
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 332.1

И. А. Бачуринская

ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»,
Санкт-Петербург, e-mail: basia@mail.ru

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

Ключевые слова: региональная экономика, территориальное развитие, государственная программа, стратегия, государственная политика регионального развития

В статье рассматриваются отдельные аспекты территориального развития через реализацию государственных программ. Отмечена необходимость, обусловленная развитием программно-целевого метода управления, в реализации государственных программ с учетом аспектов территориального развития в России на современном этапе. Указано, что в настоящее время принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы реализации государственных программ в рамках программно-целевого метода управления экономикой с акцентом на особенности территориального развития отдельных регионов страны. Также отмечено, что данная правовая база имеет недостатки, которые создают барьеры для формирования институтов территориального развития отдельных территорий и регионов. В заключении сделан вывод о том, что имеется бесспорное преимущество применения программно-целевого метода в рамках реализации государственных программ с учетом территориальных особенностей. Однако необходимо обратить пристальное внимание на существующие проблемы с целью достижения наиболее эффективного управления развитием территорий. При этом необходимо учитывать особенности земли как территориального земельного ресурса и использовать полномочия государства как субъекта экономических отношений. Критерием успешности реализации государственных программ развития территорий может стать также показатель роста рыночной стоимости данной территории как земельной собственности.

I. A. Bachurinskaya

Saint-Petersburg State Economic University, Saint-Petersburg, e-mail: basia@mail.ru

STATE PROGRAMS AS AN INSTRUMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Keywords: regional economy, territorial development, state program, strategy, state policy of regional development.

The article discusses the problematic aspects of the digitalization of the construction industry. The need, due to the development of the digital economy, for digitalization of construction in Russia at the present stage is noted. It is indicated that a number of regulatory legal acts have been adopted in Russia regulating the use of information and telecommunication technologies in various sectors of the economy, however, this legal framework has drawbacks that create barriers to the formation of digital economy institutions, the development of information and telecommunication technologies and related types of economic activities. In conclusion, it was concluded that the digitalization process of the construction industry is inevitable and a rational solution for construction companies in these conditions is the integration of modern technologies in their business activities, training staff to work with new technologies, and encouraging employees who have mastered these technologies. At the same time, it is necessary to take into account the peculiarities of land as a territorial land resource and use the powers of the state as a subject of economic relations. The indicator of the growth of the market value of this territory as a land property can also become a criterion for the success of the implementation of state programs for the development of territories.

Реформирование экономики России и процессы международной экономической глобализации привели к формированию основ и системы стратегического

планирования в разрезе программно-целевого метода управления экономикой. Методы стратегического планирования для нашей страны являются иннова-

ционными разработками в процессах управления и развития территориями и применяются сравнительно недавно. В связи с чем, на настоящем этапе данные методы требуют внимательного отношения, как в нормативно-правовом, так и в методологическом аспекте.

Методы стратегического планирования применительно к вопросам развития территорий привлекательны как инструмент решения задач и проблем развития территорий по критерию максимальной результативности и эффективности для субъектов управления в условиях внешних возмущающих воздействий и с учетом меняющейся конкурентной среды.

Организация процессов управления на текущий момент строится с помощью государственных программ и проектов, основанных на базе стратегии социально-экономического развития. Данный процесс предполагает последовательную постановку стратегических и тактических целей, а также показателей и критериев достижения данных целей. Показатели и критерии, отражающие степень достижения целей государственной программы могут быть выражены как количественно, так и качественно. Однако, на наш взгляд, количественные показатели более точны и предпочтительней.

