

УДК 332.1

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ (НА ПРИМЕРЕ ГП «КРЫМ»)

*Пироженко О. Ю., Науменко Р. В.*

*Автономная некоммерческая организация «Дирекция по информационно-аналитическому сопровождению государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», Симферополь, Российская Федерация  
E-mail: blazarus@yandex.ru*

В данной статье авторами рассмотрена система управления государственными программами Российской Федерации. Определены преимущества и недостатки существующего механизма, отражающие внутренние условия его функционирования. Проведен анализ хода реализации государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», позволивший подтвердить несовершенство существующей системы управления. Предложен комплексный подход к развитию региона и модернизации экономики Республики Крым.

**Ключевые слова:** государственные программы, экономика Республики Крым, модернизация экономики региона.

### ВВЕДЕНИЕ

Вопросы социально-экономического развития регионов являются неотъемлемым элементом дискуссий представителей научного сообщества, исполнительных и законодательных органов власти. Для преобразования экономики региона и создания новой модели экономического роста важно учитывать не только возможности экономического развития, но и факторы, влияющие на долгосрочную устойчивость структурных параметров отраслей. При этом выбор приоритетных секторов экономики должен быть обусловлен не только с позиции локальных источников роста, но и с позиции устойчивого экономического развития. Среди проблем модернизации опорных территорий экономического роста, развития частного предпринимательства, привлечения инвестиций особое место отведено вопросам эффективности и результативности действия государственного сектора, который с целью оперативного реагирования на возникающие проблемы экономического характера создал систему государственных программ (далее – ГП), ориентированную на достижение приоритетов и целей государственной политики. Для Крымского полуострова государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (далее – ГП «Крым») является ключевым элементом стратегического планирования, ориентированным на решение основных социально-экономических проблем и создания условий благоприятного инвестиционного климата.

Целью данной статьи является формирование предложений по повышению эффективности использования возможностей ГП «Крым» для модернизации

экономики региона на основе анализа функционирования системы управления ГП в контексте решения ключевых социально-экономических задач Республики Крым.

## **ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ**

Одним из механизмов достижения национальных целей и приоритетов развития РФ, а также отдельных ее субъектов/территорий или отраслей экономики являются ГП, использование возможностей которых позволяет создать условия для стимулирования притока частных инвестиций в перспективные для модернизации направления экономики. При этом реализация ГП осуществляется на принципах проектного управления, что предусматривает обеспечение достижения национальных целей, приоритетов социально-экономического развития, разделение проектов и процессных мероприятий, однократность ввода данных, недопустимость повтора задач ГП, закрепление ответственного должностного лица и др. [1].

Фактически среднестатистическая ГП включает в себя три ключевых элемента (паспорт ГП и ее структурные элементы) и ряд сопутствующих (планы реализации структурных элементов, правила предоставления межбюджетных трансфертов и др.). Цели ГП должны не только отражать ключевые ориентиры социально-экономического развития отдельных территорий, но и быть взаимоувязаны с национальными целями развития РФ, что предполагает влияние результатов ГП на выполнение показателей национальных целей. Для достижения поставленных целей определяется ряд задач, под которые формируется перечень объектов и мероприятий ГП, направленных на их решение. Кроме того, необходимо формирование перечня показателей (в основном статистического характера), непосредственно связанных с объектами ГП и отражающих степень достижения поставленных задач через конкретный социально-экономический эффект. Ответственный исполнитель обязан осуществлять регулярный мониторинг исполнения ГП, что обусловило необходимость создания ежемесячных планов достижения показателей, кассовых выплат, а также контрольных точек реализации отдельных результатов. Особое значение имеет декомпозиция показателей и результатов по субъектам РФ, указывающая на отдельные территориальные сложности при реализации ГП [1, 2].

Анализ преимуществ и недостатков системы управления ГП показывает комплекс проблем технического характера, не позволяющий в полной мере раскрыть потенциал сложившейся системы (табл. 1).

