

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-4-25-39

УДК 338.2(045)

JEL H50, O20, R50

Анализ согласованности показателей государственных программ (обеспечение граждан жильем и развитие физической культуры и спорта), установленных на федеральном и региональном уровнях

Ю.В. Герасимова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС),
Москва, Россия<https://orcid.org/0000-0002-6983-2214>

АННОТАЦИЯ

В статье проводится оценка согласованности стратегических документов федерального и регионального уровней по двум предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации:

- обеспечение граждан жильем;
- развитие физической культуры и спорта. В Федеральном законе о стратегическом планировании* предусмотрено согласование целевых значений показателей стратегических документов по вопросам совместного ведения. Положения о необходимости такого согласования в 2016–2017 гг. появились в подзаконных актах о формировании государственных программ и стратегий социально-экономического развития. Однако, как показало проведенное исследование, целевые значения основных показателей данных отраслей экономики по состоянию на начало 2018 г. в программных документах оказались не скоординированы. Их значения, установленные в федеральных государственных программах, на 10–20% выше агрегированных значений, заявленных регионами в своих государственных программах. Исследование проведено на основе сопоставления данных стратегических документов федерального и регионального уровней. Основное внимание уделено изучению согласованности государственных программ как наиболее актуальных стратегических документов, привязанных к бюджетному процессу. Автор проводит анализ наборов целевых показателей, применяемых федеральными и региональными государственными программами для задания среднесрочных ориентиров. В ходе исследования по каждому направлению было выделено несколько основных показателей, по которым был проведен более детальный анализ на согласованность федеральных и агрегированных региональных значений. При анализе обеспечения населения жильем исследовался показатель объема ввода жилья в 2020 г., а по направлению развития физической культуры и спорта рассматривались такие показатели, как:
 - удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом;
 - уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта. При проведении исследования использовались статистические методы. Автор приходит к выводу, что для достижения согласованности показателей стратегических документов необходимо выбрать базовые показатели по каждому предмету совместного ведения, разработать принципы их согласования, а также создать механизм их согласования и обоснования.

Ключевые слова: стратегическое планирование; стратегии социально-экономического развития; государственные программы; согласование целей по полномочиям совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; развитие физической культуры и спорта; обеспечение населения жильем; ввод жилья; доля населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом; уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта

Для цитирования: Герасимова Ю.В. Анализ согласованности показателей государственных программ (обеспечение граждан жильем и развитие физической культуры и спорта), установленных на федеральном и региональном уровнях. *Управленческие науки*. 2018;8(4):25–39. DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-4-25-39

* Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

ORIGINAL PAPER

Indicator Conformity Analysis of State Programs (Housing and Sports Development) at Federal and Regional Levels

Yu.V. Gerasimova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-6983-2214>

ABSTRACT

The article verifies the consistency between strategic documents at the federal and the regional levels on the two subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation: providing citizens with housing and development of sports. The Federal law on strategic planning provides for the coordination of target values of indicators of strategic documents on joint management. Provisions on the need for such coordination in 2016–2017 appeared in the bylaws on the formation of state programs and strategies for socio-economic development. However, according to the research, the target values of the main indicators of these sectors of the economy as of the beginning of 2018 in the policy documents stated to be not coordinated – their values, established in federal state programs, are 10–20% higher than the aggregate values declared by the subjects of the Russian Federation in regional state programs. The study was conducted on the basis of a comparison of the data of strategic documents of the federal and regional levels. The main attention is paid to studying the coherence of state programs as the most relevant strategic documents related to the budget process. The author analyzes the sets of target indicators used by federal and regional government programs to establish medium-term goals. In the course of the research several indicators were identified for each direction, for which a more detailed analysis of the sequence of federal and aggregated regional values was carried out. In the direction of housing analysis the number of housing in 2020 was investigated, and in the direction of development of physical culture and sports the following indicators were review: the proportion of the population systematically engaged in physical culture and sports in 2020; share of the population provided with sports facilities on the basis of one-time visitor capacity in 2020. Statistical methods were used in the study. The author comes to the conclusion that in order to ensure the consistency of the indicators of strategic documents, it is necessary to select the key indicators for each subject of joint management, and to develop principles for their coordination as well as to create a mechanism for harmonizing indicators.

Keywords: strategic planning; strategy of socio-economic development; state and regional programs; coordination of the goals for the powers of joint management of federal and regional level; development of sports; housing; housing construction; population proportion engaged in sports; the availability of sports facilities on the basis of one-time visitor capacity

For citation: Gerasimova Yu.V. Indicator conformity analysis of state programs (housing and sports development) at federal and regional levels. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*. 2018;8(4):25–39. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-4-25-39

Введение

В настоящее время необходимость согласования документов стратегического планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прописана в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. Полномочи-

ями по согласованию документов стратегического планирования по предметам совместного ведения наделено Правительство Российской Федерации (аб. 2 п. 3 ст. 10). Далее полномочия по согласованию стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации² передано

казателей достижения этих целей и решения этих задач» (п. 7 ст. 4).

¹ К полномочиям Российской Федерации отнесено «обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, по-

² Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации

Минэкономразвития России, а согласование государственных программ³ должно проводиться ответственным исполнителем программы.

В части госпрограмм в соответствии со ст. 14 постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 и ст. 10 приказа Минэкономразвития России от 16.09.2010 № 582 в случае, если государственная программа Российской Федерации направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения, она должна содержать обоснование состава и значений целевых показателей и индикаторов, характеризующих достижение ожидаемых результатов, по этапам ее реализации по субъектам Российской Федерации либо группам субъектов Российской Федерации. При этом в состав дополнительных и обосновывающих материалов должны включаться:

а) описание мер по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для достижения целей и ожидаемых результатов федеральной госпрограммы;

б) прогнозируемый объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию программ субъектов Российской Федерации, цели и задачи которых соответствуют государственной программе, с оценкой его влияния на достижение целей и ожидаемых результатов государственной программы.

Кроме того, в проекте Типового порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методических рекомендациях к нему⁴, в разделе III «Требования к показателям (индикаторам) государственной программы субъекта

и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»; приказ Минэкономразвития России от 16.09.2010 № 582 «Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ».

⁴ Типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему (проект). Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=120201&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz59e82riop (дата обращения: 20.04.2018).