В настоящее время нормативно-правовая база разработки государственных программ, с учетом развития территорий сформирована [1–4]. В документах [2, 4] указано, что в государственных программах должны формироваться специальные разделы по опережающему развитию приоритетных территорий – Байкальского региона, Дальневосточного федерального округа, Республики Крым, г. Севастополь, Северо-Кавказского федерального округа, Калининградской области и Арктической зоны Российской Федерации. Данные программы выделены в раздел государственных программ «Сбалансированное региональное развитие». В данном разделе представлены следующие государственные программы: «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального окру-

га», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Социально-экономическое развитие республики Крым и г. Севастополя». Общие сведения о программах данного раздела представлены таблице 1.

Из таблицы видно, что данные программы долгосрочные и почти все рассчитаны на срок до 2025 года. Общая сумма бюджетных ассигнований на данные программы составляет 1 072,0 млрд руб. по данным портала госпрограмм РФ. Однако, видно, что по данным портала госпрограмм и постановлениям существует некоторое расхождение сумм финансирования. Кроме того, если рассматривать соисполнителей и участников данных программ, то можно отметить отсутствие Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

При этом, на наш взгляд, необходимо использовать полномочия государства как субъекта экономических отношений. Функции государства обычно рассматриваются как определенная направленность деятельности для решения основных вопросов социально-экономического развития и удовлетворения разнообразных интересов населения страны. В указе Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» отмечены как основные четыре вида функций: оказание государственных услуг, контроль и надзор, принятие нормативных правовых актов, управление государственным имуществом. Одной из наиболее важной, на наш взгляд, функцией является управление государственным имуществом, что подтверждается целым рядом документов, принятых на уровне государственного стратегического планирования. В соответствии со статьей 214 ГК РФ государственной собственностью является «имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, авто-

номным округам (собственность субъекта Российской Федерации)». Имущество, находящееся в собственности государства, представляет собой основу и императив для функционирования государственного сектора экономики и инновационного развития экономики в целом. При этом земельная собственность является наиболее важным и дорогостоящим императивом экономического развития. Земля это важнейший природный ресурс, обеспечивающий развитие территорий и характеризующийся как пространством (территорией), так и плодородием почв, существующими водными объектами и полезными ископаемыми и другими характеристиками. При этом при формировании государственных программ необходимо учитывать как свойства земли, как природного ресурса, так и ее свойства как фактора производства. К свойствам земли как фактора производства относятся как пространственные условия: растительный покров, гидрографическая сеть, так и важнейшее свойство инфраструктура, что достаточно в полной мере учтено при формировании государственных программ по данному направлению. Однако, критерием успешности реализации государственных программ развития территорий может стать также показатель роста рыночной стоимости данной территории как земельной собственности. Необходимо также обратить внимание на слабую ориентированность целевых программ на инновационное развитие и, возможно, использовать методы инновационного управления. В работах [5,6], проведена работа по анализу форм и методов управления государственной собственностью с позиции инновационного развития экономики и выдвинут критерий управления с позиции анализа эффективности управления отдельными объектами собственности. Однако данные методы пока не нашли своего применения в рамках программ развития территорий. Поскольку государство является собственником (по состоянию на 1 января 2018 года в государственной и муниципальной собственности находилось более 92% земель РФ, в собственности граждан и юридических лиц менее 8%) рассчитано по данным

таблицы 2, то возможно программы по территориальному развитию необходимо увязывать с программами управления федеральным имуществом в части земельной собственности, с учетом формирования взаимоувязанным показателей развития процессов развития собственности и территорий.