В настоящее время на территории Республики Крым реализуется 27 государственных программ регионального уровня, объем финансирования которых в 2024 году составил 61,2 млрд рублей (средства федерального бюджета – 84 %). Данные программы охватывают различные отрасли экономики: жилищное строительство, культуру и здравоохранение, дорожно-транспортный и топливно-энергетический комплексы, физическую культуру и спорт, социальную поддержку и др. Однако наиболее масштабное влияние на развитие субъекта оказывает ГП «Крым» (ранее до 2021 года федеральная целевая программа), общий объем финансирования которой до 2027 года составляет порядка 1,5 трлн рублей, в т. ч. 60,2

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...**

млрд рублей федеральных средств в 2024 году, что превосходит совокупный объем финансирования в рамках иных программ, реализуемых в субъекте.

Таблица 1. Преимущества и недостатки системы управления ГП РФ

<b>Преимущества</b>	<b>Потенциальные преимущества</b>	<b>Недостатки</b>
1. Унификация форм и способов управления. 2. Взаимосвязь целей ГП с национальными целями.	1. Гибкость перераспределения средств. 2. Диверсификация источников финансирования для регионов. 3. Целевая направленность показателей реализации ГП.	1. Излишняя бюрократизация и цифровизация. 2. Непрерывный процесс разработки электронного бюджета, нормативно-правовых актов. 3. Нормативно-правовое и методологическое сопровождение не учитывает индивидуальные особенности регионов и отдельных ГП. 4. Низкая квалификация кадров. 5. Недостаточная прозрачность.

Источник: составлено авторами.

ГП «Крым» является одной из семи комплексных программ сбалансированного регионального развития РФ и наиболее дорогостоящей среди аналогичных программ в других субъектах (табл. 2) [3].

Таблица 2. ГП сбалансированного регионального развития

<b>Наименование федерального проекта ГП</b>	<b>Ответственный исполнитель</b>	<b>Период реализации</b>	<b>Объем финансирования до 2026 г.</b>
Восстановление (создание) инфраструктуры и содействие экономическому развитию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области	Минстрой России	2024–2030	851,5
Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	Минстрой России	2019–2027	584,6
Новые возможности для Дальнего Востока	Минвостокразвития России	2014–2030	279,2
Социально-экономическое развитие Калининградской области	Минэкономразвития России		124,0
Повышение инвестиционной и туристической привлекательности Северо-Кавказского федерального округа	Минэкономразвития России	2013–2030	72,6
Государственная поддержка реализации на территории Арктической зоны РФ инвестиционных проектов	Минвостокразвития России	2021–2030	46,7
Инфраструктурное меню	Минфин России	2013–2030	20,7

Источник: составлено авторами.

Целями ГП «Крым» являются:

– устранение диспропорций в региональном развитии, в том числе обеспечение Республики Крым и г. Севастополя социальной, транспортной и иной инфраструктурой в целях обеспечения устойчивого роста численности населения Республики Крым и г. Севастополя на уровне 2 573,5 тыс. человек в 2027 году;

– формирование доступной и комфортной инфраструктуры туризма, позволяющей принять в Республике Крым и г. Севастополе 12 150 тыс. человек туристов в 2027 году;

– создание благоприятного инвестиционного климата на территории Крымского полуострова, обеспечивающего привлечение инвестиций в основной капитал в объеме 146,97 тыс. рублей на душу населения, и привлечение инвестиций участников свободной экономической зоны (далее – СЭЗ) в основной капитал в объеме 105,9 млн рублей на одного участника СЭЗ к 2027 году.

Указанные цели ориентированы на достижение четырех национальных целей развития (рисунок 1), определенных Указом Президента Российской Федерации [4].

Национальные цели развития Российской Федерации		Цели ГП «Крым»
Возможности для самореализации и развития талантов.	←	Устранение диспропорций в региональном развитии в целях обеспечения устойчивого роста численности населения Республики Крым и г. Севастополя.
Комфортная и безопасная среда для жизни.	←	
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей.	←	Формирование доступной и комфортной инфраструктуры туризма.
Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.	←	Создание благоприятного инвестиционного климата на территории Крымского полуострова.

Рисунок 1. Воздействие ГП «Крым» на достижение национальных целей развития РФ.

Источник: составлено авторами.

В состав ГП «Крым» включено два структурных элемента (федеральный проект «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (далее – ФП) и комплекс процессных мероприятий «Содействие социально-экономическому развитию Республики Крым и г. Севастополя» (далее – КПМ), реализацией которых занимаются девять федеральных органов исполнительной власти и два субъекта – Республика Крым и г. Севастополь.

