

В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ¹

В статье показано значение оценки результативности государственных программ в связи со все более широким использованием программного подхода в системе государственного управления, стратегического планирования и формирования бюджетов всех уровней. Рассмотрены проблемы и возможности оценки результативности государственных программ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

Государственные программы в системе государственного управления, стратегического планирования и формирования бюджетов всех уровней. Произошедшее несколько лет назад в России кардинальное изменение места и роли программного подхода к государственному управлению обусловило необходимость оценки результативности программ, которая все более становится оценкой государственного управления в целом.

Еще в ходе первой административной реформы [1] был декларирован переход к так называемому «управлению по результатам», предполагавшему жесткую связь целей и затрат на их достижение во всех структурных подразделениях органов исполнительной власти. Это в свою очередь означало овладение программно-проектными технологиями и их постоянное использование в процессе государственного (федерального и регионального) и муниципального управления, следовательно, постоянную оценку результативности принимаемых программных решений. К сожалению, эти намерения, подтвержденные примерами существовавшей в то время зарубежной практики такого подхода к организации государственного управления, по мере спада интереса к наиболее сложным новациям административной реформы, не были реализованы в должной мере [2, с. 67-77, 162-183].

Программно-целевой подход в более строгой и операциональной форме был реализован в практике бюджетного планирования. Опубликовано (летом 2012 г.) правительственное распоряжение о повышении эффективности бюджетных расходов [3] включало в качестве составной части программно-целевые принципы организации работы органов государственной и муниципальной исполнительной власти в связи с переходом к программной структуре бюджетных расходов. При этом такая «ориентация на результат» была связана со всеми видами бюджетных расходов (появилась даже устойчивая аббревиатура БОР – «бюджетирование, ориентированное на результат»). По мнению специалистов [4; 5], использование программно-целевого построения бюджетов позволило бы более четко выявить связь ожидаемых результатов с необходимыми для этого затратами и отказаться от преимущественного распределения бюджетных ресурсов между различными федеральными органами при том, что замена Ст. 179 Бюджетного кодекса РФ «Долгосрочные целевые программы» на Ст. «Государственные программы РФ, государственные программы субъектов РФ и

¹ *Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда (проект № 14-38-00009) «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ» (Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого).*

муниципальные программы» является не сменой названия, а указанием на принципиально иную технологию формирования и утверждения программ, на обязательность ежегодной оценки эффективности их реализации и т.д.

Правительство РФ в свою очередь регламентировало методы, порядок разработки, реализации, оценки эффективности государственных программ в ряде нормативных актов [6; 7]. Однако комплексное определение места и значения программно-целевого подхода в государственном и муниципальном управлении сформулировано лишь в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8]. В Ст. 11 этого закона программы включены в число обязательных документов стратегического планирования: «документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований». При этом к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, относятся стратегия пространственного развития Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития макрорегионов (самый яркий пример – Арктическая зона Российской Федерации), а к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования – государственные программы Российской Федерации. Программированием же в этом законе ранее (Ст. 7, п. 7) названа «деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания». Последнее, согласно Ст. 3, п. 4, суть «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

В контексте предмета настоящей статьи особо значимо, что идеология стратегического планирования в законе 172-ФЗ жестко связывает разработку всех государственных программ с задачами «достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Последние в свою очередь должны быть предварительно определены в стратегии социально-экономического развития, в отраслевых документах стратегического планирования, в стратегии пространственного развития и в основных направлениях деятельности Правительства РФ (Ст. 28).

Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. №1950-р [9] установлен унифицированный Перечень государственных программ, который утверждается правительством страны. В соответствии с Перечнем ответственными исполнителями должны были быть разработаны 43 государственные программы РФ. В 2011 г. были утверждены две государственные программы: «Доступная среда» и «Информационное общество». В 2012-2013 гг. были разработаны и утверждены еще 37 государственных программ. Согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ, в 2014 г. 39 государственных программ были актуализированы и приведены в соответствие с утвержденными параметрами федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. В том же 2014 г. была утверждена государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», первым годом реализации которой был определен 2015 г. Актуализация государственных программ и приведение их в соответствие с утвержденными параметрами федерального бюджета на 2015 г. и плановый период 2016-2017 гг. не осуществлялись ввиду приостановления до 1 января 2016 г. действия соответствующей нормы Бюджетного кодекса РФ [10].