При всем при этом, если рассматривать, например, программу, связанную с Дальневосточным федеральным округом. По материалам Минвостокразвития России утвержден перечень государственных программ, в которых формируются разделы по развитию дальневосточных территорий. На настоящее время сформированы такие разделы в 29 государственных программах. Основное внимание «дальневосточных» разделов государственных программ сконцентрировано на таких мероприятиях как: развитие сети автомобильных дорог в данном регионе, строительство инфраструктуры для воздушного транспорта, строительство береговых гидротехнических сооружений плавучей атомной теплоэлектростанции в Певеке (Чукотский автономный округ), стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе, строительство объектов здравоохранения, строительство физкультурно-оздоровительных комплексов. Разработаны специальные формы отчета по данным разделам программ с целью отслеживания данных по их реализации и проведения мониторинга. По данным того же обзора Минвостокразвития, можно отметить, что «...благодаря новой государственной политике и работе институтов развития на Дальний Восток привлечено 3,7 трлн. рублей частных инвестиций в реализацию 1,2 тыс. новых инвестиционных проектов, предусматривающих создание 120 тыс. новых рабочих мест. Введено в действие 100 новых предприятий. Начата реализация 199 приоритетных мероприятий социального развития 9 регионов Дальнего Востока за счёт федерального бюджета. В 2017 году отток населения с Дальнего Востока сократился в 1,5 раза. Демографический прирост населения (естественный и миграционный) впервые зафиксирован в Сахалинской области и Камчатском крае» [10].

Таблица 1

Государственные программы Российской Федерации по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (направленные на развитие территорий)

№ п/п	Наименование программы и годы ее реализации	Ответственный исполнитель	Соисполнители программы	Общий объем бюджетных ассигнований на программу	Информация о состоянии программы
1.	Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа 2014-2025 годы	Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики	Министерство экономического развития Российской Федерации	426936266,7 тыс. рублей.	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (в ред. от 29 марта 2019 г. N 361)
2.	Развитие Северо-Кавказского федерального округа 2013-2025 годы, в том числе: I этап – 2013-2015 годы; II этап – 2016-2020 годы; III этап – 2021-2025 годы	Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	Министерство экономического развития Российской Федерации (до 2017 года)	264301272,4 тыс. руб. (241 014 754,4 тыс. руб. по данным портала госпрограмм РФ https://programs.gov.ru/Portal/passport/35)	Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» (в ред. от 11 февраля 2019 г. N 111)
3.	Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными финансами и муниципальными финансами 2013 – 2024 годы, в том числе: I этап – 2013 – 2015 годы; II этап – 2016 – 2020 годы; III этап – 2021 – 2024 годы	Министерство финансов Российской Федерации	Министерство юстиции Российской Федерации	9 553 601 656,1 тыс. руб.	Утверждена Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. N 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (в ред. от 27 марта 2019 г. N 325)
4.	Социально-экономическое развитие Калининградской области 2013 – 2025 годы, в том числе: I этап – 2013 – 2020 годы; II этап – 2021 – 2025 годы	в 2013 году – Министерство регионального развития Российской Федерации; в 2014 – 2025 годах – Министерство экономического развития Российской Федерации	отсутствуют	758947780,2 тыс. рублей (62 721 973,3 тыс. руб. по данным портала госпрограмм РФ https://programs.gov.ru/Portal/passport/35)	Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. N 311 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (в ред. от 29 марта 2019 г. N 375)
5.	Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации 2015-2025 гг., в том числе I этап – 2015-2017 годы; II этап – 2018-2020 годы; III этап – 2021-2025 годы	Министерство экономического развития Российской Федерации (до 26 февраля 2019 г.), Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (с 26 февраля 2019 г.)	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	190452751,7 тыс. рублей (190 451 982,3 тыс. руб. по данным портала госпрограмм РФ https://programs.gov.ru/Portal/passport/35)	Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. N 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (в ред. от 5 июня 2019 г. N 719)

Окончание табл. 1					
№ п/п	Наименование программы и годы ее реализации	Ответственный исполнитель	Соисполнители программы	Общий объем бюджетных ассигнований на программу	Информация о состоянии программы
6.	Социально-экономическое развитие республики Крым и г. Севастополя I этап: 2019 – 2022 годы: 01.01.2019 – 31.12.2022	Министерство экономического развития Российской Федерации	отсутствуют	309 487 057,8 тыс. руб. программу	Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» от 30.01.2019 № 63

Таблица 2

Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности (на 1 января 2018 года, тыс. га)