Российской Федерации, ее конечным результатам» предусмотрено, что «при формировании системы показателей государственных программ субъекта Российской Федерации в сферах, отнесенных к предметам совместного ведения, необходимо учитывать показатели, установленные в государственных программах Российской Федерации». Данное требование достаточно рамочное, в нем не уточняется, сколько именно показателей нужно учитывать, каким образом учитывать, кто играет ведущую роль при определении целевых значений и т.п. Представляется, что тут необходимо дополнительное исследование и разработка организационного порядка с возможностью учета особенностей, свойственных конкретному вопросу совместного ведения. Необходимо определиться, какие показатели должны учитываться совместно федеральным и региональным уровнями, насколько строго должны согласоваться значения этих показателей — как начальные, так и в случае внесения изменений в госпрограммы. Например, если федеральное значение выражается абсолютным значением (например, объем ввода жилья) — как оно должно распределяться по регионам. Или следует ли из того, что федеральный уровень установил целевое значение доли населения, занимающегося физической культурой и спортом на уровне 48%, должен ли каждый регион ставить себе целью достичь такого же значения.

Целью исследования было поставлено сопоставить значения федеральных и региональных стратегических документов, в основном государственных программ⁵. Исследование показало, что степень согласованности госпрограмм повышается. Если в конце 2017 г. основные показатели отличались на 10–15% (значение федеральной госпрограммы и агрегированного значения региональных госпрограмм), то по состоянию на июнь 2018 г. данные значения почти совпадали. Однако, несмотря на это, остается значительное расхождение между данными федеральных и аналогичных региональных госпрограмм в части значений показателей по регионам. Эти данные

⁵ Поскольку стратегии социально-экономического развития приняты еще не во всех регионах, в отличие от государственных программ, которые в настоящее время уже являются необходимым форматом бюджетного процесса для всех регионов, анализ согласованности в данной работе проводится преимущественно по государственным программам.

существенно различаются и, по мнению автора, данная ситуация обнаруживает серьезный методологический пробел и требует построения системы согласования основных сквозных показателей по полномочиям совместного ведения Российской Федерации и регионов.

Исходными данными для исследования послужили значения показателей государственных программ и стратегий социально-экономического развития федерального и регионального уровней.

Актуальность темы состоит в неопределенности отношений федерального и регионального уровней в части согласованного планирования целевых показателей по полномочиям совместного ведения.

Новизна темы исследования подтверждается активным формированием нормативной правовой базы федерального уровня, посвященной согласованию показателей по вопросам совместного ведения, например:

- в отношении согласования стратегий социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации порядок согласования был принят в конце 2016 г.⁶, а приказ с методическими рекомендациями — в середине 2017 г.⁷;
- в отношении согласования региональных госпрограмм и стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации — упоминание о необходимости согласования упоминается только в вышеупомянутом проекте методических рекомендаций по разработке госпрограмм;
- в отношении согласования федеральных и региональных программ положений действующих нормативных правовых актов о необходимости «обоснования состава и значений целевых

⁶ Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации».

⁷ Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 23.07.2017 № 132 «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации».

показателей» явно недостаточно для обеспечения согласованности федеральных и совокупности региональных значений показателей. С учетом проводимой работы, упомянутой в предыдущих двух пунктах, в методологии составления госпрограмм также необходимы разработка и принятие дополнительных положений.

Исторический опыт согласования программ разных уровней: причины рассогласований

Исторический опыт согласования федеральных и региональных стратегических документов накапливался с 2001 г. Эта деятельность изначально была возложена на Минэкономразвития России⁸, которое разработало и приняло приказ⁹, определяющий порядок их согласования и утверждающий типовой макет программы социально-экономического развития, систему регистрации и учета госпрограмм. В 2004 г., в связи с созданием Минрегиона России, полномочия по согласованию программ перешли к этому министерству. Приказом Минрегиона России¹⁰ был разработан новый порядок согласования. После ликвидации Минрегиона России в 2014 г. деятельность по согласованию стратегических документов вновь вернулась в Минэкономразвития России. В настоящее время данная деятельность регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.2016 № 1045. Согласно Плану деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2016 по 2021 г.¹¹ стратегии социально-эконо-

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 14.06.2001 № 800-р «О мерах по совершенствованию деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» (утратил силу).

⁹ Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения, и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» (утратил силу).

¹⁰ Приказ Минрегиона России от 27.02.2007 № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (утратил силу).

¹¹ План деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2016 по 2021 г. (утв. Минэкономразвития России 26.05.2016 № АУ-3). URL: <https://gkrfkod.ru/zakonodatelstvo/Plan-deyatelnosti-Ministerstva-ekonomicheskogo-razvitiya-Rossiyskoy-Federatsii-na-period-s-2016-po-2021/> (дата обращения: 20.08.2018).

мического развития всех регионов должны быть согласованы к 2020 г. Эта работа должна обеспечить взаимосвязь между приоритетами, целями, задачами и целевыми показателями стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и документами стратегического планирования, разработанными на федеральном уровне.

Полученный за почти 20 лет опыт согласования стратегических программ показывает, что данный процесс должен быть очень гибким и тонко настроенным. Эксперты выделяют следующие нюансы, требующие учета при построении системы согласования:

- процесс согласования должен начинаться с федерального уровня, с принятия полного комплекта стратегических документов;
- согласование должно предусматривать возможность двустороннего итерационного пересмотра целевых показателей, т.е. возможность внесения изменений в федеральные документы, если те или иные показатели федеральных программ не удается достичь в совокупности по регионам;
- процесс должен быть максимально оперативным, в отличие от опыта предыдущих лет, когда данная процедура могла затягиваться до полугода;
- необходимость оставления маневра для изменения значений показателей для регионов;
- необходимость транспонирования предлагаемого порядка согласования на отношения между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Анализ согласованности показателей по направлению «Развитие физической культуры и спорта»

Развитие физической культуры и спорта является вопросом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹². Федеральный уровень отвечает за подготовку сборных команд к Олимпийским играм, занимается организацией международных соревнований, присваивает спортивные звания. Зоной ответственности регионов является развитие детско-юношеского спорта. Остальные вопросы, такие как развитие массового спорта, спорта высших достижений, профессионального, школьного спорта, являются общими вопросами.

¹² Ст. 72, п. «е» Конституции Российской Федерации.

Определение приоритетов и конкретных целевых ориентиров проводится в государственных программах Российской Федерации¹³ и субъектов Российской Федерации¹⁴. В региональном разделе федеральной госпрограммы выделяются три показателя, по которым дается региональный разрез:

- удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом;
- уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта;
- доля российских спортсменов, ставших призерами Олимпийских (зимних) игр, в доле спортсменов, участвующих в играх.