К середине 2015 г. Правительством РФ были утверждены 39 государственных программ², сгруппированных по пяти направлениям: (1) новое качество жизни (т.е. развитие здравоохранения, образования, поддержка семьи и улучшение качества жизни социально незащищенных групп населения, развитие пенсионной системы и др.); (2) инновационное развитие и модернизация экономики (вопросы развития отраслей промышленности, науки, внешнеэкономической деятельности); (3) сбалансированное региональное развитие (региональная политика и развитие макрорегионов, межбюджетные отношения); (4) обеспечение национальной безопасности (оборонеспособность, государственная безопасность); (5) эффективное государство (управление федеральным имуществом, управление госфинансами, развитие финансовых и страховых рынков, внешнеполитическая деятельность, юстиция). На реализацию государственных программ в федеральном бюджете 2016 г. предназначено более 50% всех расходов. В бюджетах отдельных регионов страны доля программных расходов превышает 70% и имеет тенденцию к последовательному росту.

Понятия эффективности и результативности госпрограмм и способы их оценки. Задача оценки результативности государственных программ методологически сложна, что определяется не в последнюю очередь недостаточно корректным отождествлением понятий эффективности и результативности в ранее названных нормативных документах Правительства РФ, определяющих порядок разработки таких программ. Так, в п. 15 Постановления Правительства РФ № 588 от 02.08.2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» указано: «Оценка планируемой эффективности государственной программы ... осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». В п.16 уточняется, что «обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки».

Там же уточнено, что в качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются: «(а) критерии экономической эффективности, учитывающие оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации, и (б) критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке».

В интереснейшем исследовании [11] оценки результативности государственных программ, учитывающем указанную широкую нормативную трактовку этого понятия, подчеркивается, что «и в бюджетном законодательстве, и в законодательстве о стратегическом планировании речь идет об оценке эффективности государственных программ; при этом данный термин понимается достаточно широко и включает оценку степени достижения запланированных результатов и социально-экономических эффектов от реализации программы» [11, с. 80]. Обстоятельно проанализировав практику оценки эффективности и результативности реализации государственных программ в РФ, авторы исследования предложили несколько на-

² Утверждение государственных программ: «Развитие пенсионной системы на 2017-2025 годы», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года» планировалось в более поздние сроки.

правлений ее совершенствования, в том числе, помимо расчета степени достижения показателей, целесообразность учета их динамики посредством расчета индекса результативности государственных программ и его соотношения с уровнем финансирования. Предложенные подходы к оценке государственных программ были апробированы на основе данных о реализации государственных программ в 2014 г., что позволило выявить государственные программы, реализация которых отвечает такому критерию результативности, как экономия бюджетных ресурсов при высокой степени достижения показателей результативности. С конечными выводами рассматриваемого исследования нельзя не согласиться: механизм оценки эффективности государственных программ нуждается в большей ориентированности на учет результативности реализации программ, достижения конечных результатов. Для этого необходимо как повышение качества разработки государственных программ (в частности, обеспечения системного применения требований к формированию показателей результативности их реализации), так и корректировка методических подходов к проведению оценки [11, с. 98].

Представляется, что многие методологические задачи оценки результативности государственных программ могли бы быть решены при четком разделении в них понятий результативности и эффективности. Мы полагаем, что критерии результативности государственных программ, особенно входящих в блок «сбалансированное региональное развитие» и призванных оказывать регулирующие воздействия на состояние территориальных систем разного масштаба и статуса, не тождественны эффективности в ее традиционной трактовке, которая подразумевает соотношение количественно выраженного экономического эффекта и затрат на его достижение.

Что касается оценки эффективности трансформации территориальных систем – это отдельный и до сих пор мало разработанный сюжет экономической науки в связи с разновременностью и трудностями вычленения собственно экономической компоненты изменений в демографическом, социально-инфраструктурном, национально-этническом, природно-ресурсном, экологическом и других потенциалах территории. Тем не менее такую эффективность следует в обязательном порядке рассчитывать и учитывать, поскольку государственные программы практически полностью состоят из инвестиционных проектов [12]. Для оценки их эффективности (и экономической, и общественной) существует подробно разработанный методический аппарат, который, в частности, изложен в [13].

Сущностные различия эффективности и результативности государственных программ сформулированы много лет назад³, и с тех пор представления о результативности как особой критериальной форме оценки программ неоднократно воспроизводились в контексте различных исследований. В связи с этим здесь и далее результативность понимается исключительно как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов), выраженных в количественных параметрах или в другой форме, позволяющей выполнить такую оценку. При этом не существенны ни затраты на достижение поставленной цели (это должны оценивать показатели эффективности затрат), ни качественная или содержательная оценка этой цели, ни социальные, ни политические или иные последствия. Критерием выступает степень достижения результата: выполнен полностью, частично, на столько-то процентов, не достигнут. Поэтому количественное или предельно конкретное качественное выражение целей становится главным условием оценки результативности государственных программ как целена-

³ Например, в выдержавшей более десяти переизданий книге [14] в разделе «Программные механизмы государственного регулирования территориального развития» выделены подразделы «Ожидаемый результат и его цена», «Эффективность» и «Результативность программ». В последнем из них отмечается: «Результативность программ мы трактуем, во-первых, как меру соответствия ее результатов поставленной цели и, во-вторых, как степень приближения к последней... При оценке результативности программ по второму критерию важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев – и конкретизирующих ее задач» [14, с. 356-357].

