

Научная статья

УДК: 332.146

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-4-44-78

# ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Землянский Дмитрий Юрьевич<sup>1</sup>,  
Чуженькова Валерия Александровна<sup>2</sup>,  
Абдуллаев Александр Максимович<sup>3</sup>,  
Калиновский Леонид Викторович<sup>4</sup>,  
Медведникова Дарина Михайловна<sup>5</sup>,  
Прусихин Олег Евгеньевич<sup>6</sup>**

<sup>1, 2, 3, 4, 5, 6</sup> Научно-исследовательский Центр пространственного анализа и региональной диагностики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82.

<sup>1</sup> Кандидат географических наук, директор Центра пространственного анализа и региональной диагностики; zemlyanskiy-dy@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-1613-6087

<sup>2</sup> Научный сотрудник; chuzhenkova-va@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-8134-4977

<sup>3</sup> Младший научный сотрудник; abdullaev.abdullaev@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-9588-3859

<sup>4</sup> Младший научный сотрудник; kalinovskiy-lv@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-4620-0388

<sup>5</sup> Младший научный сотрудник; medvednikova-dm@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-6714-7192

<sup>6</sup> Стажер-исследователь; prusikhin-oe@ranepa.ru

**Аннотация.** В статье анализируются особенности и проблемы управления реализацией индивидуальных программ социально-экономического развития (далее – ИПР) – специального инструмента региональной политики, разработанного на период 2020–2024 гг. для 10 наименее развитых субъектов Российской Федерации. Исследование основывается (1) на сведениях нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию программ; (2) на материалах отчетов об их исполнении; (3) на оценках органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и других заинтересованных в реализации ИПР сторон, полученных из интервью в двух регионах, где реализуются программы; (4) на результатах публичных мероприятий с федеральными и региональными органами власти; (5) на ответах ведомств на официальные запросы информации. Результаты исследования показали, что сложившаяся система управления ИПР излишне усложнена и работает недостаточно эффективно, препятствуя реализации потенциально значимых для регионов проектов и мероприятий.

Установлено, что порядок формирования программ на начальном этапе был нарушен, что в дальнейшем привело к их неоднократным корректировкам и путанице в сроках, финансировании и понимании хода реализации мероприятий. Выявлено, что в регионах сложились различные схемы управления реализацией индивидуальных программ, усложняемые включением министерств-кураторов и нескольких главных распорядителей бюджетных средств. Отмечена общая низкая эффективность реализации нефинансовых мероприятий, но подчеркивается значимая роль ряда из них как средства влияния на решения федеральных органов власти и инструмента запуска более крупных проектов. На основе полученных выводов авторами предложены рекомендации по улучшению системы управления ИПР на следующий пятилетний период.

**Ключевые слова:** региональное развитие, индивидуальные программы социально-экономического развития, социально-экономическое развитие, меры поддержки территорий, слаборазвитые регионы, экономический рост, регионы России, субъекты Российской Федерации.

**Для цитирования:** Землянский Д.Ю., Чуженькова В.А., Абдуллаев А.М., Калиновский Л.В., Медведникова Д.М., Прусихин О.Е. Особенности и проблемы реализации индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 4. С. 44–78. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-4-44-78.

Original article

## FEATURES AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF INDIVIDUAL SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT PROGRAMS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Dmitry Yu. Zemlyanskii<sup>1</sup>, Valeria A. Chuzhenkova<sup>2</sup>,  
Alexander M. Abdullaev<sup>3</sup>, Leonid V. Kalinovskii<sup>4</sup>,  
Darina M. Medvednikova<sup>5</sup>, Oleg E. Prusikhin<sup>6</sup>**

<sup>1, 2, 3, 4, 5, 6</sup> Research Center for Spatial Analysis and Regional Diagnostics, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadskogo Ave., 119571 Moscow, Russia.

<sup>1</sup> Candidate of Geographical Sciences, Director; zemlyanskiy-dy@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-1613-6087

<sup>2</sup> Researcher; chuzhenkova-va@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-8134-4977

<sup>3</sup> Junior researcher; abdullaev.abdullaev@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-9588-3859

<sup>4</sup> Junior researcher; kalinovskiy-lv@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-4620-0388

<sup>5</sup> Junior researcher; medvednikova-dm@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-6714-7192

<sup>6</sup> Research intern; prusikhin-oe@ranepa.ru

**Abstract.** The article analyzes the features and problems of managing the implementation of individual socio-economic development programs (IDP), a special tool of regional policy implemented for 10 subjects of the Russian Federation with a low level of development for 2020-2024. The study is based both on the information from regulatory legal acts and reports on IDPs' implementation, as well as on assessments of regional executive authorities and other interested parties, obtained from interviews conducted in two regions. They include IDP, public events with federal and regional authorities and departments' responses to official requests for information. The results of the study showed that the existing management system of the IDP is overly complicated and does not work effectively enough, preventing the implementation of potentially significant regional projects. It was found that the procedure of the programs formation at the initial stage was violated, which later led to their repeated adjustments and then confusion in the timing, financing and understanding of the execution of program activities. The developed schemes for managing the implementation of individual programs in the regions vary and are significantly complicated by the inclusion of ministries-curators and several principal managers of budget funds. The low efficiency of the implementation of non-financial program activities was noted, but still a number of them play a significant role as a means of influencing decisions of federal authorities and a tool for launching larger projects. In the end recommendations for improving the management system of the IDP for the next five-year period are proposed.

**Keywords:** regional development, individual programs of socio-economic development, socio-economic development, measures to support territories, underdeveloped regions, economic growth, regions of Russia, subjects of the Russian Federation.

**For citation:** Zemlyanskii, D.Yu., Chuzhenkova, V.A., Abdullaev, A.M., Kalinovskii, L.V., Medvednikova, D.M. and Prusikhin, O.E. (2024) 'Features and problems of implementation of individual programs of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation', *Public Administration Issues*, 4, pp. 44–78. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-4-44-78.

**JEL Classification:** H5, H11, R5.

## Введение

Для экономики России свойственны диспропорции развития регионов. И хотя территориальное неравенство в той или иной степени наблюдается во всех государствах, в России его уровень значительно выше, чем в других странах с сопоставимой экономикой и географическим положением (Группа Всемирного банка, 2018). Поэтому при выработке государственной политики нашей страны особое внимание уделяется вопросу снижения межтерриториальных диспропорций.

За последние три десятилетия в Российской Федерации в целях снижения межрегиональных различий и сокращения социально-экономического отставания наиболее «слабых» регионов и проблемных территорий было разработано и применено множество мер и специальных механизмов поддержки. Среди наиболее значимых и обсуждаемых: Фонд финансовой поддержки регионов, учрежденный в 1994 г.; впервые разработанные в том же году для

«проблемных» регионов и их отдельных территорий федеральные целевые программы; многочисленные учрежденные для разных макрорегионов институты развития (в их числе, например, корпорации развития Дальнего Востока, Северного Кавказа, Енисейской Сибири), Фонд развития моногородов, полномочия которого были в 2021 г. переданы государственной корпорации ВЭБ.РФ, и многие другие (подробнее с особенностями и инструментами региональной политики в России на разных исторических этапах можно ознакомиться в (Зубаревич, 2017; Троицкий, Кириллова, 2020)).

Применение упомянутого многообразия инструментов территориального развития, одновременно с действием иных внешних факторов, привело к некоторому сокращению межрегиональных диспропорций в 2010-х, однако они все еще остаются очень высокими, особенно по экономическим показателям (ВРП, инвестициям в основной капитал) (см.: Зубаревич, 2019).

Оцениваемая экспертами и руководящими органами невысокая эффективность некоторых инструментов поддержки регионов (в частности, федеральных целевых программ (Чистяков, 2011); свободных, а затем и особых экономических зон<sup>1</sup> (Прачева, 2018; Кузнецова, 2015); специфических инструментов поддержки регионов Дальнего Востока (Леонов, 2017)), а также регулярно изменяющиеся макроэкономические и геополитические условия стимулируют постоянное совершенствование системы региональной политики и поиск новых инструментов.

В конце 2010-х гг. в Правительстве Российской Федерации началась разработка специального инструмента для менее развитых регионов, расположенных в разных частях страны, но за пределами уже системно поддерживаемых Северного Кавказа и Дальнего Востока. В 2019 г. был разработан, а в 2020 г. внедрен ставший на тот момент новым для российской управленческой практики инструмент индивидуальных программ социально-экономического развития (далее – индивидуальные программы; ИПР) субъектов Российской Федерации с низким уровнем развития. В 2020 г. была начата реализация таких программ в 10 регионах (республиках Алтай, Карелия, Тыва, Чувашия, Марий Эл, Калмыкия, Адыгея, Псковской и Курганской областях, Алтайском крае).

Официально (согласно Методическим рекомендациям, утвержденным Приказом Минэкономразвития России<sup>2</sup>) целью разработки индивидуальных программ стало «создание условий для опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», а также обеспечение за счет улучшения ситуации в отобранных 10 регионах «до-

<sup>1</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 г. особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/96b/96b4e6ac3ca4a80ba69e4590d6399efe.pdf> (дата обращения: 21.10.2024).

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития России от 25.10.2019 N 698 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcb ea590fe/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcb ea590fe/) (дата обращения: 21.10.2024).

стижения показателей, определенных поручением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2019 г. N ВМ-П16-74пр:

- среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на стоимость фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг;
- доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума;
- уровень безработицы (по методологии Международной организации труда);
- инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения».

Перечисленные показатели также установлены в ИПР в качестве целевых (хотя впоследствии были несколько трансформированы). Каждая индивидуальная программа рассчитана на пять лет (2020–2024 гг.) и введена в действие отдельным распоряжением Правительства России. На реализацию ИПР каждому субъекту было выделено по 5 млрд руб. на весь пятилетний период из расчета выдачи по 1 млрд руб. из федерального бюджета в год. При этом предусмотрено два условия возврата полученных средств: в случае возникновения нераспределенного остатка по итогам года и в случае недостижения указанных в соглашении о предоставлении трансферта показателей. Финансовые мероприятия ИПР (а программы предусматривают и нефинансовые мероприятия, не требующие финансирования) должны реализовываться на условиях софинансирования со стороны субъекта Российской Федерации в размере не менее 1% от общей стоимости. Большинство участников ИПР придерживаются минимального уровня софинансирования в 1%, хотя ряд регионов софинансирует и более существенную сумму – это Республика Карелия (22,1%), Курганская область (2,0%), Республика Адыгея (1,9%) и Республика Калмыкия (1,3%).

Ввиду того, что сроки действия этих программ истекают в конце 2024 г., в научном и экспертном сообществах возникает дискуссия относительно продления индивидуальных программ развития на следующий пятилетний период. Это делает актуальной задачу оценки реализации этих программ и выявления проблем, с которыми столкнулись регионы в ходе их реализации, которая и легла в основу данного исследования.

