

УДК 631.61(57)(001.63)

DOI: 10.33764/2411-1759-2020-25-1-254-262

## ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В ОСВОЕНИИ СИБИРИ

*Владимир Ильич Клисторин*

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, тел. (913)782-55-37, e-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Обсуждаются проблемы внедрения системы целевого управления в регионах Российской Федерации в долгосрочной перспективе. Успешность использования системы программно-целевого планирования и управления на региональном уровне зависит от выбора приоритетов и соотношения программ и проектов в процессе планирования, последовательности их разработки, качества используемых методик и финансового обеспечения планируемых результатов. В статье показано, что региональная политика в Российской Федерации базируется на приоритете проектного подхода, а региональные программы представляют собой набор базовых проектов, которые не всегда направлены на развитие территории и формирование внутреннего рынка. Анализ стратегических документов Правительства РФ показывает, что большая часть регионов Сибири не рассматривается в качестве стратегически значимых регионов страны. Эти обстоятельства вместе с продолжающимся процессом централизации финансовых ресурсов на уровне федерального центра являются главным препятствием на пути реализации программ развития Сибири и субъектов Федерации на ее территории, а также затрудняют реализацию программ развития Дальнего Востока.

**Ключевые слова:** цели, программы, проекты, планирование, реализация, межбюджетные отношения, Сибирь.

### *Введение*

После принятия Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] завершено создание системы стратегического планирования в нашей стране. Разработана и утверждена нормативно-правовая и методическая база, обеспечено информационное и организационное сопровождение процессов планирования и мониторинга проектов и программ [2]. Определены стратегические цели и национальные проекты, которые должны обеспечить их реализацию [3], утвержден перечень федеральных программ [4]. Накоплен значительный опыт разработки программ на уровне регионов и отдельных субъектов РФ, включая Новосибирскую область [5–6].

Однако реализация стратегических документов остается неудовлетворительной. Особенно это касается региональных программ, утвержденных даже на уровне Правительства РФ. Анализ стратегических документов, принятых на уровне субъектов Федерации, федеральных округов и макрорегионов, показывает, что их реализация сталкивается с большими трудностями как по причине недостаточного финансирования отдельных проектов, а также значительных изменений государственной социально-экономической политики и институциональных условий на уровне Федерации.

### ***Методология и методика***

Анализ эволюции принципов проектно-программного подхода к стратегическому планированию применительно к Российской Федерации и критический анализ их реализации представлен в монографии В. Е. Селиверстова [7]. Значительный вклад в разработку методологии и методики разработки программ социально-экономического развития регионов России внесли А. С. Новоселов, В. Е. Селиверстов, Б. С. Жихаревич и ряд других авторов [7–13]. Большинство исследований в данной области посвящено поиску и обоснованию новых точек роста в регионах, совершенствованию методик отбора проектов и обоснованию инструментов государственной поддержки проектов.

Вместе с тем ощущается явный недостаток работ в части анализа причин неудовлетворительной реализации региональных стратегий и механизмов трансформации программных документов в планы их реализации. Особенно это касается восточных регионов страны, в частности, Сибири. Поэтому целью настоящей работы является анализ реализации стратегий и программ развития Сибири и выявление причин значительного расхождения, с одной стороны, между декларируемыми приоритетами и реальным развитием региона и, с другой стороны, между планировавшимися и достигнутыми значениями индикаторов социально-экономического регионов Сибири. Представляется, что анализ причин неудач в данной области не менее ценен, чем анализ достижений.

В частности, недавно утвержденная Стратегия пространственного развития Российской Федерации [14] подверглась критике еще на этапе обсуждения в экспертном сообществе [15, 16], поскольку была недостаточно согласована с другими стратегическими документами и предполагала дальнейшую концентрацию населения и экономической активности в небольшом числе крупнейших агломераций, что применительно к восточным районам страны означало продолжение сложившихся негативных демографических и экономических тенденций. Кроме того, в эту стратегию было заложено недостаточно обоснованное положение о росте производительности труда и эффективности с ростом численности населения городов, что противоречило результатам эмпирической проверки этой гипотезы [17].

Исходя из целей исследования, в работе использованы историко-экономические и статистические методы, анализ научных и нормативно-правовых текстов, методы сопоставлений и аналогий [18, с. 86–91].