правленных регулятивных воздействий на состояние территориальных систем, а четко зафиксированные параметры целей и подцелей программ – единственной возможностью параметрической декомпозиции их общей результативности.

Вышесказанное определяет и другие принципиальные отличия оценок эффективности программных решений от оценок их результативности. Эффективность можно оценивать на всех стадиях разработки и реализации программ, начиная со стадии предварительных обоснований частных проектов, а результативность (в нашей трактовке этого понятия) можно оценивать только «по факту», сопоставляя степень уже начатого выполнения программы и ее отдельных задач (подпрограмм, проектов). Экономическую эффективность можно оценивать как по отдельным программным проектам, так и (учитывая допустимость интегральных, в том числе ранжированных оценок) по программам в целом. Результативность же большинства государственных программ в целом (если только это не программы создания одного целостного объекта, например конкретной транспортной магистрали) в связи с их многоцелевым характером оценить крайне трудно. В этом случае надежность будущей оценки результативности государственных программ прямо зависит от конкретности формулировок целей и их параметрических характеристик. Это можно подтвердить на основе сопоставления возможностей оценки результативности двух предметно близких государственных программ, разработанных примерно в одно время: «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

Госпрограмма развития Дальнего Востока и Байкальского региона: возможности оценки результативности. Ответственным исполнителем первой из названных программ [15] определено Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, а участниками программы – 11 федеральных органов исполнительной власти⁴, целесообразность привлечения которых к непосредственному участию в реализации программы не вызывает сомнений. Формулировки целей, задач и ожидаемых результатов рассматриваемой программы в ее паспорте последовательно уточняются. Так, первоначально указано, что программа преследует две главные цели: ускоренное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона и улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона. Оценка достижения этих целей в связи с использованием чрезмерно общих понятий «ускоренное развитие» и «улучшение» может быть весьма произвольной.

Несколько проясняют этот вопрос формулировки задач Программы: «(1) развитие транспортной доступности и повышение качества жизни на территории Дальнего Востока и Байкальского региона за счет строительства и реконструкции участков автомобильных дорог регионального значения; (2) обеспечение своевременного и надежного вывоза товаров, произведенных на территории Дальнего Востока, а также проходящих транзитом через территорию Дальнего Востока и Байкальского региона, за счет значительного увеличения пропускной способности железных дорог и развития морских портов и (3) создание основы для повышения мобильности населения Дальнего Востока и Байкальского региона за счет осуществления реконструкции аэропортов регионального и местного значения» [15].

Дальнейшее приближение к оценке результативности рассматриваемой программы содержат формулировки ожидаемых результатов (критериев) ее реализации: «(а) устра-

⁴ Одно из них – Министерство регионального развития РФ – к началу реализации программы было упразднено. Остальные включают: Федеральное агентство морского и речного транспорта, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Федеральное агентство воздушного транспорта, Министерство здравоохранения РФ, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Министерство энергетики РФ, Федеральное агентство связи, Федеральное дорожное агентство, Министерство образования и науки РФ и Федеральное агентство по рыболовству.

нение существенных межрегиональных диспропорций развития на базе опережающего социально-экономического развития макрорегиона; (б) создание условий для роста численности населения макрорегиона, повышение общего качества жизни; (в) развитие производственной и социальной инфраструктуры; (г) реализация потенциала экономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона; (д) развитие традиционных видов деятельности и формирование предпосылок для создания ядра новых высокотехнологичных производств в добывающей и обрабатывающей промышленности; (е) наращивание уровня инвестиционной активности за счет использования всех видов ресурсов (государственных, частных, иностранных); (ж) увеличение объема инвестиций к концу действия Программы в 2,2 раза; (з) создание новых высокопроизводительных рабочих мест, повышение эффективности использования трудовых ресурсов; (и) преодоление процессов анклавизации в макрорегионе за счет развития транспортного потенциала; (к) модернизация социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, жилищный сектор, обеспечивающая значительное повышение качества человеческого капитала, стандартов качества жизни и социального обеспечение населения; (л) рост численности населения макрорегиона к 2025 году до 10,75 млн. человек» [15].

Каждый из перечисленных качественных критериев реализации Программы может быть выражен в количественных параметрах, позволяющих оценить ее результативность как степень достижения этих параметров на всех этапах ее десятилетней реализации. В рассматриваемом документе некоторые такие параметры (которые, к сожалению, редко встречаются в практике государственного программирования) предложены в обобщенном виде. В их числе (%): индекс роста ВРП (год к году); индекс роста ВРП нарастающим итогом к 2011 г.; доля макрорегиона в структуре ВРП; доля макрорегиона в структуре российского ВВП; доля обрабатывающих производств в структуре ВРП макрорегиона; индекс роста инвестиций в сопоставимых ценах (год к году); численность населения на 1 января (млн. чел.); доля макрорегиона в доходах консолидированного бюджета РФ. Перечисленные критерии и параметры позволяют оценить результативность реализации Программы в целом.