Цель работы состояла в выработке рекомендаций, которые позволят усовершенствовать систему управления ИПР в случае их продления на следующий период. Для этого был осуществлен анализ сложившейся схемы администрирования индивидуальных программ, а также проблем, связанных с управлением их реализацией. Основное внимание в исследовании уделено проблеме взаимодействия органов власти регионального и федерального уровней при реализации индивидуальных программ. Исследование было выполнено совместно со Счетной палатой Российской Федерации, а его результаты использованы при подготовке доклада Счетной палаты Российской Федерации<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Доклад Счетной палаты Российской Федерации «Анализ эффективности реализации программ индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3bb/tl9yi82gc295801k4wcfqnxntd2th28.pdf> (дата обращения: 21.10.2024).

## Особенности региональной политики в России и место индивидуальных программ среди существующих мер поддержки регионов

Традиционной дилеммой для региональной политики является вопрос выбора стратегии, подходов и инструментов реализации, а также самих объектов политики. Согласно неоклассическим теориям (Borts, Stein, 1964; Siebert, 1969) уровень развития регионов со временем выравнивается самостоятельно за счет мобильности средств производства. Это положение оспаривается теориями кумулятивного роста (Myrdal, 1964; Richardson, 1973; Giersch, 1979), согласно которым с течением времени различия между регионами сохраняются или даже усиливаются за счет преимуществ одних территорий перед другими, обусловленных более выгодными специализацией, географическим положением, действием эффекта отдачи от масштаба. На основании этого Г. Кэмерон (Cameron, 1977) выделяет неинтервенционалистский (отрицающий необходимость государственного вмешательства), преобразовательский (подразумевающий радикальное вмешательство государства в регулирование регионального развития) и адаптивный (допускающий вмешательство государства, но ограничивающий его роль поддержкой естественных конкурентных преимуществ регионов и корректировкой существующих трендов) подходы к региональной политике.

В случае если органы власти государства выбирают вести региональную политику в русле преобразовательского (который применяется в России) или адаптивного подхода, неизбежно встает вопрос, сколько и какие по характеристикам территории необходимо поддерживать (или ограничивать) в развитии. Выбор встает между тем, вести ли общесистемную политику, направленную на равнозначную поддержку всех регионов, или селективную, направленную на поддержку отдельных, отобранных согласно некоторым критериям регионов (Швецов, 2009). Для России и схожих с ней по уровню социально-экономического неравенства регионов государств более актуален селективный подход, который, однако, порождает новые вопросы относительно критериев выбора объектов и направлений поддержки: поддерживать «сильные» регионы, способные стать локомотивами роста экономики, или «слабые», не имеющие достаточных средств для реализации своих обязательств; финансировать текущие расходы или создавать стимулы для экономического роста.

Россия к настоящему времени имеет значительный опыт федеральной селективной политики регионального развития. Специалистами выделяются несколько основных этапов ее развития в стране (Зубаревич, 2016; Кузнецова, 2015). Начальный приходится на 1990-е гг.: основным инструментом политики тогда стали федеральные целевые программы (ФЦП) регионального развития.

В то же время четких критериев отбора объектов разработки ФЦП в тот период не было сформулировано, в связи с чем программы разрабатывались бессистемно и без привязки к конкретному масштабу. Современный

этап развития отличается рядом особых черт: во-первых, были сформулированы более четкие приоритеты региональной политики – поддержка экономического роста, в первую очередь на геостратегически важных территориях (Дальний Восток, Северный Кавказ, Крым); во-вторых, произошло существенное расширение инструментария политики – внедрены различные виды преференциальных режимов (ОЭЗ, ТОР, ИНТЦ, СПВ и др.), создан ряд институтов регионального развития («Кавказ.РФ», Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики и др.).

Расширение инструментария региональной политики в России в последние годы привело к появлению большего числа научных работ, посвященных анализу различных аспектов действия существующих мер поддержки регионального развития. Многие из работ посвящены оценкам эффективности действия зон с преференциальными режимами. О. В. Кузнецовой был проведен подробный анализ эффективности создания особых экономических зон (ОЭЗ) (Кузнецова, 2016; Кузнецова, 2020), А. Н. Швецовым – ОЭЗ и других «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий (Швецов, 2016), Е. М. Бухвальдом и О. Н. Валетником проанализированы эффекты от создания территорий опережающего социально-экономического развития (Бухвальд, Валентик, 2015).

Проводились российскими авторами и исследования программных инструментов территориального развития. Так, оценке воздействия государственных инвестиционных программ на развитие территорий посвящена работа Л. Э. Лимонова и М. В. Несены (Лимонов, Несена, 2019). Вопросу оценки реализации отдельных отраслевых федеральных целевых программ (далее – ФЦП) также уделено много внимания: например, оценке ФЦП по развитию внутреннего и въездного туризма (Шариков и др., 2020) и ФЦП по развитию регионов (см, например, Крылов, 2018), оценке эффективности госпрограмм развития регионов (Лексин, Порфирьев, 2016). Отдельная работа коллектива Межведомственного аналитического центра Москвы (Симачев и др., 2012) посвящена анализу внутренних дисбалансов и роли в развитии регионов России финансовых институтов развития. Комплексную оценку одновременно широкого набора инструментов регионального развития (в том числе ФЦП, ОЭЗ, проектов Инвестиционного фонда) провели в начале 2010-х гг. Н. Н. Михеева и Р. И. Ананьева (Михеева, Ананьева, 2011). Опыт зарубежных стран по реализации различных инструментов дифференцированного регулирования регионального развития и применению методик оценки их эффективности был рассмотрен в работах сотрудников Института реформирования общественных финансов (Казакова, Климанов, 2018), А. В. Котова (Котов, 2021) и др. исследователей.

В большинстве перечисленных работ получены выводы о не полностью удовлетворительных (хотя в целом положительных) результатах действия существующих инструментов федеральной политики в отношении регионов. В частности, авторами отмечается чрезмерное многообразие видов территориальных преференциальных режимов, порождающее запутанность и сложность этой системы поддержки деятельности бизнеса

в регионах; нечеткое целеполагание как при разработке, так и при внедрении инструментов региональной политики. Что касается программных инструментов поддержки регионов, исследователи отмечают их общую результативность, которая, однако, системно сопровождается рядом проблем: нечетким целеполаганием, непрозрачностью отбора поддерживаемых территорий и проектов, объектов и мероприятий, реализуемых в них, а также низким влиянием на развитие реального сектора экономики.

Индивидуальные программы в значительной мере отличаются от других инструментов федеральной региональной политики, применяемых в стране – это единственная действующая мера, предусматривающая одновременно и конкурсный отбор регионов, и индивидуализированный характер подбора мероприятий в отношении каждого конкретного субъекта, востребованных непосредственно на его территории. И хотя финальное решение о включении или невключении проектов и мероприятий в ИПР каждого региона остается за федеральными органами исполнительной власти, власти регионов напрямую вовлечены в формирование программ, их мнение учитывается, и таким образом регионы могут как минимум приоритизировать (хотя и в предзаданных федерацией условиях) проекты программ в соответствии с выбранным ими самими вектором внутренней региональной политики. Это преимущество индивидуальных программ крайне важно в условиях того, что, как показано многими исследователями (Яковлев и др., 2018), общая эффективность государственной политики может существенно возрастать при активном вовлечении региональных властей в механизмы реализации политики, проводимой федеральным правительством. Максимизация эффектов происходит за счет того, что регионы четче видят конкурентные преимущества своих территорий, и учет их мнения позволяет грамотнее и результативнее применить федеральные инструменты и реализовать общегосударственные стратегические приоритеты на местах.

У ИПР есть аналоги в зарубежных странах, проанализированные в научной литературе: к их числу можно отнести американские региональные комиссии (Congressional Research Service, 2023), в частности, Аппалачскую комиссию (Isserman, Rephann, 1995), европейские программы грантов отстающим территориям (Becker et al., 2018), китайские планы развития старопромышленных и отдаленных территорий, в частности, стратегии развития западных районов (Lu, Deng, 2013).

Российские ИПР пока еще мало анализировались в научной литературе. Можно отметить ряд статей, посвященных описанию как всех программ (Кошмидов, 2023), так и отдельных регионов – объектов их реализации (Сангаджиева, 2021) и их групп (Транова, 2021). Также можно отметить работу С. О. Иргит (2024), посвященную оценке влияния реализации программ на региональный бюджет. В отдельных работах проводится анализ проблем социально-экономического развития регионов, отобранных для реализации ИПР (Монгуш, Кылдыгай, 2022), и типологизация мероприятий по длительности эффекта на примере одного региона (Монгуш, 2023), а также дается оценка действующих ИПР регионов Сибири (Мон-

гуш, Марьясова, 2023). В то же время в настоящий момент отсутствуют работы, посвященные комплексному всестороннему анализу механизмов, проблем и результатов реализации всех десяти ИПР, чему посвящена настоящая статья.

Хотя ИПР реализуются в небольших (по населению и объему экономики<sup>4</sup>) регионах России, именно эта особенность позволяет на их примере достаточно подробно изучить принципы и особенности реализации программных инструментов регионального развития и складывающиеся в отношении них системы управления.

## Материалы и методы

- Исследование основывалось на анализе информации, полученной из:
- 1) нормативно-правовых актов (а именно документов самих индивидуальных программ во всех редакциях, утвержденных Распоряжениями Правительства России, а также Методических рекомендаций по организации работы по разработке данных программ, утвержденных Приказом Минэкономразвития России);
  - 2) ежегодных ежеквартальных отчетов об исполнении ИПР, предоставленных Минэкономразвития России по запросу Счетной палаты Российской Федерации;
  - 3) ответов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых реализуются ИПР, на запросы информации об особенностях и проблемах реализации программ от Счетной палаты Российской Федерации;
  - 4) материалов интервью с сотрудниками органов власти республик Алтай и Марий Эл<sup>5</sup>, ответственных за исполнение ИПР и их отдельных мероприятий, и иными заинтересованными в реализации программ сторонами (прежде всего, организациями – получателями поддержки в рамках мероприятий программ), проведенных авторами во время полевых выездов (в обоих регионах было проведено не менее 10 интервью);
  - 5) дополнительной информации, собранной авторами в результате проведения совместно со Счетной палатой Российской Федерации двух мероприятий: круглого стола с представителями федеральных и региональных органов власти, участвующих в реализации ИПР, и совещания с представителями контрольно-счетных органов субъектов

<sup>4</sup> За исключением Алтайского края и Республики Карелия.

