 / 4	2 / 2	3 / 5	4 / 3	7 / 7	<b>0,125</b>
<b>2005</b>	1 / 2	4 / 7	7 / 1	2 / 3	5 / 4	3 / 5	6 / 6	<b>0,090</b>
<b>2006</b>	1 / 3	3 / 6	7 / 2	2 / 7	4 / 1	5 / 4	6 / 5	<b>-0,294</b>
<b>2007</b>	1 / 3	2 / 7	6 / 1	4 / 6	3 / 4	5 / 2	7 / 5	<b>-0,259</b>
<b>2008</b>	1 / 2	5 / 5	6 / 6	2 / 4	3 / 1	4 / 7	7 / 3	<b>0,405</b>
<b>2009</b>	1 / 6	3 / 5	6 / 7	2 / 2	5 / 1	4 / 4	7 / 3	<b>-0,085</b>
<b>2010</b>	1 / 5	4 / 4	6 / 3	2 / 2	5 / 1	3 / 7	7 / 6	<b>-0,015</b>
<b>2011</b>	1 / 4	3 / 6	6 / 3	2 / 2	4 / 1	5 / 5	7 / 7	<b>0,370</b>
<b>2012</b>	1 / 4	2 / 7	6 / 1	4 / 3	3 / 2	5 / 5	7 / 6	<b>-0,085</b>
<b>2013</b>	1 / 4	3 / 5	6 / 1	4 / 3	2 / 2	5 / 6	7 / 7	<b>0,300</b>
<b>2014</b>	1 / 3	2 / 5	6 / 1	3 / 4	4 / 2	5 / 7	7 / 6	<b>0,160</b>
<b>2015</b>	1 / 3	2 / 6	6 / 1	3 / 4	4 / 2	5 / 5	7 / 7	<b>0,125</b>
<b>2016</b>	1 / 2	3 / 7	6 / 4	2 / 3	4 / 1	5 / 5	7 / 6	<b>0,440</b>
<b>2017</b>	1 / 3	3 / 7	6 / 6	4 / 4	2 / 1	5 / 5	7 / 2	<b>0,195</b>

Далее автор анализирует возможность оценки предполагаемого экономического эффекта для предпринимательского сообщества и государства от участия в Государственной программе Республики Дагестан «Развитие промышленности Республики Дагестан на 2015-2020 годы» (далее Госпрограмма). Запланированная величина государственной субсидиарной поддержки инвестиционных проектов составляет 34,58% (!) от объема запланированных внебюджетных средств на реализацию Госпрограммы – собственных и заемных средств иницирующих эти проекты субъектов предпринимательства. Как видно, такая поддержка достаточно привлекательна для предпринимательского сообщества, иницирующего инвестиционные проекты. С другой стороны, величина условного показателя «прямой» доходности государственных инвестиций, представляющего собой разность между ожидаемыми налоговыми платежами в бюджеты бюджетной системы РФ (1900 млн руб.) и совокупным объемом её финансирования за счет всех бюджетных источников (федеральный бюджет – 4833,4 млн руб.; бюджет Республики Дагестан – 811,746 млн руб.; местные бюджеты – 32,1 млн руб.) составляет отрицательную величину, равную –3777,246 млн руб. Такие расходы могут быть оправданы, когда речь идет о регулярно воспроизводимом приросте налоговых поступлений, ожидаемых в результате реализации инвестиционных проектов – объектов государственной поддержки. Однако, вероятнее всего, это условие не выполняется, на что

указывают формулировки перечисленных ниже целевых показателей Госпрограммы, а именно:

- показателя 1.2. – «количество рабочих мест на предприятиях, реализующих мероприятия Программы, из них высокопроизводительных»;
- показателя 1.4. – «налоговые платежи в консолидированный бюджет Республики Дагестан предприятий, реализующих мероприятия Программы»;
- показателя 2.4. – «увеличение доли продукции промышленности в валовом региональном продукте» – предполагается увеличение данного показателя за 5 лет на 0,13% с 6,62% в 2015 г. до 6,75% в 2020 г.

Как видно, первые два показателя охватывают всю деятельность предприятия, которая не ограничивается инвестиционным проектом, участвующим в Госпрограмме. Третий показатель имеет отношение ко всей промышленности региона, включая и ту её часть, которая не участвует в Госпрограмме. Таким образом, отсутствие в паспорте Госпрограммы корректных целевых показателей, и особенно паспортов инвестиционных проектов, не позволяет оценить ожидаемое увеличение региональной налоговой базы.