Сходные критерии и параметры, т.е. по сути ожидаемые результаты выполнения Программы, четко зафиксированы для каждой из ее подцелей, что позволяет получить оценку результативности каждой составляющей Программы. Так, конечные результаты подцели «развитие транспортной и энергетической инфраструктуры для обеспечения ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона и улучшения инвестиционного климата в макрорегионе» охарактеризованы следующими количественными параметрами: прирост на 681,2 км протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию; увеличение производственной мощности портов на 15,65 млн. т; ввод в эксплуатацию после реконструкции 40 аэропортовых комплексов и посадочных площадок региональных и местных воздушных линий; строительство 48-ми разъездов на Байкало-Амурской железнодорожной магистрали; увеличение грузооборота на Восточном полигоне Транссибирской и Байкало-Амурской железнодорожных магистралей до 587,6 млрд. т-км/год [15].

Принципиально иным по сравнению с вышеприведенными формулировками ожидаемых результатов выполнения государственной программы развития Дальнего Востока и Байкальского региона представляется содержание соответствующих формулировок, зафиксированных в Паспорте и в основном тексте другой госпрограммы, «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»⁵ [16].

⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2014 г. № 1393 относительно замены упраздненного Минрегиона РФ на Минэкономразвития РФ.

Госпрограмма развития Арктической зоны Российской Федерации: специфика оценки результативности. Ответственным исполнителем программы установлено Минэкономразвития РФ, а участниками программы – Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, Министерство транспорта РФ, Министерство промышленности и торговли РФ и Министерство иностранных дел РФ. Целью программы заявлено повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны РФ, а задачами – усиление координации деятельности органов государственной власти при реализации государственной политики в Арктической зоне РФ и организация мониторинга социально-экономического развития этой зоны. Такие задачи до сих пор не ставились ни в одной государственной программе России и субъектов РФ.

В состав программы включена единственная подпрограмма «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации». В качестве ее цели определено «создание системы координации деятельности органов государственной власти при реализации государственной политики в Арктической зоне РФ», а в качестве задач – «совершенствование системы статистического наблюдения за показателями социально-экономического развития Арктической зоны РФ; обеспечение эффективного управления государственными ресурсами и нормативно-правового регулирования в сфере реализации государственной политики на территории Арктической зоны РФ и информационное обеспечение государственной Программы».

Вышеперечисленное определяет специфику оценки результативности программы как единственной в России, призванной координировать выполнение отдельных заданий ранее принятых государственных программ РФ – федеральных целевых программ РФ и мероприятий федеральной адресной инвестиционной программы – реализуемых на территории Арктической зоны РФ⁶. Об этом четко свидетельствует Паспорт программы: «Целевые индикаторы и показатели Программы отражаются в иных государственных программах РФ, реализуемых на территории Арктической зоны РФ; состав показателей определяется в рамках работы межведомственной комиссии по реализации государственной политики в Арктической зоне РФ после выделения Арктической зоны РФ в отдельный объект статистического наблюдения». Тем не менее там же выражается уверенность в том, что «реализация Программы наряду с мероприятиями, предусмотренными отраслевыми государственными программами РФ и федеральными целевыми программами в части развития Арктической зоны РФ, окажет положительное влияние на обеспечение национальной безопасности страны; рост ее международного авторитета; социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ» [16].

Оценка результативности рассматриваемой госпрограммы может либо характеризовать уровень координации выполнения заданий других программ (исключительно сложный объект оценки), либо придать Арктической зоне РФ статус «объекта статистического наблюдения». В первом случае оценка результативности всего комплекса «арктических» заданий и проектов, содержащихся в координируемых программах, должна, прежде всего, осуществляться в отношении самих этих программ, которые, однако, и содержательно, и хронологически существенно различаются.

Таковы, в частности, рассмотренная выше госпрограмма «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»; федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» в рамках госпрограммы РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций,

⁶ В тексте программы сказано: «На территории Арктической зоны Российской Федерации как составной части Российской Федерации действуют все государственные программы Российской Федерации. В то же время в некоторых государственных программах Арктической зоне Российской Федерации уделяется особое внимание и выделяются специфические для этой территории меры государственной политики» [16].

обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»; федеральные целевые программы «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» и «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2020 годы)» в рамках госпрограммы РФ «Развитие транспортной системы»; федеральная целевая программа «Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 годы» в рамках госпрограммы «Развитие судостроения на 2013-2020 годы». В этой связи особо отметим комплекс программ развития социальной сферы, в том числе федеральную целевую программу развития образования на 2011-2015 гг. в рамках государственной программы «Развитие образования на 2013-2020 годы» и федеральную целевую программу «Культура России (2012-2018 годы)» в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма на 2013-2020 годы».