### ***Результаты***

Управление по целям базируется на основных гипотезах, лежащих в основе программно-проектного подхода, которые можно сформулировать следующим образом:

1) правительство имеет цели, частично противоречащие друг другу и требующие компромиссного решения, причем эти цели можно выразить в количественной форме в виде исчерпывающего набора индикаторов;

2) правительство максимизирует степень достижения целей в условиях известных ресурсных ограничений, включая финансовые и институциональные;

3) правительство заинтересовано в выборе инструментов, минимизирующих издержки осуществления политики, включая эффекты обратной связи.

При принятии этих гипотез выработка экономической и бюджетной политик могла бы быть формализована, а роль экономиста свелась бы к разработке или освоению некой модели, которая выдавала бы качественный прогноз при тех или иных значениях управляющих параметров, отражающих сценарии изменения внешней среды и набора проектов, предлагаемых к реализации.

Но, во-первых, органы власти и управления часто специально стремятся сформулировать свои цели расплывчато, как из боязни встретить сопротивление, так и из-за нежелания быть подвергнутым критике впоследствии. Во-вторых, они обычно не желают устанавливать иерархию или приоритетность целей и не акцентируют внимания на противоречиях между целями. В-третьих, предполагается, что органы власти и управления располагают необходимыми ресурсами для реализации декларируемых целей, и только от них зависит распределение ресурсов между конкурирующими направлениями. В-четвертых, неявно предполагается, что контроль над деятельностью отдельных ведомств и руководителей достаточно эффективен, а плановая, проектная и отчетная информация адекватно отражает реальную ситуацию и свободна от ошибок.

Наконец, подразумевается, что неточные или ошибочные решения могут быть исключены путем обсуждения в коллегиальных органах, включая различные советы, комиссии, экспертные сессии и общественные слушания. Резюмируя, можно сказать, что необходимыми, но недостаточными условиями успешной реализации программ и проектов являются, во-первых, определенный уровень самостоятельности при формулировке целей, во-вторых, наличие достаточных ресурсов для достижения хотя бы некоторых из них.

Следует специально рассмотреть вопрос о соотношении программ и проектов в рамках программно-целевого планирования, поскольку в отечественной научной литературе наблюдается смешение этих понятий в рамках программно-проектного подхода. Целевой подход привел к формированию понятий программ и проектов и их использованию, в том числе и в целях управления общественными финансами. Понятие программ пришло из политики, и потому программы являются прежде всего политическими документами. Они определяют характеристики желаемого будущего, основные направления развития и способы реализации достижения заявленных целей. Тем самым программы накладывают ограничения на оперативные решения и перечень мероприятий по достижению целей. Программы зародились в демократических обществах, где существовала конкуренция между целями отдельных групп и их представителей, и требовались механизмы согласования интересов для принятия и последующей реализации программ.

Понятие проекта пришло из частного бизнеса. Проекты ориентированы на достижение конкретных и количественно определенных результатов. Очевидно, что идеология проектного подхода предполагает функционирование иерархических структур, в рамках которых вышестоящий орган управления может задавать цели и требовать отчеты об их достижении [18].

Очевидно, что для крупных социально-экономических систем, таких как страны, регионы и крупные города, проекты должны отбираться в рамках выбранной программы, конкретизировать ее и соответствовать ее целям. Но так получается далеко не всегда ввиду нечеткости при формулировке целей и определении средств для их достижения. Поэтому часто утвержденные программы представляют декларации о намерениях, а проекты, включая широкомасштабные, реализуются в гораздо большей степени, т. е. заявленные цели в основном реализуются, а расхождения возможны в превышении расходов по сравнению с первоначально заявленными. Ряд специалистов даже считает, что программы целесообразно строить исходя из определенного набора широкомасштабных прорывных проектов, поскольку их цели легче формулировать, проще искать консенсус среди заинтересованных сторон в силу более узкого круга участников и наличия чрезвычайно активных инициаторов и лоббистов. Но, по нашему мнению, даже совокупность мегапроектов не может заменить собой программы, поскольку именно программа задает критерии и ограничения при отборе проектов, а обратная логика может привести к росту дисбалансов и неопределенности в экономике.