Однако в программах регионального уровня данные показатели отражаются по-разному: первые два повторяются аналогичным образом. Третий показатель при переходе с федерального уровня на региональный модифицируется по-разному. Например, в Ивановской области в качестве цели ставится сохранение числа спортсменов, в Калужской области — сохранение доли спортсменов в общей численности занимающихся в спортивных учреждениях, в Республике Чувашия управляющим показателем является доля спортсменов региона, принявших участие во всероссийских и международных соревнованиях, в Ставропольском крае — сохранение количества спортсменов региона — членов сборных команд Российской Федерации, в Кабардино-Балкарской Республике — увеличение количества спортсменов региона — членов сборных команд Российской Федерации и обеспечение присвоения спортивных званий.

Таким образом, согласованность федеральных и региональных программ развития физической культуры и спорта в настоящее время можно протестировать только по первым двум показателям. Стартовые и целевые значения данных показателей приведены в *табл. 1, рис. 1–2*.

Доля населения, систематически занимающихся физкультурой и спортом, согласно федеральным стратегическим документам должна составить 40% к 2020 г. (в 2016 г., по данным статистики, занималось спортом только 22,5% населения от

¹³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»».

¹⁴ Государственные программы субъектов Российской Федерации по полномочиям физической культуры и спорта, обеспечения жильем — Консультант Плюс.

Таблица 1 / Table 1

Значения показателей по направлению физической культуры и спорта по стратегическим документам федерального и регионального уровней / The values of indicators for the direction of sports on strategic documents of the federal and regional levels

	Федеральные документы / Documents of federal level			Региональные документы / Regional documents
	Стратегия развития спорта** / Strategy of sports development	Госпрограмма РФ / State program	Госпрограмма РФ (агрегированный показатель по регионам) / State program RF (aggregate indicator by region)	Госпрограммы субъектов РФ (агрегированный показатель по регионам)*** / State Regional programs (aggregate indicator by region)
Удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом / The share of the population, regularly engaged in sports	40%	40%	42,8%*)	38,9%*)
Уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта / The level of provision of the population with sports facilities on the basis of a one-time capacity of sports facilities	48%	48%	51,1% 42,8% (март 2018)	47,4% 41,2% (март 2018)

* Для пяти субъектов РФ, в региональных госпрограммах которых отсутствует данный показатель, было принято целевое федеральное значение 48% / For five regional state programs the target federal value was adopted by 48%.

Источник / Source: Консультант Плюс / Consultant Plus.

** Распоряжение Правительства РФ от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года».

*** Государственные программы субъектов Российской Федерации по направлению развития физической культуры и спорта. Консультант Плюс.

трех до 79 лет). Данное значение повторяется во всех федеральных стратегических документах (см. табл. 1) — Стратегии развития спорта, федеральной госпрограмме (общее значение по стране). Агрегированное по регионам значение, указанное в региональном распределении показателя в федеральной госпрограмме¹⁵ составляет 42,8%, а агрегированное значение по региональным госпрограммам — 38,9%. Небольшое отклонение может быть связано с тем,

что базой показателя является численность населения в возрасте от 3 до 79 лет. В открытом доступе данную статистику обнаружить не удалось, расчет проводился по общей численности населения.

Интересно посмотреть, насколько по-разному регионы подхватывают исполнение данного ориентира в своих госпрограммах. Так, 27 регионов (32% общего числа) не ставят достижение 40%-ного уровня к 2020 г. своей целью, считая данный уровень слишком высоким. Из них шесть регионов не считают возможным достижение даже 30%-ного уровня — это Республика Ингушетия (25,7%),

¹⁵ Приложение 2 госпрограммы «Сведения о показателях (индикаторах) в субъектах Российской Федерации».

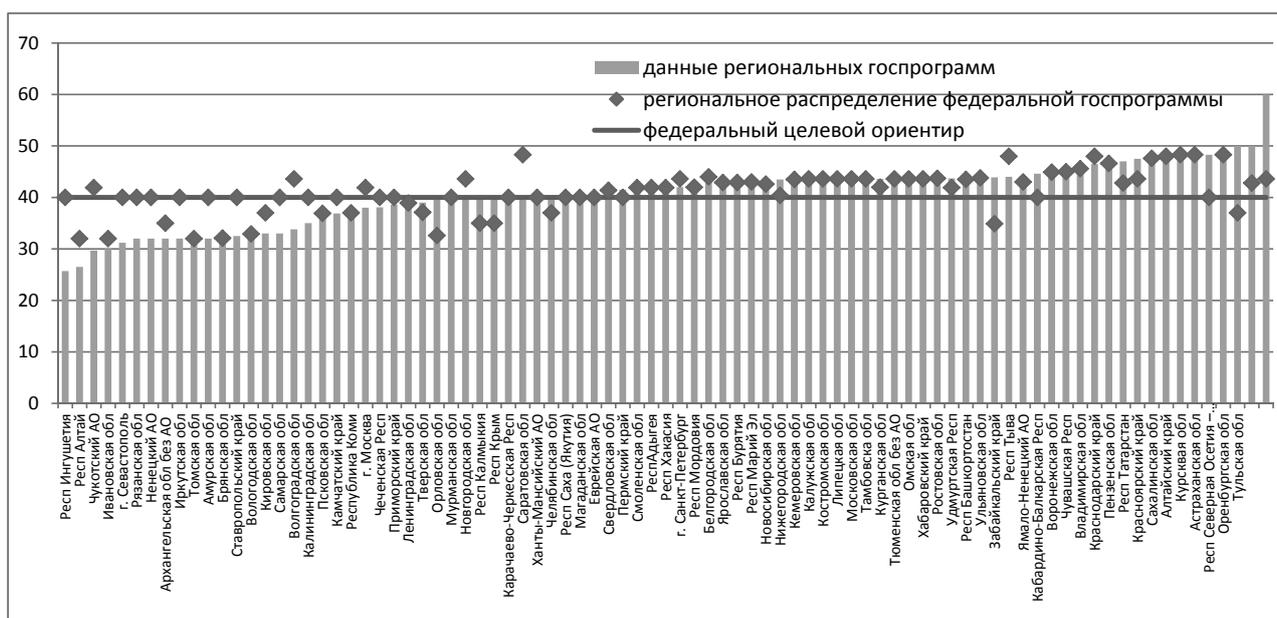


Рис. 1 / Fig. 1. Целевые значения показателя «Удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом, %» (по данным государственных программ РФ и субъектов Российской Федерации) / Target the indicators The population proportion of the systematically engaged in physical culture and sports, % (by terms of the programs of Russian Federation and subjects of Russian Federation)

Источник / Source: Консультант Плюс / Consultant Plus.

Чукотский АО (29,7%), Республика Алтай (26,5%). И напротив, четыре региона поставили себе целью более высокое (по сравнению с федеральным ориентиром) значение. Это Тульская область, Республика Дагестан, Ханты-Мансийский АО и Сахалинская область — значение около 50%. Республика Карелия поставила себе максимальный ориентир — 60%.