Разносторонний характер оценок результативности можно показать на примере заданий всего одной координируемой в составе госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года» – а именно госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 годы». В ней предлагается организация комплексных исследований в высокоширотных районах Арктики, включая дрейфующие станции «Северный полюс»; исследование изменения климата и его последствий; оценка гидрометеорологического режима и климатических ресурсов; развитие фондов данных Росгидромета, его научно-исследовательского и экспедиционного флота. Также предусмотрено обеспечение функционирования системы постоянной оценки негативного воздействия на Арктику выбросов вредных (загрязняющих) веществ источниками, расположенными в пределах и вне территории Арктической зоны РФ. В рамках воссоздания российской космической наблюдательной системы предполагаются запуск и обеспечение непрерывного функционирования космической гидрометеорологической системы, состоящей не менее чем из семи спутников (трех геостационарных метеоспутников серии «Электро», трех полярно-орбитальных спутников серии «Метеор» и океанографического спутника), а также создание и обеспечение непрерывного функционирования космической системы «Арктика» (включая двух метеоспутников типа «Молния» на высокоэллиптических орбитах и не менее двух аналогичных спутников – на низких полярных орбитах).

Развитие гидрометеорологического и гелиогеофизического обеспечения деятельности в Арктике будет осуществляться путем восстановления до минимально необходимого уровня гидрометеорологических и гелиогеофизических наблюдений, отвечающих требованиям точности краткосрочного прогноза погоды и предупреждения об опасных гидрометеорологических явлениях, в том числе с помощью автоматических и автоматизированных средств измерений. Кроме того, требуется построить и оснастить современным оборудованием семь новых крупнотоннажных судов (водоизмещением 3-10 тыс. т) для выполнения мониторинга состояния и загрязнения акваторий в Дальневосточном и Арктическом регионах России, а также восемь новых среднетоннажных научно-исследовательских судов (водоизмещением 200-300 т) для выполнения работ федерального значения на Охотском, Баренцевом, Белом морях и в других акваториях. Предусмотрены меры по созданию базы данных комплексных исследований морской среды, океанов и морей, необходимых для осуществления различных видов морской деятельности в Российской Федерации (мореплавания по Северному морскому пути, рыболовства, морского флота и обороны страны).

Запланированы работы по ликвидации ущерба, нанесенного прошлой хозяйственной деятельностью на архипелаге Земля Франца-Иосифа (сбор и вывоз бочкотары, рекультивация земель). Также предусматривается ликвидация последствий прошлой хозяйственной деятельности нефтегазодобывающего комплекса в дельте р. Печоры на территории государственного природного заповедника «Ненецкий».

Все это – программные задания, требующие оценки результативности только по одному направлению реализации рассматриваемой госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В то же время согласно «Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспече-

ния национальной безопасности на период до 2020 года», заявленной в качестве исходного концептуального документа разработки рассматриваемой программы, целый ряд направлений развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности отнесен к разряду приоритетных. В их числе комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ; развитие науки и технологий; создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; обеспечение экологической безопасности; международное сотрудничество в Арктике.

В стратегии также указано, что основными механизмами ее реализации являются Программа, иные государственные программы РФ, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие территории Арктической зоны РФ. Такая мозаичность механизмов координации в рассматриваемой госпрограмме, представляющей собой совокупность фрагментов уже принятых программ, входит в противоречие с общегосударственной значимостью арктического мегапроекта и в существенной степени ограничивает эффективность госпрограммы.

И возможности, и проблемы разработки предметного перечня критериев результативности программы наглядно иллюстрирует ее целевой подраздел. Вначале в нем указано, например, что «в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации и с учетом проблем в ее социально-экономическом развитии целью Программы является повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны» [16]. Однако общепринятого критерия «уровня социально-экономического развития» регионов, а тем более – мега-регионов (самый обширный и разнородный из них – утвержденная Арктическая зона РФ) не существует. Как доказывают научные исследования и практический опыт, ни рост ВРП, ни рост доходов и увеличение продолжительности жизни населения и никакой другой единственный критерий не может считаться удовлетворительным.

В рассматриваемой госпрограмме также предложено считать, что «повышение уровня социально-экономического развития» Арктической зоны будет достигнуто при следующих условиях: «(а) расширении ресурсной базы этой зоны для обеспечения потребности страны в различных видах стратегического сырья, (б) создании в этой зоне благоприятного оперативного режима, (в) защите природной среды Арктики и ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата, (г) формировании в этой зоне единого информационного пространства, (д) обеспечении высокого уровня фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями (в том числе разработка средств для решения задач обороны и безопасности, а также для надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в природно-климатических условиях Арктики), (е) обеспечении режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация». При этом предполагается, что «решение указанной задачи, в том числе путем включения вопросов социального развития Арктической зоны в стратегии долгосрочного социально-экономического развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации, отраслевые стратегии и программы, обеспечит ускорение социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [16].