№, № п/п	Категории земель	МШ	Общая площадь	В собственности граждан	В собственности юридических лиц	В государственной и муниципальной собственности	из них		
							в собственности Российской Федерации	в собственности субъекта Российской Федерации	в муниципальной собственности
A	Б	В	1	2	3	4	5	6	7
1	Земли сельскохозяйственного назначения, в том числе:	1	383227,7	108514	19253,8	255459,9	6279,1	10642,5	12895
1.1	фонд перераспределения земель	2	43361,7	3,3	620,1	43358,4	570,1	1033,8	483,1
2	Земли населенных пунктов, в том числе:	3	20453	4368,3	426,9	15464,6	816,9	347,2	785,7
2.1	городских населенных пунктов	4	8400,4	908	426,9	7065,5	690,7	271,1	514,8
2.2	сельских населенных пунктов	5	12052,6	3460,3	193,2	8399,1	126,2	76,1	270,9
3	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	6	17454,9	37,5	271,3	17146,1	10864,9	420,4	174,1
3.1	Земли промышленности	7	2163,3	21,3	212,3	1929,7	240,8	40,1	90,1
3.2	Земли энергетики	8	150,9		9,3	141,6	30,5	0,3	2,1
3.3	Земли транспорта, в том числе:	9	2362	1,3	22,7	2338	948,5	365,6	39,7
3.3.1	железнодорожного	10	918,2		14,8	903,4	756,2	0,6	1,3
3.3.2	автомобильного	11	1316,6	1,1	5,8	1309,7	155,5	359,9	37,6

Окончание табл. 2

№ № п/п	Категории земель	МШ	Общая площадь	В собственности граждан	В собственности юридических лиц	В государственной и муниципальной собственности	из них		
							в собственности Российской Федерации	в собственности субъекта Российской Федерации	в муниципальной собственности
А	Б	В	1	2	3	4	5	6	7
3.3.3	морского, внутреннего водного	12	22,3		0,1	22,2	4,5		
3.3.4	воздушного	13	50,5	0,2	0,9	49,4	19,3	4,5	0,5
3.3.5	трубопроводного	14	54,4		1,1	53,3	13	0,6	0,3
3.4	Земли связи, радиовещания, телевидения, информации	15	28,3			28,3	10,2	0,2	
3.5	Земли для обеспечения космической деятельности	16	15,6			15,6	14,8		0,2
3.6	Земли обороны и безопасности	17	11978,2	0,1	4	11974,1	9516,3	2,8	24,9
3.7	Земли иного специального назначения	18	756,6	14,8	23	718,8	103,8	11,4	17,1
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	19	47694,2	5,5	10,3	47678,4	31745	9110,4	8,9
4.1	Земли особо охраняемых природных территорий, в том числе:	20	47453,5	0,1	0,4	47453	31685,6	9035,9	1,4
4.1.1	земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов	21	31,9		0,2	31,7	11	2	0,2
4.2	Земли рекреационного назначения	22	219,7	5,4	9,8	204,5	49,4	71,9	6,6
4.3	Земли историко-культурного назначения	23	21		0,1	20,9	10	2,6	0,9
5	Земли лесного фонда	24	1126288,6		0,5	1126288,1	938467,2	378,6	0,4
6	Земли водного фонда	25	28069,9		0,9	28069	502,9	2,1	13
7	Земли запаса	26	89330,8	5,6		89325,2	48,9	5,5	56,3
8	Итого земель в административных границах	27	1712519,1	112930,9	20156,9	1579431,3	988724,9	20906,7	13933,4
9	Из всех земель: земли природоохранного назначения	28	145174,6	2196,2	73,2	142905,2	10687,3	116	1,7
10	Из всех земель: особо ценные земли	29	6295,1	1471,3	46,3	4777,5	889,8	12,1	1,1
	Итого, в % от общей площади земель			6,59	1,17	92,23			

Примечание. Составлено по данным Росреестра: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-gossiyskoj-federatsii>.