Сложившуюся картину значений показателя сложно интерпретировать — среди регионов с низкими (и напротив, высокими) целевыми ориентирами встречаются как высокодотационные Республики Северного Кавказа (Республика Ингушетия — 25,7% и, напротив, Кабардино-Балкарская Республика — 44,6% и Республика Дагестан — 50%), так и регионы Дальнего Востока и Сибири (Республика Алтай — 26,5%, Сахалинская область — 47,6%), и области средней полосы России (Рязанская область — 32,0% и Тульская область — 50% область). При том что стартовые значения показателя по данным 2016 г. имеют довольно близкие значения. Предположительно, на целевые значения оказывает влияние амбициозность отраслевых руководителей.

Сравнение данных федеральной и региональных госпрограмм показывает хорошую координацию в средней части значений и существенное и сложнообъяснимое расхождение на низких и высоких

значениях показателя. Значения совпадают для половины регионов, у пятой части расхождение превышает 20%, причем как в одну, так и в другую стороны. Поэтому предположение о том, что в федеральная госпрограмма стимулирует регионы к установлению более высоких значений показателей, не подтверждается. Например, для Тульской области Федерация ставит ориентир 37%, в то время как сам регион определяет его на намного более высоком уровне — 50%. Остается сделать предположение, что значения Федерацией и регионами планируются независимо или процесс согласования пока не удастся довести до полного взаимопонимания.

Второй показатель — обеспеченность населения спортивными сооружениями согласно федеральной госпрограмме имеет целевой уровень 48% (см. табл. 1). Значение совпадает с целевым ориентиром Стратегии развития спорта и страновым показателем федеральной госпрограммы. Агрегированные значения федеральной госпрограммы и показатели региональных госпрограмм принимают близкие значения — 51,1 и 47,4% соответственно. Здесь стоит отметить позитивную динамику согласованности показателя по сравнению с концом 2017 г., когда агрегированные данные федеральной госпрограммы давали 42,8%, а регионы «вытягивали» только на 41,2%.

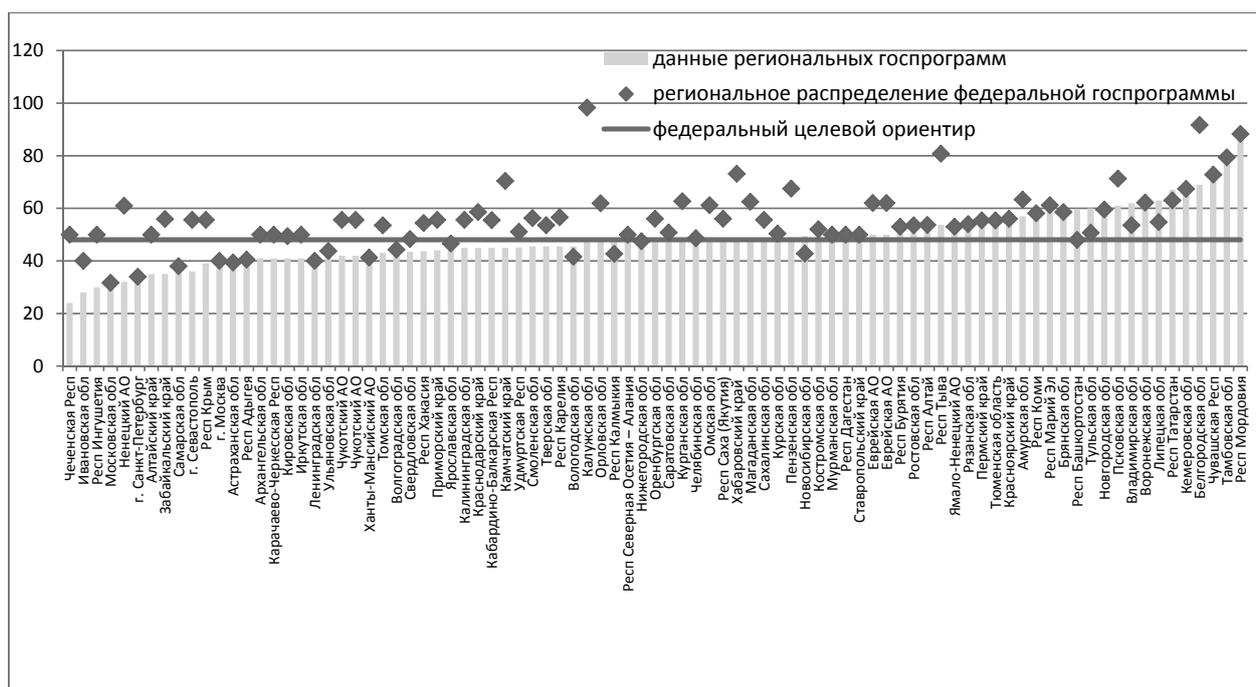


Рис. 2 / Fig. 2. Целевые значения показателя «Удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом, %» (по данным государственных программ РФ и субъектов Российской Федерации) / Target the indicators The population proportion of the systematically engaged in sports, % (by terms of the programs of Russian Federation and subjects of Russian Federation)

Источник / Source: Консультант Плюс / Consultant Plus.

Показатель указан в 80 региональных программах (в конце 2017 г. только в 68). При расчете агрегированных значений данным регионам был поставлен федеральный целевой уровень, равный 48%.

Разброс значений показателя среди регионов намного сильнее по сравнению с предыдущим, что в целом характерно для инфраструктурной обеспеченности регионов, независимо от отрасли.

В восьми субъектах РФ ориентир поставлен намного ниже федерального — это, например, Ивановская область (28%), Чеченская Республика (24%), Ингушетия (30%), Московская область (31,7%), г. Санкт-Петербург (33%) и др. С другой стороны, обеспеченность спортивными сооружениями, понятная в таких спортивных регионах, как Республика Башкортостан (59,5%), Амурская область (57%), Республика Мордовия (88,3%) и Марий-Эл (58,9%)¹⁶, достаточно высока и в регионах с менее высокими спортивными достижениями — Владимирской области (62%), Республике Коми (57,9%).

¹⁶ По рейтингу газеты «Советский спорт», 26 декабря 2016 г. URL: <https://www.sovsport.ru/others/articles/948889-sportivnyj-rejting-regionov> (дата обращения: 20.07.2018).

«Сопrotивляемость» регионов ощущается по данному показателю намного сильнее. Федеральные ориентиры превышают региональные «обязательства» у двух третей регионов, независимо от уровня обеспеченности. Скорее всего, такие соотношения федеральных и региональных значений связаны с финансовыми проблемами регионов. В текущей сложной бюджетной ситуации они не способны поддержать амбициозные планы по строительству спортивных сооружений.

