

УДК 332.1

DOI: 10.34670/AR.2021.44.47.040

Оценка динамики реализации модели региональной экономической политики развития Республики Крым

Кифяк Анна Викторовна

Ассистент кафедры маркетинга, торгового и таможенного дела,
Институт экономики и управления,
Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского,
295015, Российская Федерация, Симферополь, ул. Севастопольская, 21/4;
e-mail: kifyak.anna@bk.ru

Аннотация

Процесс реализации федеральных целевых инициатив по развитию Республики Крым и ее полноценной интеграции в российское экономическое пространство (с учетом преодоления геоэкономического противодействия), после его воссоединения с Россией предопределил востребованность эффективной региональной экономической политики в рамках Стратегии социально-экономического развития Крыма до 2030 года (в настоящий момент действует в редакции, принятой Законом Республики Крым № 352-ЗРК от 09 января 2017 года). В статье проведен диагностический анализ структурных и динамических тенденций в реализации государственных программ по развитию Крыма, на основе которого выявлены «проблемные зоны». Полученные результаты позволяют зафиксировать «узкие места» в Стратегии и перераспределить ресурсный потенциал региона. Автор приходит к выводу, что существует значимое противоречие между декларируемыми итогами реализации региональной экономической политики и реальными результатами. Отмечен ряд противоречий сформировавшихся трендов с оптимистической официальной статистической оценкой. Указано на причины недостаточной информативности методики («Методика оценки эффективности государственной программы»), используемой Министерством экономического развития Республики Крым.

Для цитирования в научных исследованиях

Кифяк А.В. Оценка динамики реализации модели региональной экономической политики развития Республики Крым // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 11А. С. 333-342. DOI: 10.34670/AR.2021.44.47.040

Ключевые слова

Региональная экономическая политика, социально-экономическое развитие, оценка эффективности региональной политики, стратегии развития, бюджетные ресурсы.

Введение

Для принятия обоснованных решений о коррективах в стратегических направлениях развития Республики Крым необходим объективный анализ эффективности применяемых инструментов региональной экономической политики (со стороны федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти). Реализуемая методика оценки имеет ряд значимых недостатков и основывается на противоречивом методическом подходе.

Предложенный автором в данной работе методический подход позволяет снять отмеченные недостатки и выявить формирующиеся структурные и динамические тренды в реализации федеральных и территориальных инициатив по развитию Крыма. Сделаны выводы об эффективности бюджетных инвестиций в уже реализованные и реализующиеся программы.

Основная часть

Практически сразу после воссоединения Крыма с Россией и подписания Президентом Российской Федерации Указа «О признании Республики Крым», Министерством экономического развития РФ (и по инициативе Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя) была разработана и принята федеральная целевая программа (далее – Программа) «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», направленная на «обеспечение динамичного социально-экономического развития Крымского федерального округа и позволяющая модернизировать инженерную, транспортную и социальную инфраструктуру региона; способствующую развитию приоритетных для округа секторов экономики, повышению качества жизни населения». Программа предусматривала «интегрирование экономики Крымского федерального округа в экономическое пространство России, обеспечение транспортной доступности, снятие инфраструктурных ограничений в целях устойчивого экономического развития». Общий объем финансирования Программы предусматривал суммарное финансирование в размере «681 221,18 млн рублей, из них средства федерального бюджета – 658 135,88 млн рублей, средства внебюджетных источников – 23 085,3 млн рублей».

В ходе реализации Программа претерпела ряд изменений и дополнений и к моменту нашего исследования действует в редакции, утвержденной Постановлением Правительства России от 11 февраля 2021 г. № 166 «Об утверждении федеральной целевой программы (далее – ФЦП) “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года”». Изменявшаяся геополитическая обстановка, экономическая (а также водная, транспортная и энергетическая) блокада и меры санкционного противодействия, внесли ряд корректив и на момент написания статьи Программа предусматривает объем финансирования в «1373589,01 млн. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе средства федерального бюджета – 1302659,5 млн. рублей, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 39805,73 млн. рублей, средства внебюджетных источников – 31123,78 млн. рублей».