Выделить соответствующие перечисленным целевым критериям количественные параметры, в принципе, необходимо. Как показано в наших предыдущих публикациях [17-22], главной задачей следует считать выделение таких параметров, которые характеризовали бы качественные сдвиги в уровне социально-экономического развития. В их числе: (1) рациональное, т.е. экономически выгодное и экологически приемлемое изъятие любых природных ресурсов в совокупности с мерами по восстановлению их возобновляемого потенциала; (2) сбалансированность мест приложения труда и системы расселения; (3) реальная диверсификация хозяйственной деятельности с учетом развития экономически взаимовыгодных связей с другими территориями страны и зарубежными странами; (4) реальное обеспечение законодательно установленных прав коренного населения на территории традиционного природопользования и прав, вытекающих из этнической самоидентификации представителей этого населения; (5) согласованность мер экономической, социальной и природоохранной политики федеральных, региональных и муниципальных органов власти на территории Арктической зоны; (6) скоординированное участие действующих (и предполагающих действовать) в Арктической зоне России бизнес-структур в сфере реализации стратегии комплексного развития этой зоны и (7) повсеместная реализация общих для всей Арктической зоны принципов комплексного развития на всех ее территориях и нормативно закрепленных эксклюзивных условий в отдельных секторах (районах) этой зоны, выделенных с учетом особенностей природно-климатического, территориального, национально-этнического и иного характера.

Но и эти уточняющие критериальные основы повышения уровня социально-экономического развития должны быть дополнены такими важнейшими позициями, как сбалансированность национальных и корпоративных интересов; применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм и использование эффективных ресурсосберегающих технологий; рациональное сочетание мест постоянного проживания и временного нахождения людей с безусловным обеспечением современных условий их жизнеобеспечения и основных социально-бытовых и культурных потребностей; органичное включение восстанавливаемого военного присутствия в общую концепцию комплексного развития Арктической зоны [23]; повсеместное и бесперебойное транспортное сообщение внутри этой зоны и за ее пределами; наличие мер особого государственного регулирования трудовых, бюджетно-налоговых, национальных и иных отношений.

Предложенная процедура уточнения и «развертки» утвержденных целей и подцелей Программы в систему критериальных оценок результативности ее выполнения вполне реализуема, но для этого необходима существенная корректировка Программы в ранее указанных направлениях. Это необходимо и в связи с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» (Ст. 3 п. 11), в котором нормативно закреплен «принцип измеряемости целей». Он подразумевает, что «должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования».

Госпрограмма развития Арктической зоны Российской Федерации: оценка результативности в контексте потенциала регулирующего воздействия. При оценке результативности рассматриваемой госпрограммы следует учитывать, что на состояние хозяйственных структур и территориальных систем этого региона влияют практически все регулятивные действия государства. На правовую и экономическую среду функционирования этих систем и на условия образования и деятельности социальных и иных институтов на территории Арктической зоны

вливают тысячи уже принятых и сотни ежегодно принимаемых новых федеральных законов, десятки тысяч ежегодно обновляемых предписаний Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, регламентаций субфедеральных и муниципальных органов. Все они обладают свойствами регулирующих воздействий, и не случайно в последние годы публикуется множество материалов как официальных, так подготовленных известными общественными организациями, в частности «Деловой Россией», с оценками влияния принятых нормативно-правовых документов на социально-экономическую ситуацию.

Практика таких оценок была, в частности, регламентирована Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации» [24]. Согласно п. 15 этого Постановления, сводный отчет (см. [25]) о такой оценке «формируется разработчиком с использованием программных средств официального сайта и подписывается руководителем структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, ответственного за подготовку проекта акта».

При этом отчет о проекте акта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать сведения: а) степень регулирующего воздействия проекта акта; б) описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы; в) анализ международного опыта в соответствующих сферах деятельности; г) цели предлагаемого регулирования и их соответствие принципам правового регулирования, программным документам Президента РФ и Правительства РФ; д) описание предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы; е) основные группы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, иные заинтересованные лица, включая органы государственной власти, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка количества таких субъектов; ж) новые функции, полномочия, обязанности и права федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления или сведения об их изменении, а также порядок их реализации; з) оценка соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; и) новые преимущества, а также обязанности или ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности либо изменение содержания существующих обязанностей и ограничений, а также порядок организации их исполнения; к) оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений; л) информация об отмене обязанностей, запретов или ограничений для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности⁷; м) риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий; н) описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования; о) необходимые для достижения заявленных целей регулирования

⁷ Подпункт «л» изложен в новой редакции, вступившей в силу с 1 октября 2015 г. на основе Постановления Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 [26]. Этим же Постановлением сводный отчет для проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия должен содержать сведения, указанные в подпунктах «а» – «к» и «м» – «у», а для проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия должен содержать сведения, указанные в подпунктах «а», «б», «г» – «е», «м», «о» и «р» – «у» (См. [26]).

организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия; п) индикативные показатели, программы мониторинга и иные способы (методы) оценки достижения заявленных целей регулирования; р) предполагаемая дата вступления в силу проекта акта, необходимость установления переходных положений (переходного периода), а также эксперимента; с) сведения о размещении уведомления, сроках представления предложений в связи с таким размещением, лицах, представивших предложения, и рассмотревших их структурных подразделениях разработчика; т) сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта; у) иные сведения, которые, по мнению разработчика, позволяют оценить обоснованность предлагаемого регулирования» [24; 26].

Все меры регулирующего воздействия органов федеральной, региональной и муниципальной власти на состояние территориальных систем разного уровня в качестве инструментов собственно региональной политики применяются только после принятия тех или иных нормативных актов, но практически ни один из них не проходит вышеуказанную процедуру. Перечень наиболее распространенных мер включает около двух десятков наименований, которые можно условно разделить следующим образом⁸:

1) по масштабу регулирующего воздействия на территориальные системы – на три группы: группа А воздействует на конкретные компоненты и связи территориальной системы; группа Б – на структуру такой системы в целом; группа В – на тип территориальной системы;

2) по характеру регулирующего воздействия – на две группы: (а) общераспространенные и (б) эксклюзивные, ориентированные на конкретную территориальную систему;

3) по продолжительности регулирующего воздействия – на (1) единовременные, (2) периодические и (3) долговременные (постоянного действия).

Анализ особенностей различных регулирующих мер с использованием предложенной классификации их воздействий на состояние хозяйствующих субъектов и территориальных систем в Арктической зоне РФ позволяет получить важные типологические характеристики, необходимые для решения задач социально-экономического развития Арктики. В частности, межбюджетное субсидирование может быть представлено как комплекс мер регулирующего воздействия, интегрирующего типы воздействий с индексами групп А, а, 1 или А, а, 2 (в символическом виде соответственно $\Sigma R_{A,a,1}$ или $\Sigma R_{A,a,2}$); изменение распределения налогов между уровнями бюджетной системы – в виде $\Sigma R_{A,a,2}$; обеспечение прямых инвестиций в строительство крупного производственного объекта в зависимости от масштаба системы – $\Sigma R_{A,b}$ или $\Sigma R_{B,b}$; принятие решений и выделение средств на развитие внутреннего рынка арктических территорий – $\Sigma R_{B,b}$; выделение и освоение инвестиций в диверсификацию экономики арктического монопрофильного города – $\Sigma R_{B,b,3}$ или $\Sigma R_{B,b,3}$; развитие внутри- и межрегиональной транспортной инфраструктуры Арктической зоны – $\Sigma R_{B,b,3}$; изменение организационно-правового статуса арктических территорий – $\Sigma R_{B,b,3}$; реализация программы реабилитации арктических депрессивных территорий – $\Sigma R_{B,b,3}$ или – $\Sigma R_{B,b,3}$ и т.д.

Показательно, что из 19-ти проанализированных мер регулятивного воздействия на хозяйственные и социальные объекты Арктической зоны РФ только три не оказывали долговременного влияния на их состояние и только четыре – на всю территориальную систему в целом. При этом степень воздействия на состояние объектов программного и иного регулирования различалась в несколько раз в связи с характером использованной меры и особенностями упомянутых объектов.

⁸ Обозначения А, Б и В; (а) и (б); (1), (2) и (3) – индексы соответствующих типов мер.

Это позволяет выделить следующие основные типы трансформации хозяйственных структур и территориальных систем в российской Арктике по критерию их «чувствительности» (реакции) к конкретным регулирующим воздействиям: полностью управляемые, частично управляемые и неуправляемые. При этом степень управляемости каждой из таких структур и систем может варьировать в зависимости от тех или иных регулирующих воздействий, поэтому отнесение этих систем и структур к одному из вышеуказанных типов трансформации возможно только на основе учета всех доступных мер регулирующих воздействий и их результатов. Институциональный экономико-правовой анализ форм регулирования регионального развития, а также диагностика пробелов и противоречий законодательства в этой области изложены в коллективной монографии ведущих российских специалистов [27]. В ней метод оценки регулирующего воздействия правовых актов уточнен на основе использования критериев реализации процедур разработки и принятия управленческих решений.