Дополнительно было проведено выборочное¹⁷ исследование согласованности значений по региональным стратегиям социально-экономического развития и региональным госпрограммам. Исследование показало, что выделяются регионы, где значения стратегических документов достаточно хорошо согласованы — это Томская область, Владимирская область, Республика Татарстан и др. К примеру, в Республике Татарстан принята сценарная схема планирования показателей. Доля населения,

¹⁷ Стратегии разработаны не во всех субъектах РФ и не во всех принятых стратегиях присутствовали показатели по развитию физкультуры и спорта.

Таблица 2 / Table 2

Сопоставление значений показателя ввода жилья (млн кв. м в год) по стратегическим документам федерального и регионального уровней / Comparison of the index values of the housing commissioning (mln sq. m per year) according to strategic documents of the federal and regional levels

Краткое наименование стратегического документа / Short name of the strategic document	Целевой ориентир, млн кв. м / Target, mln sq.m
Концепция долгосрочного СЭР РФ до 2020 г.* / The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020	140–150
Прогноз долгосрочного СЭР развития РФ до 2030 г. ** (значения на 2020 г.) / Forecast of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2030 (values for the year 2020)	Консервативный / Conservative: 70–71 Инновационный / Innovative: 80–82 Форсированный / Forced: 100
Прогноз СЭР на 2018–2020 гг. *** / Socio-economic development forecast for 2018–2020	90,03
Госпрограмма РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»**** / State program of the Russian Federation “Providing affordable and comfortable housing and communal services to citizens of the Russian Federation”	100
Госпрограмма РФ (агрегированный показатель по регионам) / State program of the Russian Federation (aggregate by region)	–
Госпрограммы субъектов РФ (агрегированный показатель по региональным программам) / State programs of the RF subjects (aggregate indicator for regional programs)	88

Источник / Source: Консультант Плюс / Consultant Plus.

* Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

** Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утвержден 30.04.2013 Минэкономразвития России).

*** Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

**** Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации“».

занимающаяся спортом согласно республиканской стратегии, должна составить по 42, 45, 47% по инерционному, базовому и оптимистическому сценариям соответственно. Региональная госпрограмма ставит ориентир по максимуму — 47%. Интересно, что федеральная госпрограмма «ставит» республике ориентир выше, 48% — можно только предположить, что для того, чтобы вытянуть общее значение по Российской Федерации до 40%.

И напротив, имеются регионы, где значения явно принимаются отдельно экономическим, отраслевым и бюджетным блоками и в дальнейшем не подлежат пересмотру и согласованию. Например, в Республике Башкортостан доля населения, занимающаяся спортом, по версии Стратегии социально-

экономического развития составит 43,5% к 2020 г., по версии региональной госпрограммы — только 36%. При этом федеральная госпрограмма дает значение 48%. В Тамбовской области обеспеченность населения спортивными сооружениями по версии стратегии — 52%, а по версии региональной и федеральных госпрограмм — 79,4%. Аналогично в Республике Карелия стратегия ориентируется на обеспеченность объектами спорта 40%, региональная госпрограмма — 45,5%, федеральная госпрограмма — 56,5%. Еще разительнее различия в Архангельской области — стратегия 25%, региональная госпрограмма — 41%, федеральная госпрограмма — 50%. Ленинградская область — стратегия 30%, региональная госпрограмма — 41,5%,

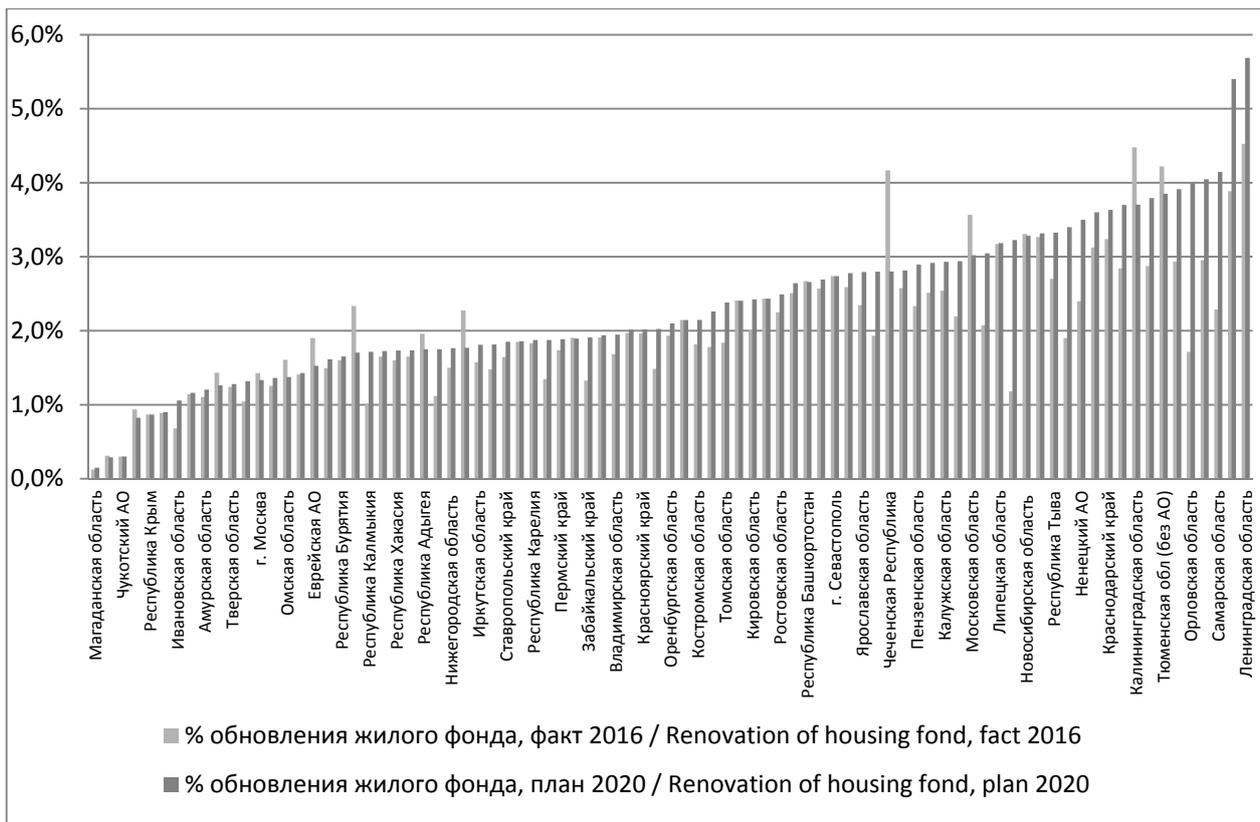


Рис. 3 / Fig. 3. Сопоставление показателей обновления жилого фонда – факт 2016 г. и плановые показатели государственных программ субъектов Российской Федерации к 2020 г. / A comparison of replacement housing – fact 2016 and the planned indicators of the state programs of subjects of the Russian Federation to 2020

Источник / Source: Консультант Плюс / Consultant Plus.