Значимое влияние на реализацию первого этапа мероприятий, предусмотренных ФЦП оказало принятие «Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Крым» (утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 19 августа 2014 г. № 272), предусматривавшего не только сам порядок формирования перечня государственных программ («Министерством экономического развития Республики

Крым совместно с Министерством финансов Республики Крым на основании поступивших предложений исполнительных органов государственной власти Республики Крым»), но и механизмы мониторинга реализации государственной программы. Однако нормативные основы формирования региональной экономической политики в регионе (далее – РЭП) были сформулированы лишь Законом Республики Крым от 2 июня 2015 года № 108-ЗРК/2015 «О стратегическом планировании в Республике Крым» и учитывались при разработке «Методики оценки эффективности реализации государственных программ». На наш взгляд, именно с принятия указанных документов (при всей их декларативности и недостаточной проработанности в плане отсутствия предусмотренных в них механизмов реакции на внешние угрозы) допустимо «вести отчет» формирования основ региональной экономической политики Крыма.

В рамках выполнения целей ФЦП были разработаны и приняты «Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года» и «План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года». Однако, уже с 2015 года профильные государственные программы (и подпрограммы) Республики Крым стали приводиться в соответствие с намеченными ФЦП главными целями (и стратегическими целями второго порядка) Стратегии социально-экономического развития РК.

Вопреки заявленным задачам первого этапа реализации ФЦП («устранение ограничений транспортной инфраструктуры; устранение ограничений и повышение качества энергоснабжения региона; устранение ограничений инженерной инфраструктуры; развитие социальной сферы; обеспечение межнационального согласия»), первичными приоритетными направлениями финансирования (рис. 1) стали: здравоохранение, социальная защита населения и транспорт. На наш взгляд, это объясняется ориентированностью приоритетов федерального центра не столько на реальные экономические проблемы региона, сколько на максимально быстрое достижение позитивного социального эффекта и переформатирование системы ОМС на территории. Кроме того, деструктивным фактором влияния на реализацию мероприятий ФЦП в рамках РЭП в 2014-2016 годах допустимо считать процессы переформатирования структуры и состава органов государственной власти и переход на российскую правовую базу ведения хозяйственной деятельности, сопровождавшиеся явным перераспределением сфер влияния и доступа к финансовым потокам «кланов старой генерации» государственных чиновников, руководителей правоохранительных и контролирующих структур, а также бизнес-элиты. Значительные бюджетные вливания из средств федерального центра и существовавшая система коррупционных взаимосвязей привели к значимому росту экономических преступлений («доля тяжких и особо тяжких преступлений экономической направленности превышала 63% от всех преступлений данной категории уголовных дел, а ущерб от этих преступлений достигал 1 млрд. руб. в год» [Реутов, Зиновьев, Кифяк, 2016, 63]) и значительному «укреплению позиций» теневого сектора экономики региона («масштабы теневой экономики в Республике Крым в 2014 году составили 52,2% от ВРП региона» [Балог, 2017, 54]). В итоге качество жизни населения Крыма, ощутило выросшее в 2014 году, к концу 2015 года начало стагнировать, а «теневая экономика в регионе начала приобретать черты институционализации, при которой от 20 до 65% предпринимателей (в зависимости от сферы деятельности и места ведения бизнеса в регионе) были вынужденно вовлечены в теневые схемы ведения бизнеса» [Зиновьев, Кифяк, 2017, 79].

Так как в «Методике оценки эффективности реализации государственных программ по развитию Крыма» стали доминировать не целевые индикаторы и показатели программы, а

«степень соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств бюджетных и иных источников ресурсного обеспечения», то для выявления трендов структурной динамики мы были вынуждены использовать сводную информация о расходах на реализацию государственных программ Республики Крым в 2015-2020 годах по источникам финансирования (таблица 1), рассчитав структурные доли участия каждого из источников финансирования.



Составлено автором по материалам Сводного годового доклада Министерства экономического развития Республики Крым «О ходе реализации государственных программ Республики Крым за 2015 год».

Рисунок 1 - Структура финансирования государственных программ Республики Крым по отраслевой принадлежности

Такой методический подход позволил перевести табличную форму представления итогов финансирования государственных программ и подпрограмм в графический вид (рис. 2), наглядно отражающий ежегодные изменения в структуре источников финансирования. Наблюдаемый в 2016 и 2017 годах «всплеск» финансирования за счет средств местных бюджетов субъекта сменился минимизацией данного источника финансирования в последующие годы (сопровождавшегося падением внебюджетных ассигнований на программы развития Республики Крым из внебюджетных источников и бюджетов иных субъектов РФ), что явно свидетельствует об утрате инвестиционной привлекательности территории региона и (де-факто) восстановление нагрузки на федеральный бюджет.