<sup>5</sup> Республика Алтай была выбрана для проведения полевых исследований по причине того, что в ИПР этого региона входит наибольшее число мероприятий в сравнении с программами других субъектов, при этом для нее характерно и значительное число корректировок; Республика Марий Эл – по причине того, что ИПР этой республики корректировалась наибольшее число раз, в то время как в программу, наоборот, входит небольшое количество мероприятий. Вдобавок для ИПР обоих субъектов характерно наличие в составе мероприятий всех трех направлений («Экономика», «Среда для жизни», «Социальная сфера»). Таким образом, более детальное изучение двух данных ИПР, на взгляд авторов, позволило охватить анализом максимально возможные вариации мероприятий и их корректировок.

Российской Федерации, для которых разработаны индивидуальные программы.

Реализация исследования проводилась в несколько этапов. На первом были подробно проанализированы документы индивидуальных программ каждого из 10 регионов, в том числе были отслежены все изменения, вносившиеся в те или иные составные элементы программ (цели, задачи, целевые показатели, перечень мероприятий и др.) за весь период с момента их разработки. Составлена таблица-матрица всех происходивших в программах изменений.

На втором этапе, на основе отчетов об исполнении ИПР, предоставленных Минэкономразвития России, были проанализированы особенности хода реализации всех мероприятий каждой программы; составлен предварительный перечень проблем и ограничений программ, препятствующих успешной реализации различных типов мероприятий.

На третьем этапе, в целях верификации составленного перечня и сложившегося представления авторов о ключевых недостатках в системе реализации инструмента, в ходе проведения двух полевых исследований в республиках Алтай и Марий Эл, а также в результате проведения двух упомянутых экспертных мероприятий совместно со Счетной палатой Российской Федерации, были получены более детальные сведения и экспертные мнения об особенностях и проблемах реализации программ от их непосредственных участников и исполнителей.

После обработки широкого набора полученных данных перечень ключевых проблем и ограничений управления реализацией ИПР был доработан. На его основе был подготовлен перечень рекомендаций по усовершенствованию инструмента на следующий период реализации, представленный в заключительной части данной статьи.

## Результаты

Проведенный авторами анализ позволил выявить ряд проблем, сложившихся в системе управления индивидуальными программами и отчасти препятствующих их успешной реализации. Далее последовательно рассмотрим каждую из них.

**1. Процедура отбора регионов для разработки ИПР была недостаточно формализована и непрозрачна, что по итогу привело к спорным результатам, включению в состав субъектов – участников программ территорий со средними, а не низкими показателями социально-экономического развития.**

Ни в Методических рекомендациях по разработке ИПР, ни в каких-либо иных нормативно-правовых актах точные критерии отбора регионов для введения в отношении них индивидуальных программ закреплены не были («Разработка индивидуальной программы осуществляется в отношении утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации перечня субъектов Российской Федерации по предложению Минэ-

кономразвития России, согласованному с председателем Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» – цит. по Методическим рекомендациям<sup>6</sup>).

Только в результате общения с представителями федеральных (далее – ФОИВ) и региональных органов исполнительной власти (далее – РОИВ) стало известно, что отбор осуществлялся на основе оценки положения регионов по четырем ключевым социально-экономическим показателям, на достижение которых направлены программы (их перечень см. в разделе «Введение»). Отбор проводился в 2019 г. на основе значений по данным показателям за три предшествующих года (вероятно, за 2016–2018 гг.). При этом регионы Северо-Кавказского и Дальневосточного федерального округов в отборе не участвовали ввиду того, что для них разработаны специальные инструменты поддержки и действуют отдельные институты развития.

Расчеты авторов показали, что на момент разработки ИПР еще ряд регионов, включая республики Мордовия и Хакасия, Томскую область, по упомянутым четырем показателям показывали результаты аналогичные или хуже в сравнении с регионами, для которых ИПР были утверждены (рис. 1). И если для Мордовии в конце 2021 г. была принята отдельная программа социально-экономического развития<sup>7</sup>, то причины неназначения ИПР двум другим упомянутым регионам остаются неясными.

При этом Республика Адыгея, для которой ИПР была разработана, наоборот, занимала заметно более высокие позиции по всем показателям, что не позволяло относить ее к категории «отстающих».

## **2. Установочные рамки разработки индивидуальных программ не были утверждены заранее и неоднократно изменялись, что сделало процесс формирования ИПР изменчивым и непоследовательным.**

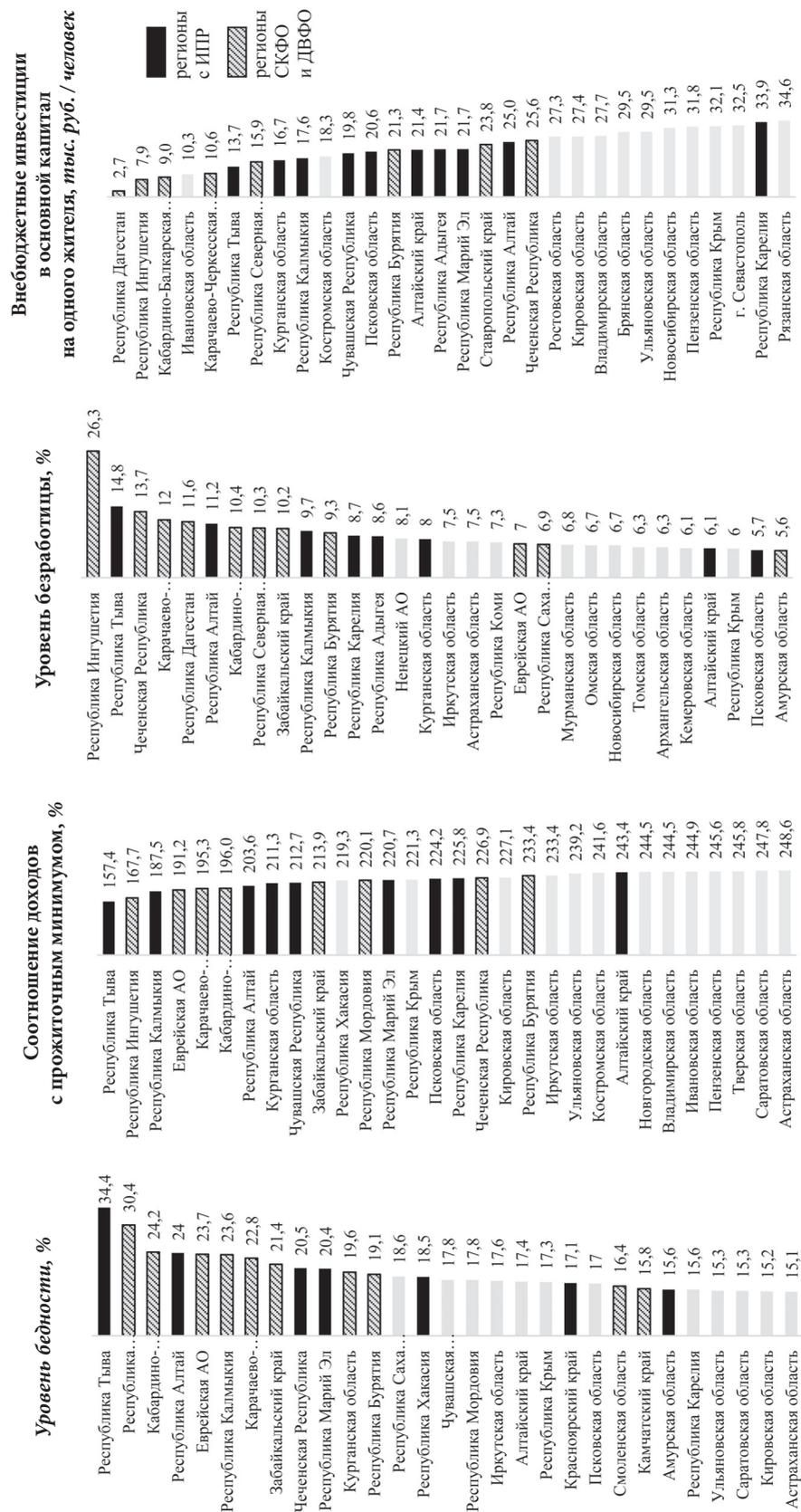
По сведениям представителей РОИВ, установочные рамки формирования индивидуальных программ, включая объемы финансирования, которые будут выделены на их реализацию, не были обозначены заранее и оставались неизвестными для регионов практически до момента утверждения программ. Расплывчатость рамочных условий привела к тому, что ответственные сотрудники РОИВ стали формировать программы, ориентируясь на существенно большие объемы финансирования. Например, первоначальная версия программы Республики Марий Эл до утверждения включала в себя набор мероприятий на 160 млрд руб. вместо 5 млрд, которые были утверждены впоследствии.

<sup>6</sup> Приказ Минэкономразвития России от 25.10.2019 N 698 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcb ea590fe/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcb ea590fe/) (дата обращения: 21.10.2024).

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 N 3955-р «Об утверждении программы социально-экономического развития Республики Мордовия на 2022–2026 годы». URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=EXP&n=832991> (дата обращения: 21.10.2024).

Рисунок 1

## Регионы-аутсайдеры по показателям, использованным для отбора регионов для разработки ИПР, в 2018 г.



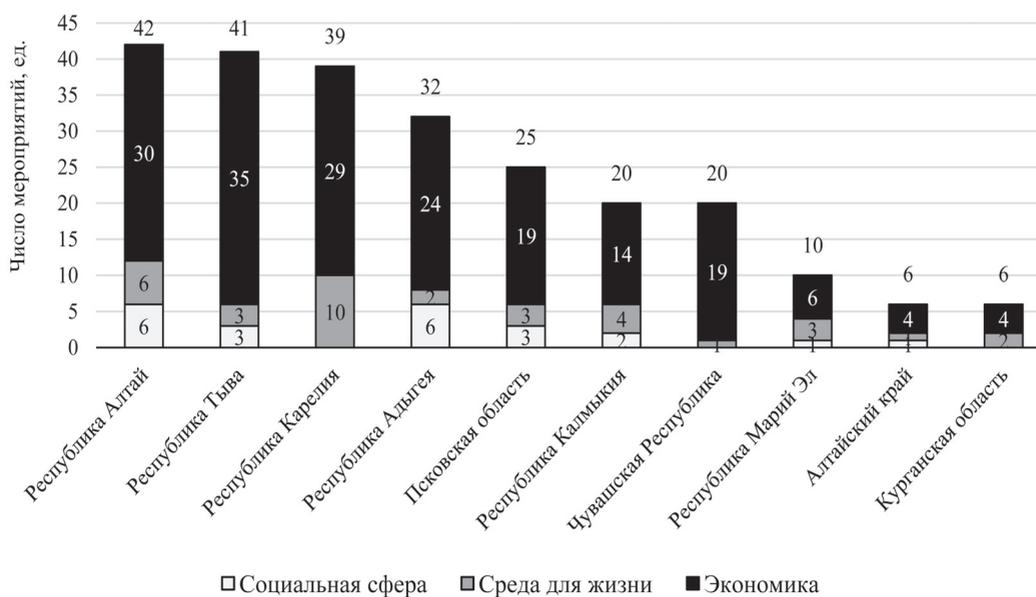
**Примечание:** на каждом графике представлены 30 субъектов Российской Федерации с худшими значениями показателя в 2018 г.  
**Источники:** составлено авторами по данным Росстата.