ФП включает в себя всю финансовую часть ГП и ориентирован на решение пяти ключевых задач: развитие социальной сферы; развитие энергетической, транспортной и инженерной инфраструктуры; обеспечение межнационального согласия; развитие туристско-рекреационного потенциала; создание благоприятного инвестиционного климата. Под них установлено 32 результата, в состав которых входит 1 190 объектов (мероприятий) из более чем 10 сфер экономики (развитие инженерной, дорожно-транспортной и туристической инфраструктуры, формирование промышленных площадок, создание условий для повышения доступности оказания образовательных и медицинских услуг, развитие культуры,

сохранение объектов культурного наследия, обеспечение межнационального согласия и др.) и ряд дополнительных мероприятий (льготные кредиты участникам СЭЗ и др.). Каждый результат имеет не менее шести ежегодных контрольных точек. КППМ направлен на привлечение инвестиций в экономику Крымского полуострова. Составными элементами являются мероприятия по предоставлению статуса участника СЭЗ и мониторинг показателей деятельности в рамках льготного кредитования инвестиционных проектов [5, 6].

Благодаря ГП «Крым» разработаны базовые документы территориального планирования административно-территориальных образований Республики Крым, которые являются важной составляющей для пространственного развития региона, особенно в условиях масштабного строительства. ГП «Крым» оказала значимую роль в преодолении инфраструктурных ограничений Крымского полуострова. Так, завершено 659 объектов (мероприятий), в т. ч. 482 – в Республике Крым. Реализованы крупные инфраструктурные проекты, среди них: Крымский мост и сопряженные с ним объекты (автомобильные и железнодорожные подходы, мероприятия транспортной безопасности), трасса «Таврида», объекты аэропортовой инфраструктуры, магистральный газопровод «Краснодарский край – Крым», Таврическая и Балаклавская ПГУ–ТЭС, энергомот, комплекс мероприятий по обеспечению водоснабжением полуострова и др.

Положительное влияние на повышение инвестиционной привлекательности региона оказал комплекс действующих механизмов и различных форм государственной поддержки, основным из которых является СЭЗ на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, которая функционирует с 1 января 2015 года и создана на 25 лет (до 31 декабря 2039 года) с возможностью продления. Для участников СЭЗ предусмотрен особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, включая льготное налогообложение и применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны, получение земельных участков в аренду без торгов, льготный кредит. Сегодня СЭЗ, несмотря на внешние вызовы и угрозы, показывает положительные результаты для экономики Республики Крым: зарегистрировано 1 156 участников, создано около 87 тыс. рабочих мест, вложено 333 млрд рублей инвестиций.

Следует отметить, что ключевую роль в повышении уровня социально-экономического развития Республики Крым сыграло федеральное финансирование в рамках ГП «Крым», что обусловлено федеральными инвестициями в крупные инфраструктурные проекты, реализация которых невозможна субъектом по причине его дотационности, а частными инвесторами – из-за длительного инвестиционного цикла. В связи с этим бюджетные инвестиции в инфраструктурные проекты особо важны для создания привлекательных условий инвестирования и развития территории. Так, начиная с 2014 года, в экономику Республики Крым привлечено более 1,7 трлн рублей инвестиций в основной капитал, в т. ч. 1 трлн рублей внебюджетных, объем инвестиций на душу населения увеличился более чем в 12 раз, площадь ежегодного ввода жилых домов – в 2 раза. За этот период республику посетили порядка 61 млн туристов.

По итогам 2023 года интегральная оценка хода реализации и эффективности ГП «Крым» составила 95,26 %, что соответствует среднему значению среди 38 ГП РФ [7]. Следует также отметить исполнение большинства показателей (табл. 3), в т. ч. инвестиционной деятельности, достижение которых свидетельствует о высоком уровне выполнения программы, несмотря на прифронтовой статус полуострова.