федеральная госпрограмма — 55,6%. Республика Тыва — Стратегия развития физкультуры и спорта — 31,5%, региональная госпрограмма — 53,7%, федеральная госпрограмма — 80,8%.

Анализ согласованности дерева целей по направлению «Обеспечение населения жильем»

Регулирование жилищных отношений отнесено Конституцией Российской Федерации к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов¹⁸. Для оценки степени согласованности стратегических документов в настоящее время применим только один — объем ввода жилья за год к 2020 г. Значение выбранного показателя имеет большой разброс по версиям федеральных и региональных стратегических документов (табл. 2).

¹⁸ Статья 40, п. «к» ст. 72.

Концепция долгосрочного развития — 2020 задает максимальный целевой ориентир 140–150 млн кв. м. Концепция долгосрочного развития — 2030 задает сценарные ориентиры: согласно консервативному варианту ввод жилья (к 2020 г.) должен составить 70–71 млн кв. м, инновационный сценарий дает ориентир 80–82 млн кв. м, форсированный — 100 млн кв. м. Прогноз социально-экономического развития на 2018–2020 гг. ставит значение 90,03 млн кв. м — между инновационным и форсированным сценариями. В то же время федеральная госпрограмма ставит целью 100 млн кв. м, несмотря на то, что она является, как госпрограмма, таким же среднесрочным инструментом стратегического планирования. Таким образом, федеральная госпрограмма придерживается форсированного сценария КДР-2030, а среднесрочный прогноз и региональные госпрограммы — инновационного. Региональный разрез показателя в федеральной госпрограмме не приводится. Региональные гос-

программы в совокупности (значения показателя ввода жилого фонда были агрегированы по объему жилого фонда) обещают построить к 2020 г. только 88 млн кв. м.

В целом систему можно было бы назвать достаточно сбалансированной, если бы не значение федеральной госпрограммы. Получается, что среднесрочные стратегические документы федерального и регионального уровней действуют исходя из разного понимания сценария текущего развития данной отрасли.

Показатель годового объема ввода жилья был приведен к относительному измерению (отнесен к объему жилого фонда в регионе). Далее он рассматривается именно в таком виде — как ежегодный процент обновления жилого фонда.

Интересно рассмотреть регионы по амбициозности целевых ориентиров (рис. 3), закладываемых в региональных госпрограммах. Первой особенностью является то, что почти все регионы ставят цели по ускорению развития жилищного строительства к 2020 г., несмотря на продолжающиеся сложности экономического развития регионов. Наиболее сильный рост заложен в программах Хабаровского края (273%), Орловской (233%), Самарской (181%), Брянской (179%) областей, Приморского края (157%), а также Республики Калмыкия (169%) и Ивановской области (155%).

Некоторые регионы закладывают отрицательную целевую динамику показателя. Это и северные регионы, где в связи с оттоком населения нет насущной потребности в строительстве нового жилья — Мурманская область (93%) и Камчатский край (88%), в которых текущие темпы обновления жилья находятся на минимальном уровне (0,3% фонда в год при среднем значении по регионам 2,2%) и Чеченская Республика (67% к 2016 г., что является отражением стабилизации жилищного строительства после очень высоких темпов строительства жилья в предыдущие годы).

Интересно отметить (рис. 4), что регионы в основном не планируют существенного изменения темпов жилищного строительства. Регионы, имеющие в 2016 г. достаточно высокий уровень обновления жилого фонда, сохраняют его на высоком уровне и в плановых показателях. И напротив, регионы, имеющие низкие темпы строительства, не планируют активизации жилищных программ.

С одной стороны, такое положение дел является вполне логичным. Однако, с другой стороны,

это показывает, что даже совместными усилиями федерального и регионального уровней не удастся кардинально решить жилищную проблему в регионах с наиболее плачевной ситуацией. Несколько смягчается картина данными регионов с высоким уровнем аварийного жилья. Это Республика Саха (Якутия) (16,5%), Республика Ингушетия (14,0%), Республика Тыва (12,5%), Республика Дагестан (11,9%), Ямало-Ненецкий автономный округ (11,8%) и Сахалинская область (9,4%), обновление жилого фонда в которых идет повышенными темпами — 2,9% по сравнению с 2,2% в среднем по России по фактическим данным 2016 г., и 3,6% по сравнению с 2,7% по плановым ориентирам на 2020 г.

В качестве вывода из проведенного анализа можно сделать предложение о целесообразности кросс-регионального согласования 2–4 показателей по рассматриваемому полномочию. Например, в Республике Казахстан утверждается базовый перечень¹⁹, где по направлению обеспечения населения жильем применяются следующие индикаторы:

- индекс физического объема строительных работ;
- общая площадь введенных в эксплуатацию жилых зданий;
- доля объектов социальной инфраструктуры, обеспеченных доступом для инвалидов от общего числа паспортизированных объектов социальной, транспортной инфраструктуры.

По показателям, входящим в базовый перечень, при разработке целевых индикаторов стратегических и программных документов проводится каскадирование или декомпозиция на уровень центральных государственных и местных исполнительных органов, субъектов квазигосударственного сектора, подведомственных организаций, структурных подразделений, которые будут ответственны за их достижение²⁰ (п. 45, 61–63, 159).

По данному направлению также дополнительно было проведено выборочное исследование согла-

¹⁹ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 23.12.2014 № 166 «Об утверждении Базового перечня показателей». Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан Эдилет. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013411#z292>.

²⁰ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 04.02.2016 № 58 «О некоторых вопросах Системы государственного планирования в Республике Казахстан». Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан Эдилет. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010103>.