Сотрудники РОИВ также стремились наполнять ИПР своих субъектов самым широким спектром мероприятий, как экономических, так и социальных. Например, первая версия ИПР Алтайского края почти целиком была наполнена мероприятиями социальной сферы.

Некоторые неформализованные рамочные критерии разработки программ, о которых говорили респонденты в регионах, в том числе касающиеся необходимости соблюдения соотношения между мероприятиями в сфере экономики и мероприятиями по развитию социальной сферы в пропорции 70% к 30%, а также выделяемых объемов финансирования, были определены только в начале 2020 г., что привело к необходимости РОИВам срочно корректировать программы непосредственно перед их утверждением. Срочность принятия решений стала причиной возникновения ошибок в документах программ и необходимости их корректировки и в дальнейшем.

Рисунок 2

### Распределение мероприятий ИПР субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития по направлениям

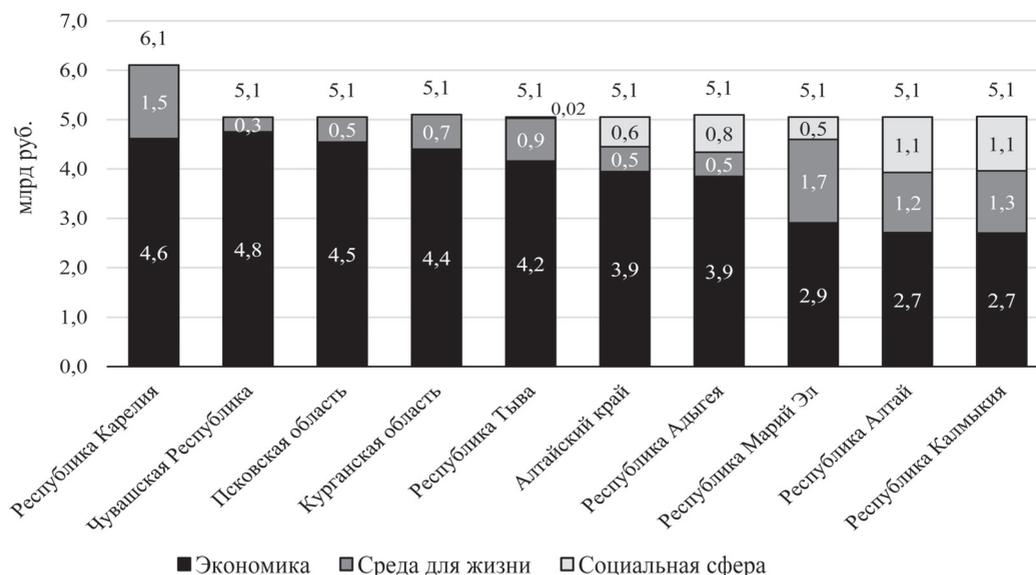


**Источники:** составлено авторами на основе действующих редакций ИПР субъектов Российской Федерации.

Распределение финансирования в целом согласуется со структурой мероприятий: более половины средств каждой из ИПР направлены на поддержку экономики, лишь в трех регионах (республики Марий Эл, Алтай и Калмыкия) значительные средства отведены на мероприятия социальной сферы и среды для жизни, в остальных регионах они составляют менее четверти общего объема финансирования (рис. 3).

Рисунок 3

### Распределение финансирования ИПР субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития по направлениям



**Источники:** составлено авторами на основе действующих редакций ИПР субъектов Российской Федерации.

Однако различия ИПР по составу мероприятий обусловлены не столько разными целевыми ориентирами программ, сколько особенностями формулирования и набора мероприятий в программе, порядок которого также оказался не регламентирован.

Подробный анализ документов программ позволяет выделить два типа компоновки мероприятий в ИПР (табл. 1).

Таблица 1

### Подходы к формулированию мероприятий ИПР на примере мероприятий в области сельского хозяйства

Республика Марий Эл	Республика Алтай
Мероприятие 1 «Стимулирование производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (финансовое обеспечение (возмещение) части затрат на условиях софинансирования развития молочного скотоводства, птицеводства, льноводства, семеноводства, переработки сельхозпродукции)»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Мероприятие 11 «Строительство молочных ферм».</li> <li>– Мероприятие 12 «Модернизация, реконструкция, капитальный ремонт молочных ферм».</li> <li>– Мероприятие 13 «Модернизация цехов по переработке молочной продукции».</li> <li>– Мероприятие 14 «Развитие племенного животноводства».</li> <li>– Мероприятие 15 «Развитие кормопроизводства (мелиорация земель сельскохозяйственного назначения)».</li> <li>– Мероприятие 17 «Предоставление субсидий на грантовую поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей на развитие мясоперерабатывающей отрасли в Республике Алтай»</li> </ul>

**Источники:** составлено авторами на основе действующих редакций ИПР республик Алтай и Марий Эл.

Первый (показан в таблице на примере Республики Алтай) подразумевает выделение почти каждого проекта (или их небольшой совокупности) как отдельного мероприятия. Второй (показан на примере ИПР Республики Марий Эл) предусматривает формирование мероприятий как отраслевых подпрограмм внутри ИПР, что и обуславливает меньшее число пунктов в ИПР региона. Как показывают полевые исследования, второй подход оказывается более результативным с управленческой точки зрения, так как дает регионам большую свободу в администрировании программы, позволяет избегать избыточно частых корректировок и упростить отчетность.

### 3. ИПР часто корректируются, что затрудняет оценку результатов и последствий их реализации.

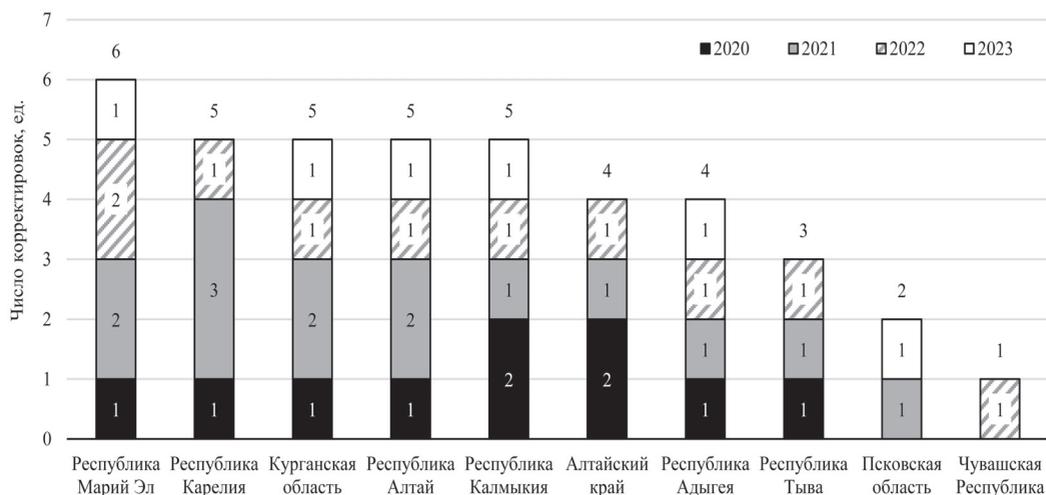
В среднем каждая индивидуальная программа за период 2020 – февраль 2024 гг. подвергалась существенным изменениям четыре раза (рис. 4). У каждого из регионов, имеющих ИПР, программа корректировалась хотя бы один раз.

Чаще субъектами Российской Федерации вносились изменения в разделы программы, содержащие перечень и описание ключевых характеристик предполагаемых мероприятий.

Причины корректировок мероприятий многообразны. В числе основных внешних: удорожание строительства, перевод полномочий по мероприятию из регионального ведения в федеральное, прямое указание федеральных властей изменить или исключить мероприятие и др. Во все без исключения ИПР субъектов были внесены корректировки в 2022 г. – начале 2023 г. в целях привести их в соответствие с изменившимися 1 февраля 2022 г. Методическими рекомендациями.

Рисунок 4

#### Число корректировок ИПР регионов с распределением корректировок по годам (по состоянию на февраль 2024 г.)



Источник: составлено авторами на основе документов ИПР субъектов Российской Федерации.

Зачастую мероприятия ИПР корректируются исходя из внутренних мотивов РОИВ облегчить администрирование или избежать их формального неисполнения в случае затягивания сроков. Практикуется даже формирование «мероприятий-копилок», на которые можно перебросить часть средств с мероприятий, по которым деньги в этот год не были полностью освоены. Формулировки названий таких мероприятий обычно очень общие, без конкретизации до отдельных объектов или числа получателей, что позволяет широко варьировать объем средств, предполагаемых на их исполнение (в качестве примера такого мероприятия можно привести мероприятие № 8 ИПР Республики Марий Эл «Модернизация инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства»<sup>8</sup>).

Следует отметить, что зачастую узнать причины изменения характеристик мероприятия или его исключения из программы возможно только в ходе личной беседы с исполнителями по мероприятию со стороны РОИВ, поскольку в официальных отчетах об исполнении ИПР эта информация не раскрывается. Более того, при исключении мероприятия из ИПР отчетность по нему перестает вестись, что зачастую не позволяет определить, было ли мероприятие исполнено или нет, были ли затрачены выделенные на него бюджетные средства.

Многообразие и частота корректировок ИПР в совокупности со слабой информативностью отчетности вносят значительную путаницу в понимание хода их реализации, обуславливают непрогнозируемость сроков, итогового объема бюджетных средств, который потребуется на их осуществление. Все это ставит вопрос о необходимости еще более жесткой регламентации допустимого количества корректировок.

В то же время представителями региональных органов власти отмечается важная роль корректировок для поддержания актуальности программ в современных меняющихся кризисных условиях и обеспечения их соответствия изменениям нормативно-правовой базы, поэтому полный запрет корректировок видится нерациональным:

*«...для эффективности реализации хотя бы одна корректировка должна быть. Вот как у нас по перинатальному центру: оборудование застряло между границами, мы его ввести (центр) не можем, а у нас свои целевые показатели»,* – респондент из региона реализации ИПР.