Таблица 3. Показатели реализации ГП «Крым» в Республике Крым

Наименование показателя	Ед. изм.	2023 г.			2027 г.
		план	факт	%	план
Прирост среднегодовой численности населения	%	-0,51	-0,56	91,1 %	-0,04
Прирост среднего индекса качества городской среды	%	18	18	100,0 %	-
Прирост ожидаемой продолжительности жизни при рождении	%	1,10	1,06	96,4 %	0,42
Прирост протяженности автомобильных дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям	км	848,6	849,3	100,1 %	2 073,69
Уровень газификации населения	%	82,5	82,45	99,9 %	83,43
Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения	%	69,00	70,39	102,0 %	71,30
Количество обустроенных граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся на территории Республики Крым на постоянное место жительства	чел.	1 717	2 286	133,1 %	5 293
Прирост количества прибывших туристов	%	-38,8	-20,3	191,1 %	12,50
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения	тыс. руб.	112,40	141,81	126,2 %	158,13
Удельные капитальные вложения, осуществленные участниками СЭЗ, на одного участника СЭЗ	млн руб.	118,00	172,93	146,6 %	189,13

Источник: составлено авторами.

Несмотря на масштабные федеральные инвестиции, сами по себе они не модернизируют экономику, а лишь создают основы для социально-экономического развития территории путем создания современной инфраструктуры и иных объектов (мероприятий). В связи с этим объединение возможностей ГП, реализуемых на территории Республики Крым, и государственных мер поддержки бизнеса, направленных на привлечение внебюджетных инвестиций, должно стать основой комплексного подхода к развитию региона и модернизации экономики, когда

инфраструктура ГП «Крым» позволяет создавать условия для привлечения частного капитала, формируя новые объекты и точки роста (рис. 2).



Рисунок 2. Схема комплексного подхода к развитию региона и модернизации экономики

Источник: составлено авторами.

На сегодня 1/3 участников СЭЗ относится к сфере торговли и услуг, что обусловлено структурой региональной экономики. Преобладающая часть инвестиционных проектов, которым оказаны меры государственной поддержки по предоставлению земельных участков (объектов недвижимости) в аренду без торгов [8], находятся в сфере девелопмента (68 %). Наблюдается по-прежнему низкий уровень инвестиций в научно-исследовательскую деятельность и инновации. В этой связи крайне важным для модернизации экономики Республики Крым является реализация системообразующих проектов в приоритетных для субъекта отраслях экономики, позволяющих создавать прибавочный продукт на постоянной основе, обеспечивать рост налогооблагаемой базы и, соответственно, формировать доходную часть регионального бюджета. Такой подход имеет особую актуальность для выполнения поручения Президента Российской Федерации В. В. Путина от 07.04.2021 № Пр–536 и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллина от 30.07.2021 № МХ–П16–111пр по привлечению 800 млрд рублей инвестиций в основной капитал (за исключением федерального бюджета) в развитие Республики Крым в период 2021–2025 годов.

## **ВЫВОДЫ**

Консолидированная система сбора и обработки данных, синхронизация с региональными программами в совокупности с оценкой эффективности реализации ГП единым методическим органом (Минэкономразвития России) позволила создать относительно унифицированную систему управления, учитывающую отдельные

особенности проектов и регионов. Тем не менее, комплекс проблем, преимущественно технического характера, свидетельствует о несовершенстве существующего механизма. В настоящее время ведется работа по внесению изменений в Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288, которая должна ужесточить требования к процессу выстраивания ГП и частично решить указанные проблемы.

ГП «Крым» продолжает оказывать зримое положительное воздействие на экономику Республики Крым. Преодоление инфраструктурных ограничений ставит перед представителями органов исполнительной власти и исследователями вопрос формирования стратегического экономического базиса, направленного на преодоление дотационности бюджета и роста налогооблагаемой базы за счет частного капитала. Реализация таких проектов без учета комплексного подхода, основанного на предметном взаимодействии государства и бизнеса, невозможна. Указанный структурный переход предполагает проведение масштабной и системной экономической модернизации, формирование комплекса эффективных институтов, которые поддерживают динамику и устойчивость экономики.

#### **Список литературы**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».
3. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «О перечне государственных программ РФ».
4. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».
5. Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».
6. Постановление Правительства РФ от 07.12.2021 № 2221 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных доходов по кредитам, выданным участникам свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя на реализацию инвестиционных проектов».
7. Сводное резюме о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2023 год. 283 с.
8. Постановление Совета министров Республики Крым от 07.10.2014 года № 368 «О Порядке рассмотрения обращений инвесторов и заключения соглашений о реализации инвестиционных проектов на территории Республики Крым».

*Статья поступила в редакцию 15.11.2024*