### *Обсуждение*

Применительно к Сибири\* можно утверждать, что соотношение проектного и программного подходов к освоению этого региона менялось в исторической ретроспективе [19–21]. На протяжении большей части четырехсотлетней истории преобладал проектный подход, поскольку превалировали фискальные цели государства. Но во второй половине XIX в. возобладали политические факторы, выразившиеся сначала в решении аграрного вопроса и аграрного перенаселения европейской части страны, потом – в необходимости защиты восточных окраин империи, для чего использовались проекты транспортного строительства, переселения, развития городов и их инфраструктуры. При этом заселение Сибири и формирование внутреннего рынка региона рассматривалось в качестве стратегической цели.

В советское время реализовывалась программа создания индустриальной базы на востоке страны с целью дублирования базы тяжелой промышленности и военно-промышленного комплекса европейской части страны. Но начиная

---

\* Здесь и далее Сибирь понимается как часть Российской Федерации, ограниченная с запада Уральскими горами, с востока – побережьем Тихого океана, с севера – Северным Ледовитым океаном, а с юга – государственной границей России.

примерно с 1960-х гг. стал преобладать проектный подход в рамках концепции освоения природных ресурсов Сибири. В качестве примера сошлемся на разработку и принятие концепции территориально-производственных комплексов, в которой прямо ставилась цель освоения природных ресурсов при минимуме затрат. Развитие социальной, производственно-технической и экологической инфраструктуры рассматривалось как средство достижения цели, и затраты на их создание и эксплуатацию минимизировались.

Этот подход стал ведущим в постсоветский период, и принимавшиеся в последнее время программы социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока рассматривались как совокупность мегапроектов, а все остальные мероприятия получали статус поддерживающих и обеспечивающих.

Если в период превалирования программного подхода обеспечивалось перераспределение инвестиционных ресурсов, быстрый рост населения и более высокий уровень доходов в восточных регионах страны, то в периоды проектного подхода наблюдаются, скорее, противоположные тенденции. Например, с первой переписи 1897 г. до начала Первой мировой войны население Сибири почти удвоилось. В предвоенное и послевоенное время также наблюдался быстрый рост численности населения и развитие производства. Но начиная с 1970-х гг., а особенно в постсоветский период, произошел слом тенденций. В результате в настоящее время уровень жизни в большинстве регионов Сибири уступает средним показателям по стране, а за последние 20 лет численность населения Сибири сократилась на 2 млн человек, причем процессом депопуляции охвачены практически все субъекты РФ, за исключением некоторых национальных автономий. Чем дальше с запада на восток, тем сильнее убыль населения, хотя декларируемые цели предполагали обратное. Принятие стратегий и создание специальных органов управления, таких как Министерство по развитию Дальнего Востока, и специальных программ типа ТОР и «Дальневосточный гектар» пока не позволили переломить тенденцию.

С нашей точки зрения, принципы, заложенные в прошлом, были более действенными, а именно – уровень жизни в Сибири должен превышать средний по стране, основное внимание следует уделять формированию внутреннего рынка.

Но изучение стратегических документов Правительства Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что большая часть Сибири не относится к территориям приоритетного развития. На это же указывает анализ межуровневых потоков в Российской Федерации [22]. Причины видятся в следующем. Прежде всего, Сибирь далеко от Москвы и рассматривается как источник природных, главным образом, экспортных ресурсов. В Сибири сравнительно немного избирателей, и они, по крайней мере, до последнего времени, представляли меньше проблем, нежели Москва, Санкт-Петербург и республики Поволжья и Северного Кавказа. Значительные ресурсы уходили на имиджевые проекты, что противоречит самой идее стратегического планирования и региональной политики.

Кроме того, сказываются короткий горизонт реального планирования, гипертрофированная роль крупных корпораций в современной экономике России, включая государственные, фактически закрытые от институционального контроля, а также налогово-бюджетная система, кредитно-денежная и налоговая политики, не способствующие экономическому росту и развитию конкуренции.