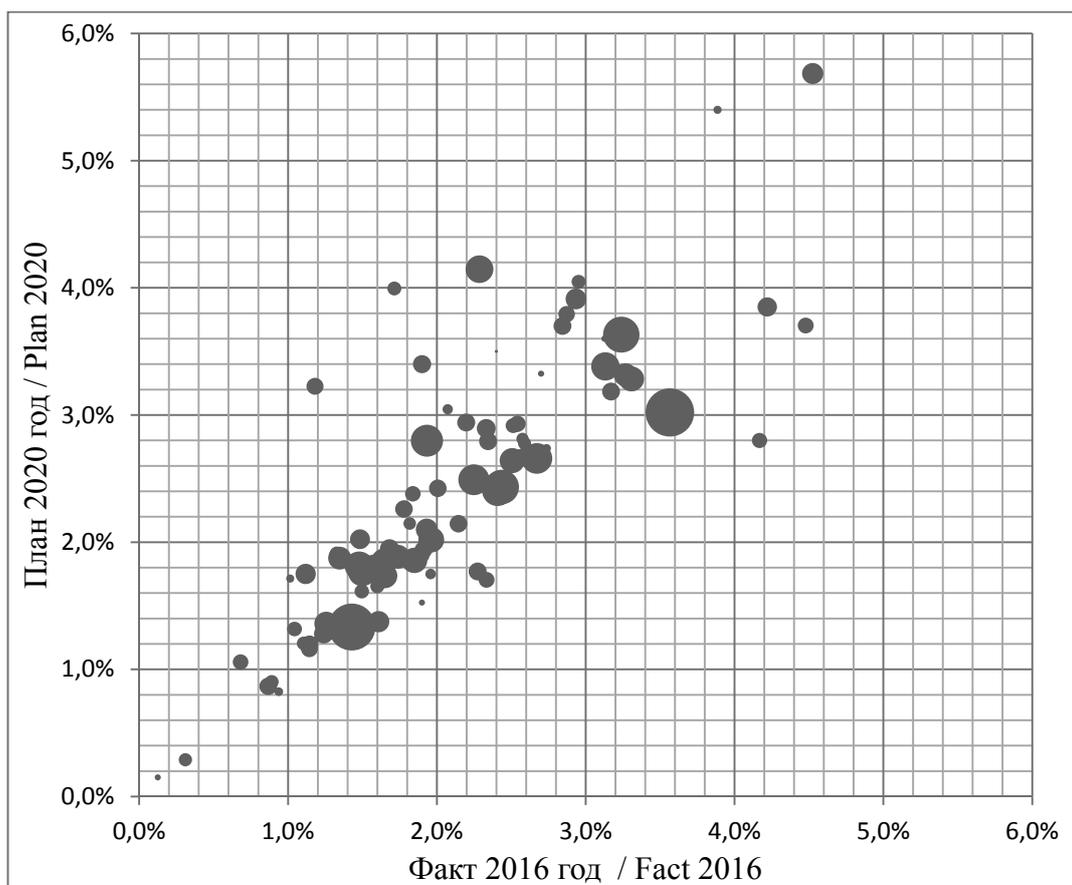


Рис. 4 / Fig. 4. Распределение регионов по показателю доли обновления жилого фонда по фактическим данным за 2016 г. и целевым показателям государственных программ субъектов Российской Федерации на 2020 г. / Distribution of regions according to the ratio of the renewal of housing stock based on actual data for 2016 and targets of state programs of the subjects of the Russian Federation for 2020

Источник / Source: Консультант Плюс / Consultant Plus.

* Диаметр точек показывает объем жилого фонда в регионе / The diameter of the dots shows the amount of housing in the region.

сованности региональных стратегий социально-экономического развития и госпрограмм. И так же как в отрасли спорта сопоставление показало достаточно высокую степень несогласованности. Например, в Ивановской области ввод жилья, по данным стратегии, составит 0,335 млн кв. м, а соответствующая госпрограмма показывает 0,280 млн кв. м (к 2020 г.).

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Сквозной анализ значений трех ключевых показателей (ввод жилья; удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом; обеспеченность населения спортив-

ными сооружениями (исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта) по двум отраслевым направлениям показал, что их значения по стратегическим документам разного уровня довольно неплохо согласованы на общестрановых значениях (анализировались федеральные и региональные госпрограммы, региональные стратегии социально-экономического развития или стратегии развития физкультуры и спорта). Однако при сопоставлении значений стратегических документов по конкретным регионам довольно часто встречаются значительные расхождения. Показатели стратегических документов федерального уровня более согласованы. Значения федеральных и региональных госпрограмм в целом по регионам приведены в соответствие, однако на уровне конкретных

регионов могут отличаться довольно сильно. При этом стоит отметить повышение согласованности показателей за последний год.

2. Значения показателей федеральных стратегических документов являются, как правило, более оптимистичными по сравнению с агрегированными значениями показателей региональных госпрограмм. Регионы, напротив, придерживаются более консервативного целеполагания. Большинство из них не готово брать на себя ответственность по достижению высоких ориентиров, в первую очередь из-за нехватки финансовых возможностей региональных и местных бюджетов. Таким образом, разная степень оптимистичности декларируемых целей на федеральном и региональном уровнях власти является препятствием для согласования показателей госпрограмм.

При этом причина может быть не только в финансовом обеспечении. Сложность согласования показателей может возникать из-за разной направленности приоритизации отраслевых показателей. Например, федеральный уровень может ставить перед собой цель — максимизацию показателя ввода жилья, в то время как в ряде регионов эта цель может быть вовсе не актуальной. Например, ряд северных регионов не ставят перед собой цели максимизации объемов жилого строительства.

3. По направлению обеспечения населения жильем в федеральной госпрограмме отсутствуют показатели, значения которых распределялись бы по регионам, несмотря на то, что данное направление относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данное направление также не включено в перечень отраслей²¹, по которым федеральными органами власти производится согласование региональных стратегий социально-экономического развития.

В целях преодоления выявленных проблем целесообразно принять следующие меры:

1. Для каждой госпрограммы, содержащей деятельность по предметам совместного ведения Рос-

сийской Федерации и субъектов Российской Федерации, принять набор сквозных показателей, которые должны подлежать оперативному согласованию между уровнями государственной власти и по всей иерархии стратегических документов каждого уровня государственной власти. Принципы согласования (профиль значений по регионам, методы согласования и др.), скорее всего, должны быть уникальными для каждой госпрограммы и каждого показателя.

2. Принципы согласования (каскадирования, декомпозиции) показателей могут/должны быть выработаны по каждой госпрограмме в рамках деятельности Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации²².

3. Добиться единообразия в отражении целевых значений данных показателей в структуре государственных программ как документа. Например, в строке «Ожидаемые результаты реализации программы» паспорта государственных программ. В настоящее время способ отражения значений целевых показателей сильно отличается, несмотря на проведенную в последние годы значительную работу по унификации формата программ. Например, конкретные целевые ориентиры могут задаваться в паспорте программы (в строке «ожидаемые результаты реализации программы», в приложении «Целевые значения показателей» или даже просто в текстовой части). В результате для поиска значе-

²¹ Пункт 7 постановления Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации».