**4. Порядок финансирования ИПР из федерального бюджета существенно различается между регионами, что ставит их в неравные условия, обеспечивая при реализации индивидуальных программ одним регионам большую гибкость, чем другим.**

Для реализации ИПР не было сформировано единого механизма в формате типового межбюджетного трансферта или нескольких трансфертов

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.04.2020 N 927-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Марий Эл на 2020–2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=552620&dst=100025#PsfbozTM7FxFp2Hr> (дата обращения: 21.10.2024).

субъекту Российской Федерации на реализацию программы. В общей сложности при реализации ИПР 10 субъектам было предоставлено восемь различных межбюджетных трансфертов, из которых три – субсидии и пять – иные межбюджетные трансферты, в частности:

- республики Тыва, Алтай и Карелия получают единый иной межбюджетный трансферт на реализацию ИПР;
- Республика Адыгея получает единую субсидию на реализацию ИПР;
- Республика Марий Эл получает три трансферта, из которых два индивидуальных (межбюджетный трансферт на реализацию ИПР, субсидия на реализацию мероприятий в части сельского хозяйства в регионе) и один отраслевой (субсидия на реализацию мероприятий ИПР по развитию промышленности);
- республики Чувашия и Калмыкия, Псковская и Курганская области получают только отраслевые трансферты (Курганская область – три, остальные субъекты по два) на развитие МСП, строительство и ЖКХ, развитие промышленности (Курганская область);
- Алтайский край получает четыре трансферта, из которых три отраслевых (на развитие МСП, строительство и ЖКХ, развитие промышленности) и один индивидуальный на приобретение дорожно-строительной техники.

Как показали интервью с представителями РОИВ, единый трансферт предоставляет субъектам Российской Федерации больше свободы в планировании мероприятий. Это подтверждается и документами самих программ: ИПР, финансируемые за счет одного трансферта, содержат большее количество мероприятий и корректируются чаще остальных. Привязка же к нескольким отраслевым трансфертам с четко определенной суммой, закрепленной за конкретным главным распределителем бюджетных средств (далее – ГРБС), которая свойственна реализации ИПР других регионов, значительно сужает вариативность расходов и, соответственно, свободу планирования, что отражается в меньшем числе мероприятий и корректировок.

Различия в сложившихся схемах финансирования требуют обоснования. По мнению авторов, рационально обеспечить регионам единообразную систему финансирования ИПР посредством единого трансферта, чтобы уравнивать возможности регионов, параллельно ограничив возможное число корректировок программ в год.

##### **5. Закрепление за регионами с ИПР ФОИВ-кураторов и различающегося набора ГРБС усложняет систему управления реализацией программ и приводит к росту затрат времени на процедуры администрирования.**

Если опираться на Методические рекомендации, во всех регионах должна была сложиться схожая система управления реализацией индивидуальных программ, показанная на схеме (рис. 5). На федеральном уровне функции общего администрирования и координации разработки и реализации ИПР, согласования проектов программ, а также их методической поддержки закреплена за Министерством экономического развития Рос-

сийской Федерации. Итоговое утверждение перечня регионов, финальных редакций программ и их корректировок находится в ведении Правительства России.

Одновременно за каждым регионом, в котором реализуется ИПР, закреплено министерство-куратор. В ведении кураторов формально находится разработка документов программ и внесение их в Правительство Российской Федерации, передача отчетности о ходе их реализации в Минэкономразвития России.

Рисунок 5

### Общая схема управления реализацией ИПР



*Источник:* составлено авторами.

Неотъемлемое место в системе управления ИПР занимают отраслевые ведомства-ГРБС, ответственные за утверждение объема и распределение средств федерального бюджета на те или иные мероприятия ИПР. По некоторым программам министерства могут одновременно выполнять функции и куратора, и главного распределителя бюджетных средств.

Распределение полномочий и зон ответственности между региональными органами исполнительной власти законодательством не регламентировано, однако во всех регионах координаторами реализации программ выступают региональные министерства экономики. На данные органы возлагается ответственность за администрирование программы на региональном уровне, формирование мероприятий программы, формирование и передачу отчетности в федеральные органы, распределение ответственности между другими РОИВ, а также реализацию мероприятий, находящихся в рамках их полномочий. Другие РОИВ (региональные отраслевые министерства, комитеты, службы и агентства) отвечают за реализацию, предоставление отчетности и предложений корректировок по мероприятиям, находящимся в рамках их полномочий и сферы деятельности. Конечным звеном в системе управления программами выступают непосред-

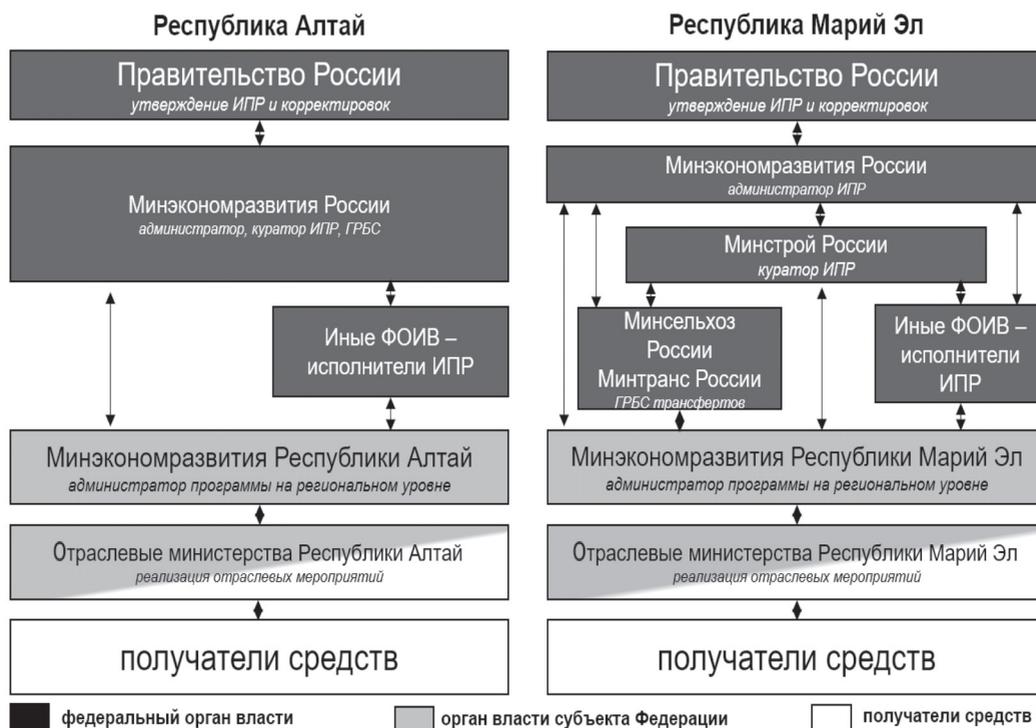
ственно получатели федеральных средств на реализацию мероприятий. Ими могут являться и сами РОИВ, в случае если они сами реализуют мероприятия (например, грантовые программы).

Однако в ходе исследования было выявлено, что в реальности в регионах с ИПР сложились различные системы управления программами (рис. 6). Различия, прежде всего, наблюдаются на уровне федеральных органов, ответственных за выполнение ИПР. Например, ИПР Республики Алтай курируется самим Минэкономразвития России и финансируется одним трансфертом, администрируемым тем же министерством. Это позволяет региону работать фактически в режиме «одного окна», взаимодействуя по всем вопросам с одним контролирующим федеральным органом.

ИПР Республики Марий Эл реализуется по более сложной схеме, в которой на федеральном уровне куратором выступает Минстрой России, а финансирование программы осуществляется за счет четырех трансфертов, администрируемых Минстроем России, Минсельхозом России, Минтрансом России и Минэкономразвития России. Такое большое количество федеральных администраторов программы приводит к усложнению процессов управления программой, увеличению количества необходимых согласований и сроков этих согласований.

Рисунок 6

### Фактически сложившиеся схемы управления реализацией ИПР республик Алтай и Марий Эл



Источник: составлено авторами.

**6. Практика закрепления за ИПР ФОИВ-кураторов показывает себя неэффективной, так как от кураторов требуется выполнение функций и решение задач, выходящих за рамки их сферы деятельности, и де-факто реализация большей части функций, возложенных на кураторов, осуществляется другими исполнителями.**

Как указывалось выше, за каждым регионом с ИПР закреплено ответственное министерство-куратор. При этом определенной логики (хотя бы по отраслевому принципу) в распределении кураторов между регионами не прослеживается.

В Методических рекомендациях (п. 4) указано, что к сфере ответственности кураторов относится разработка документов ИПР. На практике же разработка документов программ, включая наполнение их мероприятиями, формулировку целевых ориентиров и задач, осуществляется региональными органами власти, поскольку они закономерно в большей степени осведомлены о региональных проблемах, которые возможно решить за счет средств ИПР.

Вдобавок министерства-кураторы по роду своей деятельности специализируются на отдельных отраслях, в то время как ИПР наполнены разноотраслевыми мероприятиями. В ряде случаев участие кураторов приводит к заметному «перекоосу» набора мероприятий ИПР или целевых показателей в сторону отрасли специализации ответственного за ИПР министерства.

Согласно Методическим рекомендациям (п. 9), кураторы также определяют «цели, задачи, целевые показатели индивидуальных программ и механизмы их достижения». Однако общие для всех ИПР цели и целевые показатели и так закреплены в п. 2 Методических рекомендаций, в результате чего функция кураторов по данному вопросу остается неясной.

Хотя по логике построения системы управления ИПР кураторы должны выполнять функцию посредников между регионами и Минэкономразвития России, в реальности органам власти субъектов Российской Федерации все равно приходится взаимодействовать по вопросам реализации ИПР с Минэкономразвития России напрямую. По словам одного из респондентов в регионе реализации ИПР, взаимодействие с куратором лишь добавляет несколько дополнительных дней к срокам процессов согласования решений в отношении программы.

**7. Значительная часть мероприятий ИПР – нефинансовые. Мероприятия такого рода формируют дополнительную административную нагрузку и не генерируют прямых социально-экономических эффектов, но в ряде случаев позволяют получить значимые положительные косвенные эффекты.**

Для индивидуальных программ развития регионов характерно большое число нефинансовых мероприятий: они занимают около 50% всех мероприятий ИПР субъектов. Мероприятия этого вида носят организационный характер и чаще всего нацелены на снижение административных барьеров, выработку новых решений, способствующих улучшению институциональ-

ной среды развития бизнеса в субъектах Российской Федерации, не требующих дополнительных бюджетных расходов.