Сохранение статус-кво при такой динамике развития событий не только свидетельствует о несостоятельности избранной модели региональной экономической политики, но и закрепляет

«иждивенческий» характер формирования позитивных изменений в социально-экономическом развитии.

Таблица 1 - Сводная информация о расходах на реализацию государственных программ Республики Крым в 2015-2020 годах по источникам финансирования

Наименование показателя	Всего, млрд. руб.	В том числе				Всего, млрд. руб.	В том числе			
		Федеральный бюджет	Бюджет РК	Местные бюджеты	Прочие источники		Федеральный бюджет	Бюджет РК	Местные бюджеты	Прочие источники
	2015					2016				
Предусмотрено госпрограммой	66,06	26,18	21,27	0,04	18,56	138,18	44,34	69,03	н/зн	24,80
Фактическое финансирование	42,43	6,96	18,96	н/зн	16,51	126,23	40,32	64,93	0,01	20,96
Процент выполнения, %	64,23	26,59	89,14	0,92	88,92	91,35	90,93	94,06	171,40	84,52
	2017					2018				
Предусмотрено госпрограммой	163,60	62,50	76,30	н/зн	24,74	190,20	88,50	79,50	0,13	22,10
Фактическое финансирование	161,50	59,90	75,75	0,02	25,85	164,80	78,30	75,40	0,03	11,10
Процент выполнения, %	98,72	95,84	99,28	228,89	104,49	86,65	88,47	94,84	19,80	50,23
	2019					2020				
Предусмотрено госпрограммой	195,50	95,70	87,40	0,22	12,20	221,90	101,90	91,50	0,26	28,30
Фактическое финансирование	174,60	85,90	85,30	0,11	3,30	206,90	96,80	91,60	0,13	18,30
Процент выполнения, %	89,31	89,76	97,60	0,54	27,05	93,24	94,99	100,11	49,50	64,66

*рассчитано автором на основе данных Приложений № 4 Сводных годовых докладов Министерства экономического развития Республики Крым.

**приведено с округлением, в связи с избранным масштабом представления данных.

***данные строки «Фактическое финансирование» превышают строку «Предусмотрено госпрограммой» в связи с тем, что часть государственных программ была приведена в соответствие с бюджетом после 31 декабря оцениваемого года. н/зн – значение крайне незначительное в избранном масштабе измерения.

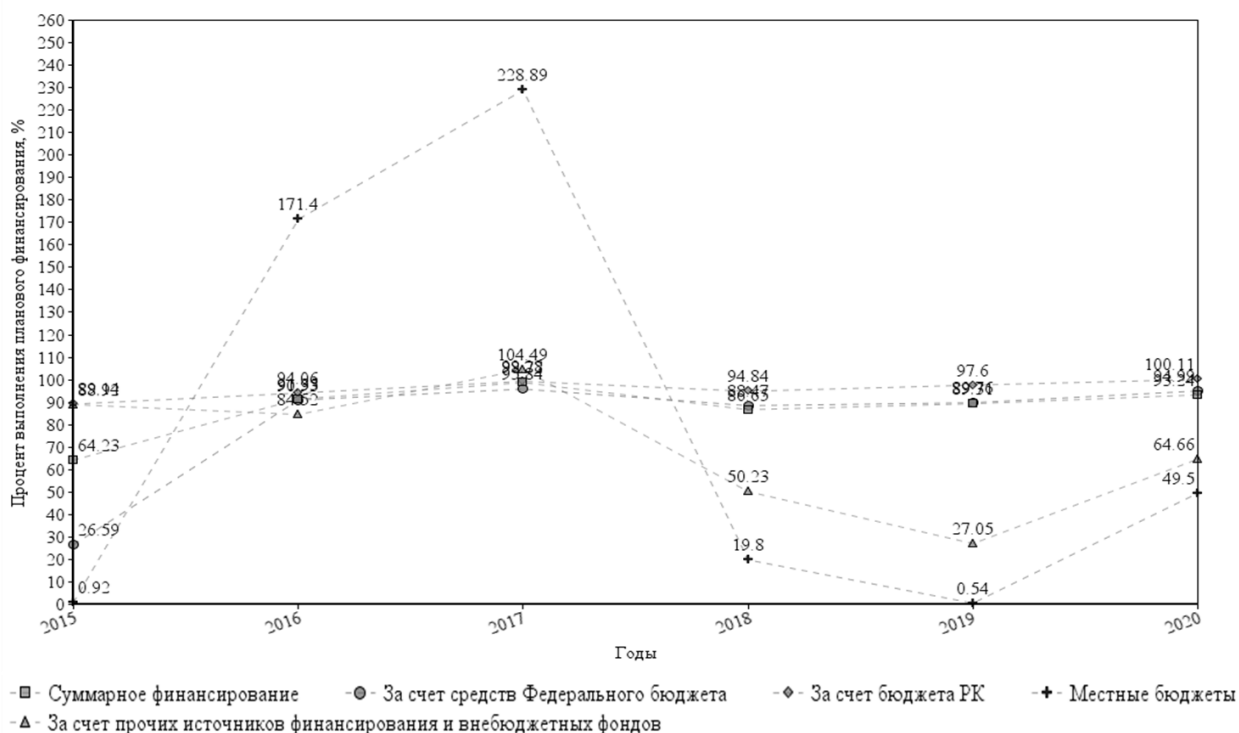
Таблица 2 - Структурная динамика реализации государственных программ по развитию Республики Крым в 2015-2020 годах