²² Постановление Правительства РФ от 21.05.2016 № 451 «О Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации». Комиссия является координационным органом Правительства РФ, образованным для «обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, координации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при подготовке и реализации документов стратегического (в территориальном разрезе) и территориального планирования Российской Федерации, а также иных механизмов регионального развития в целях устойчивого развития территории Российской Федерации». Среди основных задач Комиссии обозначены:
– выработка единых принципов и подходов к применению механизмов стратегического (в территориальном разрезе) и территориального планирования;
– совершенствование общих механизмов и обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам реализации стратегического (в территориальном разрезе) и территориального планирования, иных инструментов регионального развития Российской Федерации.

ний выбранных показателей приходилось просматривать весь текст программ, что делает анализ согласованности федеральных и региональных госпрограмм весьма затруднительным.

4. Разработать формат согласования целевых ориентиров федеральных и региональных органов государственной власти по совместным полномочиям. Создать на Портале государственных программ Российской Федерации www.programs.gov.ru раздел, который содержал бы обзор целевых значений в территориальном разрезе с возможностью кратких комментариев. Более широко — создать блок для отработки принципов, механизмов согласования, построения систем мониторинга и изменения значений показателей.

5. Хорошим решением могло бы стать сценарное целеполагание по основным показателям гос-

программ, как это сделано в Республике Татарстан. В долгосрочных и среднесрочных стратегических документах можно было бы указывать диапазоны значений, соответствующих двум-трем сценариям и не менять данные ориентиры при краткосрочных изменениях бюджетной политики. Государственные программы при этом стали бы более оперативным инструментом, в котором было бы видно изменение ориентиров на протяжении всего бюджетного цикла.

6. Включить в государственные программы субъектов Российской Федерации общие требования к политике муниципальных образований в сфере реализации региональной госпрограммы (для программ, участниками которых являются муниципальные образования). Разработать порядок координации действий органов местного самоуправления и исполнителей региональной госпрограммы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста. *Журнал новой экономической ассоциации*. 2009;(1-2):161–174.
2. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Ленанд; 2017. 392 с.
3. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. М.: ИМЭМО РАН; 2015. 137 с.
4. Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. Пер. с англ. М.: Изд-во Института комплексных стратегических исследований; 2005. 192 с.
5. Клименко А. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014;(1):8–51.
6. Lewis J.M. The politics and consequences of performance measurement. *Policy and Society*. 2015;34(1):1–12. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.03.001
7. Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю. О гармонизации документов государственного стратегического планирования. М.: Изд. дом Высшей школы экономики; 2015. 48 с.
8. Ланцев Д. Согласование стратегического и бюджетного планирования на муниципальном уровне. *Бюджет*. 2015;(6):15–20.
9. Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города»; 2015:32.
10. Петров С.Ю. Показатели оценки государственных программ развития физической культуры и спорта в регионе (на примере Псковской области). Актуальные вопросы экономики и современного менеджмента. Сб. науч. тр. по итогам III междунар. науч.-практ. конф. (Самара, 11 апреля 2016 г.). Н. Новгород: Инновационный центр развития образования и науки; 2016:66–68.
11. Божья-Воля А.А., Мясникова Е.Ю. Преодоление «парадоксов результативности» при реализации государственных программ Пермского края. *Ars Administrandi. Искусство управления*. 2016;(1):99–112. DOI: 10.17072/2218-9173-2016-1-99-112
12. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов. *Финансы*. 2016;(4):3–12.
13. Christensen C.M., Donovan T. The process of strategy development and implementation. Harvard Business School Working Paper, 2000;(00-075). URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/c0a4/13dc3f438d21f62904936819fa34df6331b4.pdf>.
14. Pettigrew A.M. The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*. 1992;13(S 2):5–16. DOI: 10.1002/smj.4250130903

REFERENCES

1. Zubarevich N.V. Regional development and regional policy over a decade of economic growth. *Zhurnal noi ekonomicheskoi assotsiatsii = Journal of the New Economic Association*. 2009;(1–2):161–174. (In Russ.).
2. Kuznetsova O.V. Russia's regional policy: 20 years of reforms and new opportunities. Moscow: Lenand; 2017. 392 p. (In Russ.).
3. Kuznetsov A.V., Kuznetsova O.V. Regional policy: Foreign experience and Russian realities. Moscow: IMEMO RAS; 2015. 137 p. (In Russ.).
4. De Bruijn H. Managing performance in the public sector. Transl. from Eng. Moscow: Institute for Complex Strategic Studies Publ.; 2005. 192 p.
5. Klimenko A. A decade of administrative reform: Results and new challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2014;(1):8–51. (In Russ.).
6. Lewis J.M. The politics and consequences of performance measurement. *Policy and Society*. 2015;34(1):1–12. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.03.001
7. Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D. Yu., Slastikhina I. Yu. On the harmonization of documents of the state strategic planning. Moscow: Higher School of Economics Publ. House; 2015. 48 p. (In Russ.).
8. Lantsev D. Coordination of strategic and budget planning at the municipal level. *Byudzhethet*. 2015;(6):15–20. (In Russ.).
9. Puzanov A., Popov R., Lantsev D. Methodological recommendations for the optimization of strategic planning at the municipal level. Moscow: Fund "Institute of Urban Economics"; 2015. 32 p. (In Russ.).
10. Petrov S. Yu. Indicators of evaluation of state programs for the development of physical culture and sports in the region (the example of the Pskov region). In: Topical issues of economics and modern management. Proc. 3rd Int. sci.-pract. conf. (Samara, 11 Apr. 2016). Nizhny Novgorod: Innovation Center for the Development of Education and Science; 2016:66–68. (In Russ.).
11. Bozh'ya-Volya A.A., Myasnikova E. Yu. Overcoming "paradoxes of efficiency" in the implementation of state programs of the Perm region. *Ars Administrandi. Iskusstvo upravleniya = Ars Administrandi. The Art of Management*. 2016;(1):99–112. (In Russ.). DOI: 10.17072/2218–9173–2016–1–99–112
12. Lavrov A. M., Begchin N. A. Problems and prospects of implementation of "program" budgets. *Finansy = Finance*. 2016;(4):3–12. (In Russ.).
13. Christensen C.M., Donovan T. The process of strategy development and implementation. Harvard Business School Working Paper, 2000;(00–075). URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/c0a4/13dc3f438d21f62904936819fa34df6331b4.pdf>
14. Pettigrew A.M. The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*. 1992;13(S 2):5–16. DOI: 10.1002/smj.4250130903

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юлия Вячеславовна Герасимова — старший научный сотрудник Лаборатории исследования бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), Москва, Россия
GerasimovaYuVi@yandex.ru, Gerasimova-yuv@ranepa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Yulia V. Gerasimova — Senior Researcher of Laboratory of Budget Policy of Institute of Applied Economic Research of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia
GerasimovaYuVi@yandex.ru, Gerasimova-yuv@ranepa.ru