В идеале целью программных и иных регулирующих воздействий должно стать приведение проблемной (внутренне разбалансированной) территориальной системы Арктики в режим поддерживаемого стабильного функционирования. Естественно, что для отдельных видов хозяйственных структур, территориальных систем и их фактического состояния пути достижения стабильности различны. Следовательно, должны различаться и меры регулирующего воздействия с учетом их возможной результативности в условиях характерного для российской Арктики аномально рассредоточенного типа расселения, арктических моногородов, особо охраняемых территорий, районов нового промышленного освоения, территорий компактного проживания коренных малочисленных народов и т.д.

В практике современного государственного управления цели приведения проблемных (внутренне разбалансированных) хозяйственных структур и территориальных систем в режим стабильного функционирования или поддержания их в этом режиме редко декларируются, и в качестве целей чаще всего называются направления использования тех или иных регулятивных мер. Таковы, например, целевые обоснования всех без исключения мер в системе межбюджетных отношений, программ снижения безработицы и др. То же относится и к государственным решениям относительно трансформации состояния территориальных мегасистем, например, Дальнего Востока и Байкальского региона или Арктической зоны РФ.

При этом достижение желаемой результативности изначально осложняется несколькими обстоятельствами: субъективным фактором принятия решений, ожидаемой априори высокой результативности регулирующих воздействий; неудачным выбором институтов реализации таких воздействий; вялой реакцией ключевых участников реализации программных решений на предлагаемые регулятивные импульсы; отсутствием долговременного интереса государства к регулирующим нововведениям. Это может существенно исказить результативность принятой программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» и определяет необходимость оценки ее выполнения с учетом рассмотренных обстоятельств.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 24.10.2005 г. №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг.». <http://base.garant.ru/188767/>
2. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чуеллина Н.Н. Качество государственного муниципального управления и административная реформа. М.: Европроект, 2006.
3. Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р «Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по её реализации в 2010 г.» <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6639347/#ixzz3uPDEXkXG>

4. Савельева Ю.В., Савельева М.Ю. Концепция программного бюджетирования: проблемы и перспективы внедрения // *Управление экономическими системами*. 2014. № 11. С. 33.
5. Губанова Е. Е. Программный бюджет: региональный уровень // *Актуальные вопросы экономических наук: материалы II междунар. науч. конф. (г. Уфа, апрель 2013 г.)*. Уфа: Лето, 2013. С. 101-103.
6. Постановление Правительства РФ № 588 от 02.08.2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. От 17.07.2015 г.). <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/>
7. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». <http://www.rg.ru/2014/04/04/metodika-site-dok.html>
8. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СЗ РФ от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I) ст. 3378.
9. Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (ред. от 02.11.2015) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации». СЗ РФ. 22.11.2010. № 47. Ст. 6166.
10. http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64713&atr:area_id=4&atr:page_id=2104&atr:porip=Y#ixzz3uVSwkxNT
11. Южаков В., Добролюбова Е., Александров О. Как оценить результативность государственных программ: вопросы методологии // *Экономическая политика*. 2015. №6. С. 79-98.
12. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // *МИР (Модернизация, Инновации, Развитие)*. 2015. том 6. № 4 (24). С. 10-19.
13. Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика. 5-е изд. М.: ПолиПринтСервис, 2015. 1300 с.
14. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного развития территории // М.: УРСС, 1997. С. 372.
15. http://minvostokrazvitiya.ru/upload/iblock/b0e/gp_mv_r_visual.pdf
16. <http://www.rg.ru/2014/04/24/arktika-site-dok.html>
17. Ивантер В.В., Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2014. № 6. С. 6-24.
18. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики: вопросы методологии и организации // *Российский экономический журнал*. 2015. № 2. С. 84-104.
19. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Методологические основы системной диагностики сложившейся ситуации и проблем в Арктической зоне России // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2015. № 2. С. 47-59.
20. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики как предмет системного исследования государственного программно-целевого управления: вопросы методологии // *Экономика региона*. 2015. № 4. С. 9-20.
21. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Новое обустройство Арктики: вызов и социально-экономический ресурс будущего России // *Проблемы теории и практики управления*. 2015. № 6. С. 54-60.
22. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Научный и институциональный потенциал комплексного развития российской Арктики в средне- и долгосрочной перспективе // *Проблемы прогнозирования*. 2015. № 6. С. 58-66.
23. Фролов И.Э. Освоение российской зоны Арктики: проблемы воссоздания транспортной и военной инфраструктур // *Проблемы прогнозирования*. 2015. № 6. С. 67-74.
24. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации». <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=187957;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.24161056661978364>
25. Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия». http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/info/lib/doc20130527_08
26. Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)». http://base.garant.ru/70858444/#block_200921#ixzz3x76twRoC
27. Казанцев Н.М., Бухвальд Е.М., Бахтизин А.Р. и др. *Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации / Под ред. Н.М. Казанцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. ЗАО «Гриф и К», 2013. 468 с.*