Проблему определения вклада федеральных и региональных органов исполнительной власти в общий программный результат автор демонстрирует на примере ОАО «Дагдизель». Инвестиционные проекты данного предприятия получают поддержку в рамках анализируемой Госпрограммы, софинансируемой, в свою очередь, из Государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» до 2025 года и Государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности». Кроме того, «Дагдизель» участвует в государственном оборонном заказе и Приоритетном проекте развития Республики Дагестан «Новая индустриализация». Подобная «мультипрограммность» проекта является характерным примером ведомственной разобщенности и конкуренции за ограниченные бюджетные средства, а также противоречит общепринятой практике, в соответствии с которой программа представляет собой множество взаимосвязанных инвестиционных проектов, направленных на достижение общей цели.

**6. Разработаны предложения по гармонизации организационно-правового обеспечения программного, бюджетного и проектного аспектов стратегического управления региональным развитием, реализация которых позволит обеспечить реальное согласование федеральных и региональных интересов, нивелировать методологическую коллизию целевой функции государственной программы, оценить вклад федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также предпринимательского сообщества региона в его развитие.**



## **6.1. Программное развитие**

6.1.1. В Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» необходимо ввести понятие проблемы, требующей программного решения.

6.1.2. Включить в методическую базу разработки государственных программ («Порядок» и «Методические указания») пункт, регламентирующий процедуру разработки не менее двух вариантов программных мероприятий, что позволит актуализировать предусмотренный ст. 34 БК РФ принцип бюджетной эффективности.

Реализация указанных предложений позволит:

- создать объективную основу для устранения проблемы подчинённости государственных программ субъектов РФ целям государственных программ РФ;
- актуализировать целевой характер субсидиарной поддержки субъектов предпринимательства;
- конкретизировать содержание мероприятий государственной поддержки (напр., субсидии, долгосрочное кредитование, консультативная помощь) и мер институционального характера (напр., стимулирование конкуренции и/или сотрудничества, кооперационных связей, совершенствование организационных форм хозяйственной деятельности, направленных на достижение экономий от горизонтальной и вертикальной интеграции), соответствующих специфике решаемых региональных проблем.

6.1.3. Сосредоточить все (в дополнение к бюджетному) источники финансирования и меры экономического стимулирования инвестиционных проектов в бюджете госпрограммы в целях повышения взаимной ответственности органов исполнительной власти и предпринимательского сообщества, а также наделения государственной программы индикативной функцией – способностью задавать вектор развития.

## **6.2. Бюджетное планирование**

6.2.1. Реализовать механизм взаимодействия федеральных и региональных государственных программ, учитывающий:

- объективную взаимосвязь между бюджетами, а, следовательно, и расходными обязательствами разных бюджетных уровней, характерную для российской модели бюджетного федерализма;
- деление расходных обязательств на «рутинные» (действующие), направленные на поддержание достигнутого гарантированного уровня удовлетворения общественных потребностей, и «созидающие» (принимаемые), направленные на достижение качественных преобразований в приоритетных сферах социально-экономического развития;

- различный результат программных мероприятий в социальной сфере, обеспечивающих нерыночный выпуск, и потому требующих постоянных вливаний из федерального центра, и в реальном секторе экономики, обеспечивающих рыночный выпуск и способствующих увеличению региональной налоговой базы.

На условном примере продемонстрируем влияние предложенного механизма на структуру расходных обязательств консолидированного бюджета РФ. Возникновение принимаемого расходного обязательства (федеральная государственная программа) посредством выделения межбюджетного трансферта бюджету субъекта РФ на софинансирование региональной государственной программы должно привести в конце срока его исполнения к увеличению объема действующих расходных обязательств (непрограммных расходов) бюджета субъекта РФ, свидетельствуя, таким образом, о росте его бюджетной самообеспеченности. При этом совокупный объем принимаемых обязательств формирует бюджет развития, играющий важную роль в реализации стратегических социально-экономических задач.