Организация процессов управления на основе стратегического планирования и сформированных в процессе планирования задач, целей и приоритетов предполагает реализацию проектов и программ развития территорий с учетом финансирования из различных источников: как из бюджетов разного уровня, так и с использованием средств ведомств и частных инвесторов, а также возможен вариант государственно-частного партнерства. Это еще один бесспорный плюс в использовании программно-целевого метода в рамках реализации территориального развития. Вышеперечисленными обстоятельствами, такими как возможность финансирования на различных уровнях бюджета и внебюджетных средств, а также использование вполне конкретных измеряемых, определенными целевыми показателями целей и задач, выделенных в конкретных программах, определяется бесспорное преимущество применения программно-целевого метода. Однако существуют и ряд проблем: пре-

жде всего, бюрократические задержки и бумажная волокита, связанная с реализацией и отчетность по программам, безответственность, достаточно большое количество документов программно-целевого управления, которые иногда не состыковываются между собой, конкуренция территориального и отраслевого подходов в решении социально-экономических проблем; формализм в формировании показателей и методик оценки эффективности государственных программ (очень подробно данный вопрос разобран в работе [9]), проблемы межведомственного взаимодействия; невысокий уровень исполнительской дисциплины; отсутствие или достаточно слабая ориентированность целевых программ на инновационное развитие. Таким образом, несмотря на достаточно большой задел в данном вопросе, необходимо еще обратить пристальное внимание на существующие проблемы с целью достижения наиболее эффективного управления развитием территорий.

Библиографический список

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года N 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902246112> (дата обращения: 20.12.2019).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, N 32, ст. 4329; 2013, N 43, ст.5557; 2014, N 30, ст.4317; N 48, ст.6877; 2015, N 2, ст.461; N 30, ст.4599; 2016, N 15, ст.2101; N 47, ст.6634; 2017, N 30, ст.4665; 2019, N 25, ст.3253) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902228825> (дата обращения: 20.12.2019).
3. Приказ Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Министерства РФ по развитию Дальнего Востока, Министерства РФ по делам Северного Кавказа от 15 августа 2017 года N 412/127н/243/115 «Об утверждении требований к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме предоставления сводной информации по опережающему развитию приоритетных территорий в государственных программах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902246112> (дата обращения: 29.12.2019).
4. Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71508802/> (дата обращения: 20.12.2019).
5. Акимова Ю.А., Моисеева И.В. Концептуальное обоснование применения инновационного подхода к оценке эффективности управления государственной собственностью республики Мордовия // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6; URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=7353> (дата обращения: 30.11.2019).

6. Бачуринская И.А., Васильева Н.В., Максимов С.Н. Формы управления государственной собственностью в контексте задач инновационного развития // *Фундаментальные исследования*. – 2015. – № 11-7. – С. 1391-1394; URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=39845> (дата обращения: 25.12.2019).

7. Звягинцев П.С. Управление государственной собственностью как императив инновационного развития [Электронный ресурс]: <https://cyberleninka.ru/article/v/upravlenie-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-kak-imperativ-innovatsionnogo-razvitiya> (дата обращения 15.12.2019).

8. Звягинцев П.С. Управление государственным имуществом: состояние и перспективы [Электронный ресурс]: <https://cyberleninka.ru/article/v/upravlenie-gosudarstvennym-imuschestvom-sostoyani-i-perspektivy> (дата обращения 15.12.2019).

9. Марголин А. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // *Экономическая политика*. 2018. Т.13 № 6. С. 54-81; URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/puti-sovershenstvovaniya-metodov-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm/viewer> (дата обращения: 30.11.2019).

10. Развитие Дальнего Востока и Байкальского региона: обзор за 6 лет (по материалам Минвостокразвития России) [Электронный ресурс]: <http://government.ru/info/32207/> (дата обращения: 07.10.2019).