Именно нефинансовые мероприятия наиболее часто исключаются из ИПР в результате корректировок (из 55 мероприятий, исключенных из ИПР, на нефинансовые приходится 43). Исходя из информации отчетов об исполнении программ, а также по сведениям органов власти республик Марий Эл и Алтай, причиной их исключения в большинстве случаев являются низкая результативность и отсутствие перспектив по исполнению. Последние, в свою очередь, обуславливаются пониженной ответственностью и ее нечетким распределением между исполнителями таких мероприятий, которые вызваны отсутствием необходимости заключения соглашений о предоставлении трансферта из федерального бюджета. При этом из-за большого числа нефинансовых мероприятий возникает существенная нагрузка на РОИВ по формированию отчетности по ним, а на ФОИВ – по осуществлению контроля.

Тем не менее, по мнению РОИВ, данные мероприятия действенны в качестве инструмента воздействия на решения федеральных органов власти в отношении проектов федерального ведения, имеющих важное значение для развития региона (поскольку в качестве ответственных за реализацию этих мероприятий закрепляются профильные ФОИВ):

*«...если ФОИВ нас слышит, но не делает – в части нефинанса можно продавить (какие-то решения)»* (респондент из региона реализации ИПР).

Их реализация в ряде случаев позволяет преодолеть административные или институциональные ограничения и запустить косвенные мультипликативные эффекты. Например, в Республике Алтай в результате реализации нефинансового мероприятия по передаче из региональной собственности в федеральную автодороги «Горно-Алтайск – Артыбаш», ведущей к одной из привлекательных туристских дестинаций России – Телецкому озеру, удалось отремонтировать дорогу по федеральной программе Минтранса России, что привело к росту туристического потока и интенсифицировало развитие инфраструктуры и туристских сервисов в населенных пунктах по этому направлению.

#### **8. Включение в ИПР мероприятий по разработке проектно-сметной документации без обязательств последующей реализации самого мероприятия за счет средств программы создает высокие риски неэффективной растраты средств федерального бюджета.**

Отдельными регионами за счет средств ИПР была профинансирована разработка проектно-сметной документации (далее – ПСД) под отдельные объекты, претендующие на участие в иных государственных программах (например, «Комплексное развитие сельских территорий») и национальных проектах. ИПР Республики Калмыкия даже включает отдельный раздел (Приложение 3) с перечнем из 42 проектов, для которых в рамках ИПР планируется разработка ПСД на общую сумму 361,98 млн руб. (7,1% всех средств, предусмотренных на программу). На момент выполнения иссле-

дования 321 млн руб. уже был потрачен на разработку и корректировку соответствующей документации, однако, по словам контрольно-счетных органов республики, в состав государственных программ вошло лишь несколько проектов. Проектно-сметная документация по ряду проектов, которая была разработана за счет ИПР в 2020 г., устарела, а значит, несколько десятков млн руб. федеральных средств уже были потрачены впустую.

**9. Назначение целевого показателя по числу новых постоянных рабочих мест при заключении соглашений на получение регионами трансфертов на реализацию мероприятий ИПР препятствует включению в состав некоторых значимых для регионов проектов.**

При заключении соглашений на предоставление межбюджетного трансферта из федерального бюджета на реализацию мероприятий ИПР для субъектов Российской Федерации прописывается обязательство создать из расчета на каждый 1 млн руб. федеральных средств не менее одного рабочего места (помимо этого устанавливается также обязательство привлечь определенный объем внебюджетных инвестиций, но данное требование вызывает меньше критики со стороны РОИВ):

*«У нас основные критерии – это инвестиции и создание рабочих мест».* (Респондент из региона реализации ИПР.)

Выполнить данный критерий при реализации ряда мероприятий оказывается затруднительно.

Например, практически невозможно выполнить критерий по рабочим местам при реализации проектов по строительству объектов инженерной, дорожной, транспортной инфраструктуры: реконструкция и строительство инфраструктурных объектов (например, водопровода или канализации) само по себе не создает новых рабочих мест.

Обеспечить создание постоянных рабочих мест практически невозможно в сферах туризма и сельского хозяйства, для которых преимущественно характерны сезонная занятость на фоне высокой стоимости новых рабочих мест:

*«...ниже миллиона двести создать рабочее место не можем, оно начнет прибыль приносить только через три года».* (Замминистра экономического развития Республики Алтай.)

Кроме того, установление целевых значений по приросту количества постоянных рабочих мест противоречит интересам технологического развития. Внедрение новых технологий и модернизация производства, которые часто поддерживаются созданными в рамках ИПР региональными фондами развития промышленности, в ряде случаев ведут к росту производительности труда и высвобождению (или сохранению на прежнем уровне) кадров на предприятиях. Это противоречит логике достижения прироста рабочих мест, что делает проекты, направленные на рост производительности, формально не подходящими для включения в ИПР, несмотря на их важную роль в технологическом развитии регионов и страны в целом.

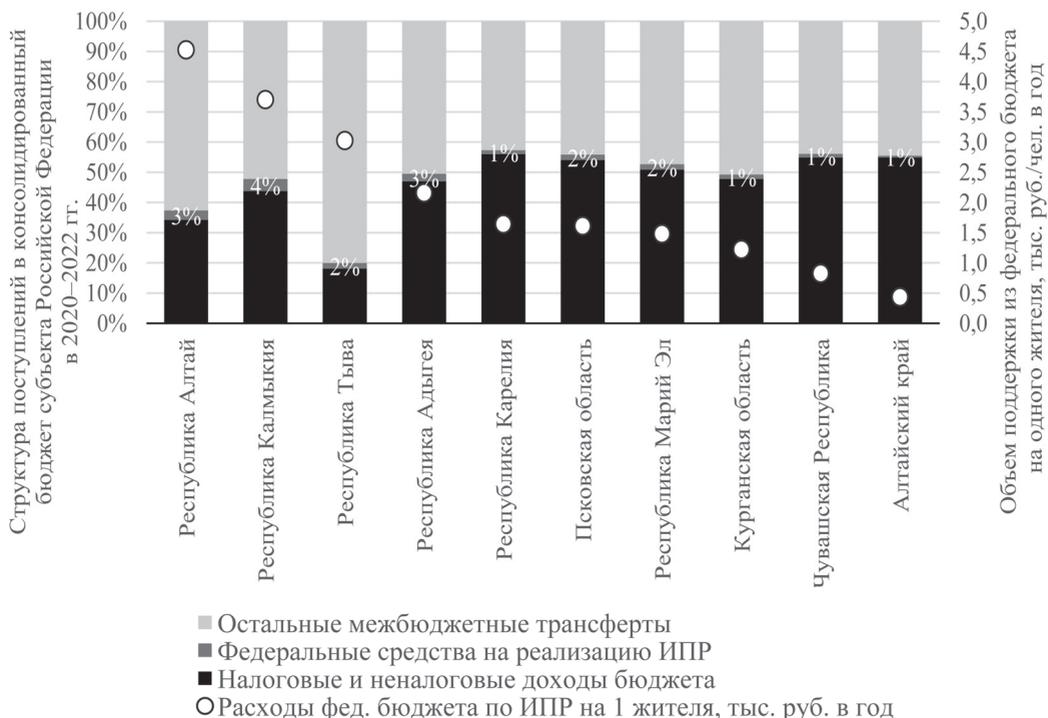
**10. Объем федеральных бюджетных средств, выделяемых на реализацию ИПР, в сравнении с общими объемами консолидированных бюджетов регионов, оказывается малозначительным.**

Анализ показывает, что поступления федеральных средств по ИПР в среднем составляют 2–3% от общего объема консолидированных бюджетов регионов (рис. 7). Даже в наименее развитых регионах с наименьшими объемами бюджетных доходов доля поступлений по ИПР не превышает 4%. Такой незначительный уровень финансирования едва ли позволяет реализовать в регионах крупные проекты и мероприятия, способные существенно изменить социально-экономическую ситуацию.

Следует также отметить отсутствие учета особенностей субъектов Российской Федерации при распределении средств на реализацию ИПР. Выделение регионам с разной стоимостью жизни, масштабами населения и хозяйства одинаковой суммы в размере 5 млрд руб. ставит их в неравное положение при освоении средств бюджета. При прочих равных условиях «маленькие» регионы смогут реализовать в своих пределах больше проектов на эту сумму, чем крупные субъекты, потребности в финансовых ресурсах которых закономерно выше.

Рисунок 7

**Роль расходов федерального бюджета на реализацию ИПР в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития в 2020–2022 гг., %**



Источники: составлено на основе данных системы «Электронный бюджет».

## Выводы и рекомендации

Результаты проведенного исследования показали, что сложившаяся к 2024 г. система управления ИПР в ряде аспектов излишне усложнена и работает недостаточно эффективно, препятствуя реализации потенциально значимых для регионов проектов и мероприятий. Однако в целом полученные авторами выводы о ходе и проблемах реализации ИПР схожи с результатами предыдущих исследований о функционировании иных государственных программ, направленных на развитие тех или иных территорий и субъектов Российской Федерации. Несмотря на нечеткое целеполагание, сложную структуру формирования и управления, неисполнение мероприятий, реализация ИПР, как и других программных инструментов государственной поддержки регионов, позволила заметно улучшить ситуацию в регионах по некоторым направлениям и решить ряд локально значимых проблем.

Тем не менее, в случае принятия решения о пролонгации ИПР на следующий период и в целях максимизации эффектов от реализации данных программ, следовало бы доработать порядок управления ИПР по ряду направлений. На основе полученных выводов о существующих проблемах функционирования ИПР, изложенных в данной статье, можно предложить нижеследующие рекомендации по усовершенствованию инструмента.

Во-первых, законодательно закрепить за Правительством Российской Федерации и Минэкономразвития России обязательство определять окончательные условия предоставления поддержки, порядок и установочные разработки программ заранее, не менее чем за год до прогнозного срока утверждения документов программ. Это позволит избежать хаотичности планирования и наполнения программ регионами. В дополнение к этому нужно зафиксировать в законодательстве невозможность корректировок рамочных условий реализации ИПР после начала их реализации.

Что касается самих условий и порядка разработки ИПР, то следовало бы строже регламентировать критерии отбора регионов, претендующих на разработку ИПР, тем самым сделав процесс отбора прозрачнее. Более строгие критерии позволят направить средства наиболее нуждающимся в них субъектам Российской Федерации с действительно наименьшими в сравнении с другими регионами показателями развития и избежать случаев разработки программ для регионов, у которых хватит и собственных ресурсов на решение проблем локального значения.

В Методических рекомендациях, помимо имеющегося запрета на осуществление корректировки программ чаще чем один раз в год (п. 4), следовало бы установить запрет на введение некоторых видов корректировок мероприятий. В частности, запретить произвольную замену или исключение из ИПР мероприятий, которые в ходе реализации программы не исполнены или исполняются неуспешно, особенно в случае, если на их реализацию уже были затрачены бюджетные средства. Следует запретить и корректировки, которые осуществляются регионами в целях приведения ИПР в соответствие с фактически достигнутыми результатами.