Количество реализуемых государственных программ в отчетном году	Годы											
	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%
Получивших высокую оценку эффективности реализации	11	39,3	20	71,4	19	61,3	23	67,6	25	75,8	21	61,8

Assessment of the dynamics of the implementation...

Количество реализуемых государствен-ных программ в отчетном году	Годы											
	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%	Всего, шт	%
Получивших среднюю оценку эффективности реализации	2	7,1	1	3,6	5	16,1	4	11,8	3	9,1	5	14,7
Получивших удовлетворительную оценку эффективности реализации	6	21,4	4	14,3	2	6,5	3	8,8	2	6,0	2	5,9
Получивших неудовлетворительную оценку эффективности реализации	9	32,2	3	10,7	5	16,1	4	11,8	3	9,1	6	17,6

*рассчитано автором по материалам Сводных годовых докладов Министерства экономического развития Республики Крым

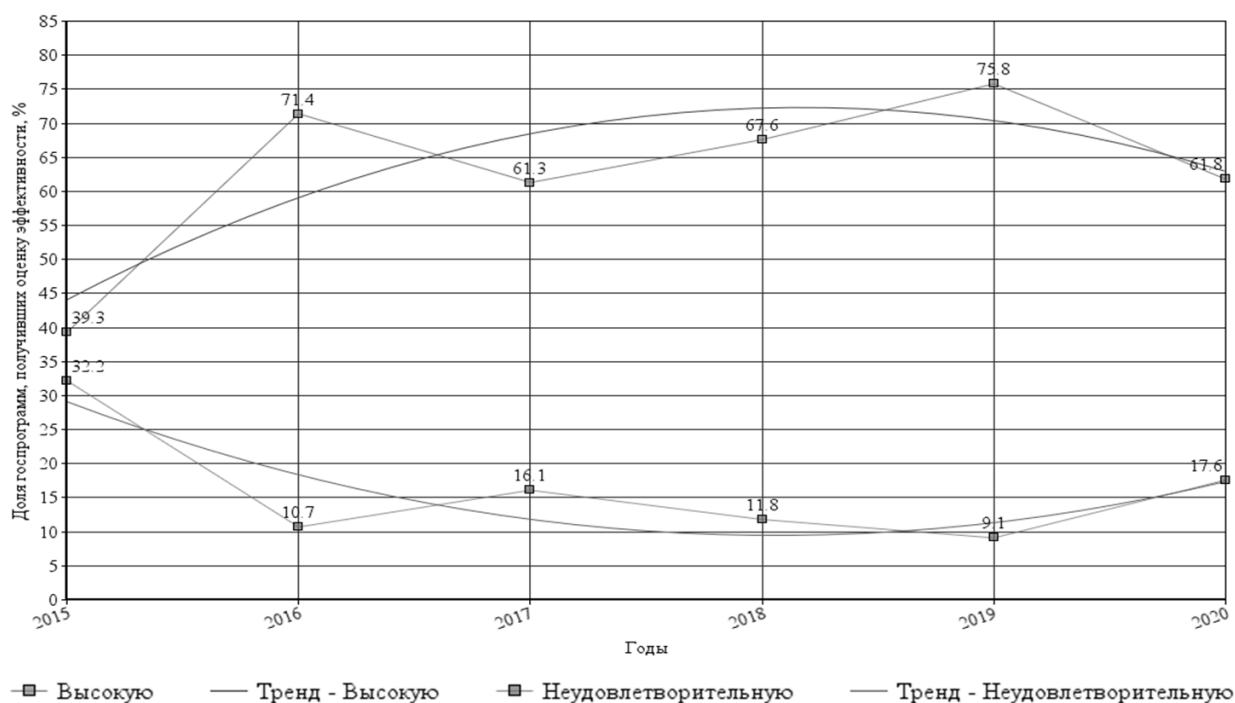


*рассчитано автором по материалам Сводных годовых докладов Министерства экономического развития Республики Крым «О ходе реализации государственных программ Республики Крым за 2015-2020 годы».

Рисунок 2 - Структура финансирования реализации государственных программ развития Республики Крым в 2015-2020 годах

Попытка проверки выдвинутой рабочей гипотезы вынудили нас провести структурный анализ успешности реализации государственных программ по развитию территории (таблица 2), представив в графическом виде динамику долей тех программ, которые получали высокую и неудовлетворительную оценки эффективности их реализации (рис. 3). Такой подход позволил

выявить «парадоксальную» тенденцию, заключающуюся в наглядно выраженном манипулировании и очевидной взаимосвязи долей тех программ, которые получили высокую и негативную оценку (при этом сам характер корреляционной взаимосвязи имеет ярко выраженную тенденцию к росту). Именно поэтому, на наш взгляд (а также в силу наглядного тренда к сокращению доли программ, получивших высокую оценку эффективности их реализации) допустимо сделать два обоснованных предположения: завершение сроков реализации программ (ведущее к необходимости негативной оценки их итогов) будет «подталкивать» региональные органы исполнительной власти к «генерации» новых «стратегических инициатив, гарантирующих позитивные преобразования в недалеком будущем»; акцент при оценке степени эффективности реализованных госпрограмм будет по-прежнему смещен на показатели «полноты финансирования» и «освоенности бюджетных средств по программе» (вместо объективной оценки реально достигнутых результатов).