### ***Заключение***

В результате проведенного исследования можно констатировать, что управление по целям справедливо рассматривается как основное направление модернизации экономики, социальной сферы и повышения уровня и качества жизни населения России. Важнейшей проблемой является формулировка целей и ограничение их числа во избежание конкуренции между целями. Не менее сложно обосновать индикаторы достижения целей и тем самым снизить риски манипулирования отчетностью. Историко-экономический анализ демонстрирует проблему соотношения программ и проектов в региональной политике. Более успешно региональные проблемы решаются в том случае, когда сначала разрабатывается программа, которая в дальнейшем используется в качестве основы и критерия отбора проектов.

При этом социально-политические цели превалируют над экономическими и финансовыми. Ключевой проблемой при разработке и, особенно, реализации программ является формирование устойчивых источников их финансирования, что предполагает наличие баланса между бюджетными и внебюджетными источниками финансовых ресурсов, в также между бюджетами различных уровней. С этой точки зрения централизация финансовых ресурсов обеспечивает повышение управляемости системой в целом, но, одновременно, искажает стимулы к проведению самостоятельной бюджетной и региональной политики на субфедеральном и муниципальном уровне, создает дополнительные риски в стратегическом планировании регионов и городов.

*Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.173.1.1. «Проектно-программный подход в государственной региональной политике и в региональном стратегическом планировании и управлении: методология, практика, институты», № АААА-А17-117022250118-6.*

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 12.04.2019).
2. Методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71542236/> (дата обращения: 12.04.2019).
3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации

от 07.05.2018 № 204. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (дата обращения: 12.04.2019).

4. Перечень федеральных целевых программ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full> (дата обращения: 12.04.2019).

5. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nso.ru/page/2412> (дата обращения: 12.04.2019).

6. Программа реиндустриализации экономики Новосибирской области до 2025 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nso.ru/page/15755> (дата обращения: 12.04.2019).

7. Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.

8. Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А. С. Новосёлова, В. Е. Селиверстова; Рос. акад. наук, Сиб. отд-е, ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. – 495 с.

9. Жихаревич Б. С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 303–306.

10. Селиверстов В. Е. Стратегическое планирование и стратегические просчеты: российские реалии и тенденции // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 4. – С. 6–45.

11. Seliverstov V. E. Strategic planning and strategic errors: Russian realities and trends // Regional Research of Russia. – 2018. – Vol. 8, No. 1. – P. 110–120.

12. Кузнецова О. В. Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития // Региональные исследования. – 2014. – № 4. – С. 125–133.

13. Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27.

14. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/UVAqUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

15. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии / Е. А. Коломак, В. А. Крюков, Л. В. Мельникова, В. Е. Селиверстов, В. И. Суслов, Н. И. Суслов // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2. – С. 264–287.

16. Мельникова Л. В. Теоретические аргументы и эмпирическое знание в стратегическом планировании // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2.

17. Клисторин В. И. История и методология экономической науки : учеб. пособие. – Новосибирск : Новосибирский гос. ун-т., 2013. – 142 с.

18. Оптимизация территориальных систем / под ред. д.э.н. Суспицына С. А. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2010. – 632 с.

19. Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.

20. Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации – М. : Анкил, 2009. – 320 с.

21. Клисторин В. И. О программах вообще, и освоения и развития Сибири – в частности // ЭКО. – 2011. – № 9. – С. 111–117.

22. Клисторин В. И. Межуровневые финансовые потоки в Бюджетной системе Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2. – С. 33–51.

Получено 23.09.2019

© В. И. Клисторин, 2020

## PROGRAM AND PROJECT APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF SIBERIA

**Vladimir I. Klistorin**

Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, 17, Prospect Akademik Lavrentiev St., Novosibirsk, 630090, Russia, D. Sc., Professor, Leading Researcher, phone: (913)782-55-37, e-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

The author discusses the issues of implementation of target management approaches to the long-term development of regions of the Russian Federation. The success of applying such approaches to planning and management at the regional level depends on a choice of priorities and ratio between and sequence of development of programs and projects in the planning process, the quality of the techniques applied, and a financial support of the planned results. The article shows that a project approach is priority in the development of Russian regional policy. Regional programs are a set of basic projects that are not always aimed at developing territories and domestic markets. Our analysis of the strategic documents of the Russian Government shows that most of Siberian regions are not considered as strategically important ones for the country. These facts together with the ongoing centralization of financial resources at the level of the Federal center are key obstacles in implementing development programs for Siberia and units of the Russian Federation's located in Siberia as well as those for the Russian Far East.