Такой подход является практическим воплощением, с одной стороны, механизма согласования федеральных и региональных интересов, предложенного академиком Д.С. Львовым<sup>6</sup>, а с другой – приложения к региональной политике принципиальной схемы распределения совокупного общественного продукта<sup>7</sup>.

Реализация данной концепции, дополненной представлением расходной части консолидированного бюджета РФ в программно-территориальном разрезе, позволит повысить взаимную ответственность федерального центра и регионов в реализации межбюджетных отношений, создавая основу для полноценного взаимодействия федеральных и региональных программ.

6.2.2. Обеспечить строгое соблюдение принципа «одна программа – одно расходное обязательство – один паспорт» в целях достижения стабильности программной структуры.

### **6.3. Проектная деятельность.**

6.3.1. Необходимо внести изменения в 1) п. 3.12. «ГОСТ Р 54869-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»; 2) п. 2.1.1. Распоряжения Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»; 3) подпункты 2) п. 2 и п. 2.1.

---

<sup>6</sup> Львов Д.С. Экономика развития. М.: Экзамен, 2002. С. 355-365.

<sup>7</sup> Гребенников В.Г., Пчелинцев О.С., Шаталин С.С. Интенсификация общественного производства: социально-экономические проблемы. – М.: Политиздат, 1987. – С. 196-200.

ст. 11 гл. 3 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в части содержания понятий «проект» и «проектное управление».

Объектом программных воздействий должны стать социальные и коммерческие проекты, целью которых является производство и поставка конечному потребителю готовой продукции (товаров и услуг). Реализация именно таких проектов, «упакованных» в программу, должна приводить к достижению конечных целей, таких как структурные сдвиги, удовлетворение общественных потребностей в качественных товарах и услугах.

6.3.2. Обеспечить строгое соблюдение принципа «один проект – одна программа» в целях предотвращения дублирования федеральными и региональными органами исполнительной власти программных мероприятий, направленных на обеспечение одних и тех же инвестиционных проектов.

6.3.3. Зафиксировать в паспорте государственной программы её инвестиционную часть – перечень инвестиционных проектов, являющихся объектами государственной поддержки.

Реализация данных предложений позволит:

- вовлечь представителей предпринимательского сообщества в процесс стратегического планирования и реализовать участвующие в государственной программе проекты на принципах государственно-частного партнерства;
- учитывать в оценке социально-экономической эффективности государственной программы показатели реализации входящих в нее проектов предпринимательского сообщества, являющихся объектами программной поддержки;
- обеспечить надежную связь между динамикой государственных инвестиций в объекты капитального строительства и динамикой ВРП;
- решить проблему определения вклада отдельной государственной программы в достигнутый результат.

### III. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

1. Государственное программно-целевое стратегическое управление региональным развитием представлено в виде управленческого цикла, обеспечивающего последовательное взаимодействие программы развития, целью которой являются качественные преобразования в социально-экономической системе, и программно-целевого бюджетирования, ориентированного на адаптацию субъекта управления – исполнительной ветви власти – к этим преобразованиям. Посредством такого взаимодействия реализуется очень важная институциональная функция программы развития, заключающаяся не только в достижении, но и в дальнейшем регулярном воспроизводстве её результатов.

2. Установлено, что в российской практике государственного управления происходило последовательное замещение методологии разработки программ развития методологией программно-целевого бюджетирования, в результате чего программа из средства решения актуальных проблем развития (федеральная целевая программа) превратилась в средство распределения бюджетных расходов (государственная программа). Выявлена методологическая коллизия целевой функции государственной программы, являющаяся результатом совмещения в ней функций инструмента программно-целевого бюджетирования и документа стратегического планирования. В результате данного конфликта процесс разработки государственной программы полностью подчиняется принципам бюджетной системы РФ. Нормативное требование подчинения целей региональных государственных программ целям государственных программ федерального уровня способно только усиливать территориальные диспропорции, поскольку несовпадение приоритетов федерального центра и региона затрудняет высвобождение инициативы регионального предпринимательского сообщества, не позволяя концентрировать усилия в направлениях, составляющих его конкурентоспособность.