Также следует ввести ограничения на включение в ИПР некоторых видов мероприятий. Прежде всего, ограничить включение в ИПР нефинансовых мероприятий, которые в результате реализации не окажут ощутимых прямых социально-экономических эффектов. В случае включения таких мероприятий в ИПР необходимо законодательно установить порядок закрепления ответственных и контроля за их исполнением. Во-вторых, в целях недопущения необоснованных трат федеральных средств следует ограничить возможность включения в ИПР мероприятий по финансированию разработки проектно-сметной документации без финансирования строительства или реконструкции самого объекта, для которого эта документация разрабатывается.

Дополнительно для повышения общей эффективности управления ИПР, обеспечения равных условий для регионов по администрированию программ и снижения управленческих издержек предлагается унифицировать систему межведомственного взаимодействия в рамках управления ИПР. Для этого целесообразно ликвидировать институт кураторов индивидуальных программ, передав большую часть их полномочий главному курирующему ведомству – Минэкономразвития России, а полномочия по разработке ИПР и их проектов – региональным органам исполнительной власти. В дополнение рационально рассмотреть вопрос о предоставлении каждому субъекту одного (однотипного) трансферта на цели реализации ИПР, например, в форме единой субсидии.

При заключении соглашений на предоставление регионам межбюджетного трансферта на реализацию мероприятий ИПР имеет смысл законодательно закрепить возможность устанавливать вместо целевого показателя по достижению постоянных рабочих мест иные показатели, соответствующие профилю проектов. Вероятно, рационально в целом пересмотреть подход к закреплению целевых показателей при заключении межбюджетных соглашений, предоставив возможность органам власти каждого субъекта федерации устанавливать уникальный набор целевых показателей для своего региона в соответствии с тем набором мероприятий, которые были включены в ИПР.

Наконец, если уж ставить целью ИПР достижение «опережающего социально-экономического развития» в отобранных регионах, то рационально задуматься об увеличении финансирования программ. Для уравнивания возможностей регионов по использованию предоставленных средств следовало бы как минимум отказаться от практики предоставления трансферта всем регионам в одинаковом объеме и проработать новый подход к определению суммы межбюджетного трансферта на реализацию ИПР с учетом масштабов экономики и населения субъектов.

### ***Благодарность.***

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Территории опережающего развития: падение или иллюзия? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 2. С. 72–84.
2. Зубаревич Н.В. Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // Общественные науки и современность. 2019. № 4. С. 57–70.
3. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // Мир новой экономики. 2017. № 2. С. 46–57.
4. Зубаревич Н.В. Эволюция приоритетов региональной политики России // Вопросы географии. 2016. № 141. С. 151–165.
5. Иргит С.О. Анализ динамики структуры доходов и расходов консолидированного бюджета Республики Тыва в условиях реализации Индивидуальной программы социально-экономического развития региона // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 2–1. С. 49–57.
6. Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 55–68.
7. Котов А.В. Обновленная система поддержки регионального развития в Германии // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. № 3. С. 94–100.
8. Кошмидов Р.М. Инструменты ускоренного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2023. Т. 96, № 3. С. 83–89.
9. Крылов П.М. Проблемы реализации федеральных целевых программ в Республике Крым (транспортно-географические и логистические аспекты) // Географическая среда и живые системы. 2018. № 4. С. 80–89.
10. Кузнецова О.В. География особых экономических зон и их аналогов в России // Региональные исследования. 2020. № 4. С. 19–31.
11. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2015.
12. Кузнецова О.В. Современный этап региональной политики в России в контексте зарубежного опыта // Вопросы географии. 2016. № 141. С. 134–150.
13. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: ЛЕНАНД Москва, 2015.
14. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. Т. 157, № 4. С. 81–94.

15. Леонов С.Н. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // *Пространственная экономика*. 2017. № 2. С. 41–67.
16. Лимонов Л.Э., Несена М.В. Оценка воздействия государственных инвестиционных программ на показатели социально-экономического развития территорий // *Вопросы экономики*. 2019. № 1. С. 109–123.
17. Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // *Регион: экономика и социология*. 2011. № 3. С. 39–57.
18. Монгуш С.П. Качественная составляющая индивидуальной программы социально-экономического развития региона, входящего в состав Енисейской Сибири // *Вестник Института социологии*. 2023. Т. 14, № 1. С. 155–165.
19. Монгуш С.П., Кылыгдай А.Ч. Индивидуальные программы социально-экономического развития проблемных регионов Российской Федерации // *Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право*. 2022. Т. 24, № 3. С. 45–72.
20. Монгуш С.П., Марьясова Е.П. Актуализация индивидуальных программ социально-экономического развития регионов Сибири // *Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право*. 2023. Т. 25, № 4. С. 5–33.
21. Прачева Е.В. Сравнение инструментов региональной политики: территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, зоны территориального развития // *Корпоративная экономика*. 2018. № 3. С. 4–11.
22. Преодоление пространственного неравенства. Как снова собрать советский «пазл» в условиях рыночной экономики. Группа Всемирного Банка, 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/44183eb8-ac7c-53da-a778-5023bf9276ea/content> (дата обращения: 21.10.2024).
23. Сангаджиева А.Д. Региональное программирование в России и его роль в развитии регионов // *Russian Economic Bulletin*. 2021. Т. 4, № 3. С. 202–207.
24. Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Иванов Д.С. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // *Вопросы экономики*. 2012. № 7. С. 4–29.
25. Транова Т.М. Индивидуальные программы социально-экономического развития регионов Южной Сибири: сравнительный анализ // *География и природопользование Сибири*. 2021. № 28. С. 121–130.
26. Троицкий Е.Ф., Кирилова Е.А. Эволюция региональной политики Российской Федерации в конце XX – начале XXI в. // *Реформы конца XX–начала XXI в. на постсоветском пространстве: региональный аспект*. 2020. № 1. С. 57–65.
27. Чистяков П.А. Региональные аспекты реализации федеральных целевых программ // *Региональные исследования*. 2011. № 1. С. 117–124.

28. Шариков В.И., Крешетова Т.В., Беломестнова М.Е. Оценка итогов реализации ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» // Вестник ассоциации вузов туризма и сервиса. 2020. Т. 14, № 2–1. С. 37–51.
29. Швецов А.Н. «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 40–61.
30. Швецов А.Н. Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2009. Т. 2, № 2. С. 38–50.
31. Яковлев А.А., Фрейнкман Л.М., Иванов Д.С. Новые возможности и инструменты региональной структурной политики // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 3. С. 162–169.
32. Becker S.O., Egger P.H., Von Ehrlich M. Effects of EU regional policy: 1989–2013 // *Regional Science and Urban Economics*. 2018. Vol. 69. P. 143–152.
33. Borts G.H., Stein J.L. *Economic Growth in a Free Market*. New York and London, Columbia University Press. 1964.
34. Cameron G.C. Re-examining the Case for Federal Involvement in the Market Economy after a Prosperous Decade // *Explorations in Economic Research*. 1977. Vol. 4, no. 3. P. 375–389.
35. Federal Regional Commissions and Authorities: Structural Features and Function. Congressional Research Service, 2023. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45997> (дата обращения: 21.10.2024).
36. Giersch H. Aspects of growth, structural change, and employment: A Schumpeterian perspective. Kiel Working Paper No. 89. Kiel, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel). 1979.
37. Isserman A., Rephann T. The economic effects of the Appalachian Regional Commission: An empirical assessment of 26 years of regional development planning // *Journal of the American Planning Association*. 1995. Vol. 61, no. 3. P. 345–364.
38. Lu Z., Deng X. Regional policy and regional development: an example of China's Western Development Strategy // *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*. 2013. Vol. 15, no. 1. P. 250–264.
39. Myrdal G. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London, Methuen & Co. Ltd. 1964.
40. Richardson H.W. *Regional Growth Theory*. London, Macmillan. 1973.
41. Siebert H. *Regional Economic Growth; Theory and Policy*. Scranton, International Textbook Company. 1969.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад Счетной палаты Российской Федерации «Анализ эффективности реализации программ индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3bb/tl9yi82gc295801k4wcefqnxtnd2th28.pdf> (дата обращения: 21.10.2024).
2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 г. особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/96b/96b4e6ac3ca4a80ba69e4590d6399efe.pdf> (дата обращения: 21.10.2024).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2020 N 993 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_356741/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356741/) (дата обращения: 21.10.2024).
4. Приказ Минэкономразвития России от 25.10.2019 N 698 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcbca590fe/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcbca590fe/) (дата обращения: 21.10.2024).
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 N 865-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Чувашской Республики на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=556145#nO7L7AUghnhnfKhl> (дата обращения: 21.10.2024).
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.04.2020 N 926-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Псковской области на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=543318&dst=100022#t83pozTWgZlJ3an> (дата обращения: 21.10.2024).
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.04.2020 N 927-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Марий Эл на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=552620&dst=100025#PsfbozTM7FxFp2Hr> (дата обращения: 21.10.2024).
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.04.2020 N 928-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Алтайского края на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP;n=742960#aqqqozTEdvaGTGN42> (дата обращения: 21.10.2024).

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.04.2020 N 937-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Алтай на 2020–2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=525800#4cFcozTJ0LB17P0D> (дата обращения: 21.10.2024).
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2020 N 972-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Тыва на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=549754&dst=100021#UI2oozT5ukO UHhH8> (дата обращения: 21.10.2024).
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2020 N 973-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Карелия на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=529299&dst=100036#O7kcozToz8I A0N9x1> (дата обращения: 21.10.2024).
12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.04.2020 N 992-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=511600&dst=100024#23QoozTMFhWhoylP1> (дата обращения: 21.10.2024).
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.04.2020 N 1043-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Адыгея на период до 2024 года». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=511602&dst=100070#TclnozTSEMVIQAFi4> (дата обращения: 21.10.2024).
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.02.2020 N 422-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Курганской области на 2020-2024 годы». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=745038&dst=100883#7enoozT6a4 StsiPo> (дата обращения: 21.10.2024).
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 N 3955-р «Об утверждении программы социально-экономического развития Республики Мордовия на 2022–2026 годы». URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=EXP&n=832991> (дата обращения: 21.10.2024).

## REFERENCES

---

1. Becker, S.O., Egger, P.H. and Von Ehrlich, M. (2018) 'The impact of EU regional policy: 1989–2013', *Regional science and urban economics*, 69, pp. 143–152.
2. Borts, G.H. and Stein, J.L. (1964) *Economic growth in a free market*. New York and London: Columbia University Press.