**Key words:** goals, programs, projects, planning, implementation, intergovernmental fiscal relations, Siberia.

## REFERENCES

1. Federal Law on Strategic Planning in the Russian Federation of June 28, 2014 No. 172. Retrieved from [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (accessed: 04.12.2019) [in Russian].
2. Methodological recommendations for the development (updating) of strategies for socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation. Retrieved from <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71542236/> (accessed 04.12.2019) [in Russian].
3. Decree of the President of the Russian Federation of June 05, 2018 No. 204. On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024. Retrieved from <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (accessed 04.12.2019) [in Russian].
4. The list of federal target programs. Retrieved from <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full> (accessed 04.12.2019) [in Russian].
5. The strategy of socio-economic development of the Novosibirsk region until 2030. Retrieved from <http://www.nso.ru/page/2412> (accessed 04.12.2019) [in Russian].
6. The program of reindustrialization of the economy of the Novosibirsk region until 2025. Retrieved from <http://www.nso.ru/page/15755> (accessed 04.12.2019) [in Russian].
7. Seliverstov, V. E. (2013). Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike [Regional strategic planning: from methodology to practice]. Novosibirsk: IEOPP SB RAS Publ., 436 p. [in Russian].
8. Novoselov, A. S., & Seliverstov, V. E. (Eds.). (2018). *Strategicheskoe upravlenie regional'nym i munitsipal'nym razvitiem [Strategic management of regional and municipal development]*. Novosibirsk: IEOPP SB RAS Publ., 495 p. [in Russian].
9. Zhikharevich, B. S. (2013). Territorial strategic planning: theory and practice. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 3, 303–306 [in Russian].



10. Seliverstov, V. E. (2016). Strategic planning and strategic miscalculations: Russian realities and trends. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 4, 6–45 [in Russian].
11. Seliverstov, V. E. (2018). Strategic planning and strategic errors: Russian realities and trends. *Regional Research of Russia*, 8(1), 110–120.
12. Kuznetsova, O. V. (2014). Problems of assessing the federal investment policy as a factor in regional development. *Regional'nye issledovaniya [Regional Studies]*, 4, 125–133 [in Russian].
13. Zubarevich, N. V. (2014). Regional development and regional policy in Russia. *ECO*, 4, 7–27 [in Russian].
14. The spatial development strategy of the Russian Federation for the period until 2025. Retrieved from <http://static.government.ru/media/files/UVAqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>.
15. Kolomak, E. A., Kryukov, V. A., Melnikova, L. V., Seliverstov, V. E., Suslov, V. I., & Suslov, N. I. (2018). The strategy of spatial development of Russia: expectations and realities. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 2, 264–287 [in Russian].
16. Melnikova, L. V. (2018). Theoretical arguments and empirical knowledge in strategic planning. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 2 [in Russian].
17. Klistorin, V. I. (2013). *Istoriya i metodologiya ekonomicheskoy nauki [History and methodology of economic science]*. Novosibirsk: Novosibirsk State University Publ., 142 p. [in Russian]
18. Suspitsyn, S. A. (Ed.). (2010). *Optimizatsiya territorial'nykh sistem [Optimization of territorial systems]*. Novosibirsk: IEOPP SB RAS Publ., 632 p. [in Russian]
19. Kuleshov, V. V. (Ed.). (2008). *Sibir' v pervye desyatiletia XXI veka [Siberia in the first decades of the XXI century]*. Novosibirsk: IEOPP SB RAS Publ., 788 p. [in Russian].
20. *Ekonomika Sibiri: strategiya i taktika modernizatsii [The economy of Siberia: strategy and tactics of modernization]*. (2009). Moscow: "Ankil" Publ., 320 p. [in Russian].
21. Klistorin, V. I. (2011). About programs in general, and the development and development of Siberia – in particular. *ECO*, 9, 111–117 [in Russian].
22. Klistorin, V. I. (2018). Interlevel financial flows in the budget system of the Russian Federation. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 2, 33–51.

Received 23.09.2019

© V. I. Klistorin, 2020