3. Показано, что возникающее в силу особенностей российской модели государственного проектного управления отождествление проекта с мероприятием (например, реализацией бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, предоставлением государственных субсидий) приводит к разрыву органического единства проектов регионального предпринимательского сообщества и мероприятий государственной программы. В итоге ответственные исполнители государственных программ концентрируют усилия на достижении непосредственных программных результатов (полноты финансирования и своевременности реализации программных мероприятий), а не конечных целей развития, связанных с реализацией социальных и

коммерческих проектов. Данное обстоятельство также приводит к недоиспользованию потенциала регионального предпринимательского сообщества как одной из главных движущих сил процесса качественных преобразований.

4. На примере «пилотного» портфеля приоритетных проектов и программ показано негативное влияние методологической коллизии целевой функции государственной программы на содержание концепции государственного проектного управления, выражающееся в подчинении государственной программы – документа стратегического планирования своему структурному элементу – приоритетному проекту. Последний не способен служить инструментом развития, поскольку охватывает рутинные управленческие процессы по обеспечению непрерывного бюджетного планирования.

5. Показано, что характер распределения бюджета и мероприятий государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года способствуют дезинтеграции социально-экономического пространства данного макрорегиона и росту диспропорциональности уровней развития входящих в него субъектов. Разработана методика оценки структурной сбалансированности государственных программ, позволяющая на стадии их разработки контролировать территориальные пропорции, уровни региональной бюджетной самообеспеченности и соотношение мероприятий социального и экономического развития. Показатель бюджетной самообеспеченности региона зависит, в частности, от соотношения доли рыночных и нерыночных расходов в расходах его консолидированного бюджета, а также от надлежащего учета результатов реализации проектов регионального предпринимательского сообщества – объектов государственной программной поддержки.

6. Разработаны предложения по внесению изменений в нормативно-правовую и методическую базу формирования программной, бюджетной и проектной составляющих системы стратегического управления региональным развитием. Взятые вместе, они являются частью мер по созданию механизма обеспечения согласованного, устойчивого регионального развития России, способствующего:

- нивелированию методологической коллизии целевой функции государственной программы;
- предотвращению «размывания» государственной программы в процессе непрерывного бюджетного планирования;
- воссозданию органического единства государственной программы и проектов регионального предпринимательского сообщества.

В числе направлений дальнейших исследований по теме диссертации предполагается: анализ структурной сбалансированности государственных программ

развития других макрорегионов России; разработка индикатора институционального качества программы регионального развития; совершенствование критериев субсидиарной поддержки, стимулирующих саморазвитие регионов и субъектов предпринимательства.

#### **IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

##### **Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК Минобрнауки России**

1. Ерзнкян Б., Магомедов Р. Блеск и нищета программирования в экономической политике развития регионов // Проблемы теории и практики управления. — 2018. — № 3. — С. 134–141. (0,6 п.л./ 0,3 п.л.)

2. Магомедов Р. Ш. Недостатки и преимущества проектного управления: мировой опыт и российская практика // Микроэкономика. — 2018. — № 4. — С. 54–58. (0,4 п.л.)

3. Магомедов Р. Ш. Программно-целевое бюджетирование в Российской Федерации: региональный аспект // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2018. — № 11. — С. 323–330. (0,9 п.л.)

4. Татевосян Г. М., Магомедов Р. Ш. Опыт реализации отраслевых программ во Франции 1960 – 1970–х гг. // Региональные проблемы преобразования экономики. - 2016. - № 11. - С. 124–136. (1,3 п.л./0,65 п.л.)

5. Магомедов Р. Ш. Роль Программы спасения проблемных активов в ликвидации последствий финансово-экономического кризиса 2008 г. в США // Финансы и кредит. – 2016 (Ноябрь). - Выпуск № 44 (716). – С. 20–32. (0,8 п.л.)

6. Магомедов Р. Ш., Татевосян Г. М. Программа восстановления Европы 1948–1951 гг. (план Маршалла): опыт экономической реконструкции // Региональные проблемы преобразования экономики. - 2015. - № 9. - С.22–30. (0,8 п.л./0,4 п.л.)

##### **Монография**

7. Брагинский О.Б., Татевосян Г.М., Седова С.В., Магомедов Р.Ш. Государственные программы отраслевого и территориального развития: проблемы методологии и практики управления [Текст] / Препринт # WP/2017/325. – М.: ЦЭМИ РАН, 2017. – 72 с. (4,5 п.л./1,125 п.л.)