3. Buchwald, E.M. and Valentik, O.N. (2015) 'Territories of advanced development: a fall or an illusion?', *STAGE: economic theory, analysis, practice*, 2, pp. 72–84. (In Russian).
4. Cameron, G.C. (1977) 'Re-examining the Case for Federal Involvement in the Market Economy after a Prosperous Decade', *Explorations in Economic Research*, 4(3), pp. 375–389.
5. Chistyakov, P.A. (2011) 'Regional aspects of the implementation of federal target programs', *Regional studies*, 1, pp. 117–124. (In Russian).
6. Congressional Research Service (2023) *Federal Regional Commissions and Authorities: Structural Features and Function*. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45997> (accessed 21 October 2024).
7. Giersch, H. (1979) *Aspects of growth, structural change, and employment: A Schumpeterian perspective*. Kiel Working Paper No. 89. Kiel: Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel).
8. Isserman, A. and Refann, T. (1995) 'Economic consequences of the activities of the Appalachian Regional Commission: an empirical assessment of 26 years of experience in regional development planning', *Journal of the American Planning Association*, 61(3), pp. 345–364.
9. Irgit, S.O. (2024) 'Analysis of the dynamics of the structure of income and expenses of the consolidated budget of the Republic of Tyva in the context of the implementation of an individual program of socio-economic development of the region', *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, 2-1, pp. 49–57. (In Russian).
10. Kazakova, S.M. and Klimanov, V.V. (2018) 'Foreign experience in the application of a differentiated approach in the regulation of regional development', *Regional economy. The South of Russia*, 4, pp. 55–68. (In Russian).
11. Kotov, A.V. (2021) 'The updated system of support for regional development in Germany', *Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences*, 3, pp. 94–100. (In Russian).
12. Koshmidov, R.M. (2023) 'Instruments of accelerated socio-economic development of the subjects of the Russian Federation', *Bulletin of the North Caucasus Federal University*, 3(96), pp. 83–89. (In Russian).
13. Krylov, P.M. (2018) 'Problems of implementation of federal target programs in the Republic of Crimea (transport, geographical and logistic aspects)', *Geographical environment and living systems*, 4, pp. 80–89. (In Russian).
14. Kuznetsova, O.V. (2015) *Economic development of regions: theoretical and practical aspects of state regulation*. Moscow: LENAND Moscow. (In Russian).
15. Kuznetsova, O.V. (2015) *Regional policy of Russia: 20 years of reforms and new opportunities*. Moscow: Book House LIBROCOM. (In Russian).
16. Kuznetsova, O.V. (2016) 'The modern stage of regional policy in Russia in the context of foreign experience', *Questions of geography*, 141, pp. 134–150. (In Russian).

17. Kuznetsova, O.V. (2020) 'Geography of special economic zones and their analogues in Russia', *Regional research*, 4, pp. 19–31. (In Russian).
18. Leksin, V.N. and Porfiriev, B.N. (2016) 'Evaluation of the effectiveness of state programs for the socio-economic development of the regions of Russia', *Problems of forecasting*, 4(157), pp. 81–94. (In Russian).
19. Leonov, S.N. (2017) 'Tools for the implementation of state regional policy in relation to the Russian Far East', *Spatial economics*, 2, pp. 41–67. (In Russian).
20. Limonov, L.E. and Nesena, M.V. (2019) 'Assessment of the impact of state investment programs on indicators of socio-economic development of territories', *Economic issues*, 1, pp. 109–123. (In Russian).
21. Lu, Z. and Deng, X. (2013) 'Regional policy and regional development: an example of China's Western Development Strategy', *Series of Economic Annals of the Apulense University*, 15(1), pp. 250–264.
22. Mikheeva, N.N. and Ananyeva, R.I. (2011) 'Instruments of regional policy: assessment of the effectiveness of use', *Region: economics and sociology*, 3, pp. 39–57. (In Russian).
23. Mongush, S.P. (2023) 'The qualitative component of the individual program of socio-economic development of the region, which is part of the Yenisei Siberia', *Bulletin of the Institute of Sociology*, 14(1), pp. 155–165. (In Russian).
24. Mongush, S.P. and Maryasova, E.P. (2023) 'Actualization of individual programs of socio-economic development of the regions of Siberia', *Asia-Pacific region: economics, politics, law*, 25(4), pp. 5–33. (In Russian).
25. Mongush, S.P. and Kylgydai, A.Ch. (2022) 'Individual programs of socio-economic development of problem regions of the Russian Federation', *Asia-Pacific region: economics, politics, law*, 24(3), pp. 45–72. (In Russian).
26. Myrdal, G. (1964) *Economic theory and under-developed regions*. London: Methuen & Co. Ltd.
27. Pracheva, E.V. (2018) 'Comparison of regional policy instruments: territories of advanced socio-economic development, special economic zones, zones of territorial development', *Corporate economics*, 3, pp. 4–11. (In Russian).
28. Richardson, H.W. (1973) *Regional growth theory*. London: Macmillan.
29. Sangadzhieva, A.D. 'Regional programming in Russia and its role in regional development', *Russian Economic Bulletin*, 2021, 4(3), pp. 202–207. (In Russian).
30. Sharikov, V.I., Kreshetova, T.V. and Belomestnova, M.E. (2020) 'Evaluation of the results of the Federal Target Program «Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2011–2018)»', *Bulletin of the Association of Universities of tourism and service*, 14(2-1), pp. 37–51. (In Russian).
31. Shvetsov, A.N. (2009) 'Public and selective state regional policy', *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2(2), pp. 38–50. (In Russian).

32. Shvetsov, A.N. (2016) '«Growth points» or «black holes»? (On the issue of the effectiveness of the use of «zonal» tools for state stimulation of the economic dynamics of territories)', *Russian Economic Journal*, 3, pp. 40–61. (In Russian).
33. Siebert, H. (1969) *Regional economic growth; theory and policy*. Scranton: International Textbook Company.
34. Simachev, Yu.V., Kuzyk, M.G. and Ivanov, D.S. (2012) 'Russian financial development institutions: the right way?', *Economic issues*, 7, pp. 4–29. (In Russian).
35. Tranova, T.M. (2021) 'Individual programs of socio-economic development of the regions of Southern Siberia: comparative analysis', *Geography and environmental management of Siberia*, 28, pp. 121–130. (In Russian).
36. Troitskiy, E.F. and Kirilova, E.A. (2020) 'Evolution of regional policy of the Russian Federation in the late XX – early XXI century', *Reforms of the late XX – early XXI century in the post-Soviet space: a regional aspect*, 1, pp. 57–65. (In Russian).
37. World Bank Group (2018) *Overcoming spatial inequality. How to reassemble the Soviet «puzzle» under market conditions*. Moscow: Alex Publ. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/44183eb8-ac7c-53da-a778-5023bf9276ea/content> (accessed 17 October 2024). (In Russian).
38. Zubarevich, N.V. (2016) 'Evolution of priorities of regional policy in Russia', *Geography Questions*, 141, pp. 151–165. (In Russian).
39. Zubarevich, N.V. (2017) 'Development of the Russian space: barriers and opportunities of regional policy', *The world of the new economy*, 2, pp. 46–57. (In Russian).
40. Zubarevich, N.V. (2019) 'Inequality of regions and large cities of Russia: What has changed in the 2010s?', *Social sciences and modernity*, 4, pp. 57–70. (In Russian).
41. Yakovlev, A.A., Freinkman, L.M. and Ivanov, D.S. (2018) 'New opportunities and tools of regional structural policy', *Journal of the New Economic Association*, 3, pp. 162–169. (In Russian).

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. Accounts Chamber of the Russian Federation (2018) Report on the results of the expert-analytical event "Monitoring the effectiveness of the use of budget allocations from the federal budget in the creation and operation of special economic zones in 2017, created in accordance with Federal Law N 116-FZ of July 22, 2005 "On Special Economic Zones in the Russian Federation". Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/96b/96b4e6ac3ca4a80ba69e4590d6399efe.pdf> (accessed 17 October 2024).
2. Accounts Chamber of the Russian Federation (2024) Analysis of the effectiveness of the implementation of individual development programs for territories with a low level of socio-economic development. Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3bb/tl9yi82gc295801k4wcefqnxtnd2th28.pdf> (accessed 17 October 2024).

3. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Republic of Adygea for the period up to 2024” dated 16.04.2020 N 1043-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=511602&dst=100070#TclnozTSEMVLQAFi4> (accessed 17 October 2024).
4. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Kurgan region for 2020–2024” dated 25.02.2020 N 422-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=745038&dst=100883#7enoozT6a4StsiPo> (accessed 17 October 2024).
5. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Chuvash Republic for 2020–2024” dated 03.04.2020 N 865-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=556145#nO7L7AUghnhnfKhi1> (accessed 17 October 2024).
6. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Republic of Mari El for 2020–2024” dated 08.04.2020 N 927-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=552620&dst=100025#PsfbozTM7FxFp2Hr> (accessed 17 October 2024).
7. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Pskov region for 2020–2024” dated 08.04.2020 N 926-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=543318&dst=100022#t83pozTWgZJ1J3an> (accessed 17 October 2024).
8. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Altai Krai for 2020–2024” dated 08.04.2020 N 928-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP;n=742960#aqqqozTEdvaGTGN42> (accessed 17 October 2024).
9. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Altai Republic for 2020–2024” dated 09.04.2020 N 937-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=525800#4cFcozTJ0LB17P0D> (accessed 17 October 2024).
10. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Republic of Karelia for 2020–2024” dated 10.04.2020 N 973-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=529299&dst=100036#O7kcozToz8IA0N9x19> (accessed 17 October 2024).
11. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Republic of Tyva for 2020–2024” dated 10.04.2020 N 972-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=549754&dst=100021#UI2oozT5ukOUHhH8> (accessed 17 October 2024).

12. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the individual program of socio-economic development of the Republic of Kalmykia for 2020–2024” dated 12.04.2020 N 992-r. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=511600&dst=100024#23QoozTMFhWhoylP1> (accessed 17 October 2024).
13. Directive of the Government of the Russian Federation “On approval of the program of socio-economic development of the Republic of Mordovia for 2022–2026” dated 29.12.2021 N 3955-r. Available at: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=EXP&n=832991> (accessed 17 October 2024).
14. Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation “On approval of Methodological recommendations for the organization of work on the development of individual programs for socio-economic development of subjects of the Russian Federation with a low level of socio-economic development” dated 25.10.2019 N 698. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcbca590fe/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346291/74c248c4ef8730066171f7c830e9aadcbca590fe/) (accessed 17 October 2024).
15. Resolution of the Government of the Russian Federation “On the provision of subsidies from the Federal Budget to the budgets of the subjects of the Russian Federation for the implementation of individual programs of socio-economic development” dated 06.07.2020 N 993. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_356741/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356741/) (accessed 17 October 2024).

Статья поступила в редакцию 22.04.2024;  
одобрена после рецензирования 16.06.2024;  
принята к публикации 15.11.2024.