##### **Основные статьи и доклады , опубликованные в сборниках научных трудов и материалах конференций**

8. Ерзнкян Б.А., Магомедов Р.Ш. О координации инструментов стратегического планирования и управления развитием макро-, мезо- и микроэкономических систем в разрезе региональной политики / Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. - 2018. - № 1 (7) – С. 80–85. (0,8 п.л./ 0,4 п.л.)

9. Yerznkyan B. N., Magomedov R. S. Regional development programming through the prism of the long-wave dynamics // Теория и практика институциональных преобразований в России [Текст]: сборник научных трудов / под ред. Б.А. Ерзнкяна. - Вып. 44. - М.: ЦЭМИ РАН, 2018. – 182 с. - С. 84–94. (0,7 п.л./0,35 п.л.)

10. Магомедов Р. Ш. Институт государственных программ: что мешает их превращению в реальное средство стратегического управления развитием? // Актуальные проблемы управления –

2018 [Текст] : Сборник трудов 23-й Международной научно-практической конференции, 14-15 ноября 2018 г. / Государственный университет управления. - Т. 2. - М.: Издательский дом ГУУ, 2018. - С. 65-73. (0,5 п.л.)

11. Магомедов Р. Ш. О некоторых институциональных аспектах программно-целевого управления // Львовские чтения – 2018 [Текст] : сборник статей VI Всероссийской научной конференции. / Под ред. чл.- корр. РАН Г.Б. Клейнера); Государственный университет управления. - М.: ИД ГУУ, 2018. – 203 с. - С. 108–111. (0,25 п.л.)

12. Гребенников В. Г., Магомедов Р. Ш. Сбалансированность бюджетных расходов как условие повышения региональной бюджетной самообеспеченности // Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2018): труды Одиннадцатой междунар. конфер., 1–3 окт. 2018 г., Москва: в 3 т. / Ин-т проблем упр. им. В.А. Трапезникова РАН; под общ. ред. С.Н. Васильева, А.Д. Цвиркуна. – Т. 3: Секции 12-16. – М.: ИПУ РАН, 2018. – 445 с. - С. 426–432. (0,5 п.л./0,25 п.л.)

13. Магомедов Р. Ш. Государственные программы в системе управления региональным развитием // Теория и практика институциональных преобразований в России [Текст]: сборник научных трудов / под ред. Б.А. Ерзнкяна. Вып. 41. - М.: ЦЭМИ РАН, 2017. – 186 с. - С. 149–158. (0,7 п.л.)

14. Ерзнкян Б. А., Магомедов Р. Ш. Институциональные и методологические проблемы управления стратегическим развитием региона на основе государственных программ // Институциональная экономика: развитие, преподавание, приложения [Текст]: сборник научных статей V Международной научной конференции, 15 ноября 2017 г., Москва, Государственный университет управления [под ред. Г.Б. Клейнера]. – М.: ИД ГУУ, 2017. – 382 с. - С. 202–207. (0,35 п.л./0,175 п.л.)

15. Магомедов Р. Ш. Консолидированный бюджет — механизм согласования федеральных и региональных интересов // Львовские чтения – 2017 [Текст] : сборник статей V Всероссийской научной конференции / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2017. – 182 с. - С. 108–110. (0,2 п.л.)

16. Магомедов Р. Ш. О сущности проектного управления программным развитием // Теория и практика институциональных преобразований в России [Текст]: сборник научных трудов / под ред. Б.А. Ерзнкяна. Вып. 39. - М.: ЦЭМИ РАН, 2017. – 187 с. - С. 145–150. (0,35 п.л.)

17. Магомедов Р. Ш. К вопросу о целостности системы управления государственными программами // Теория и практика институциональных преобразований в России / Сборник научных трудов под ред. Б.А.Ерзнкяна. Вып. 37. – М.: ЦЭМИ РАН, 2016. – 187 с. - С. 133-139. (0,5 п.л.)

18. Магомедов Р. Ш. Проекты и программы как элементы управления стратегическим развитием экономики // Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2016): материалы Девятой междунар. конф., 3-5 окт. 2016 г., Москва: в 2-х т. / Ин-т проблем упр. им. В.А. Трапезникова Рос. акад. наук; под общ. ред. С.Н. Васильева, А.Д. Цвиркуна. - Т. 1: Пленарные доклады, секции 1 - 4. – М.: ИПУ РАН, 2016. - С. 309–312. (0,2 п.л.)