*рассчитано автором по материалам Сводных годовых докладов Министерства экономического развития Республики Крым «О ходе реализации государственных программ Республики Крым за 2015-2020 годы» с использованием программного обеспечения Zygomatic.

Рисунок 3 - Структурные доли (и их полиномиальные тренды) государственных программ, получивших высокую и неудовлетворительную оценки эффективности их реализации

Заключение

В сложившейся ситуации единственным, на наш взгляд, альтернативным подходом, позволяющим надеяться на коренное преобразование коррупционной основы реализуемой модели региональной экономической политики в Крыму может стать перенос центра мониторинга и оценки эффективности реализуемых госпрограмм с регионального на федеральный уровень исполнительной власти. Работа такого центра возможна на базе

применения информационно-аналитической системы показателей анализируемых без участия региональных представителей. Любой иной вариант лишь закрепит стагнационный характер РЭП Крыма и поддержит уже сформированные негативные тренды финансирования несостоятельных инициатив региональных органов исполнительной власти.

Библиография

1. Балог М.М. Измерение теневой экономики в регионах России // Вестник Псковского государственного университета. Серия: экономика, право, управление. 2017. № 6. С. 49-56.
2. Закон Республики Крым от 2 июня 2015 года № 108-ЗРК/2015 «О стратегическом планировании в Республике Крым».
3. Закон Республики Крым «О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года» от 09 января 2017 года № 352-ЗРК/2017.
4. Зиновьев И.Ф., Кифяк А.В. Экономическая преступность, как деструктивный фактор влияния на реализацию федеральной целевой программы развития Крыма // Развитие торговли и торговой политики в Республике Крым в условиях трансформации хозяйственных связей. Симферополь, 2017. 300 с.
5. Информация об участии Министерства экономического развития Республики Крым в целевых и иных программах. URL: <https://minek.rk.gov.ru/ru/structure/1132>
6. Методика оценки эффективности государственной программы. Приложение № 5, 6 и 7 Сводных годовых докладов Министерства экономического развития Республики Крым. URL: <https://minek.rk.gov.ru/file/pr7.pdf>
7. Постановление Правительства России от 11 февраля 2021 г. № 166 «Об утверждении федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года”».
8. Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года”».
9. Постановление Совета Министров Республики Крым от 01 ноября 2017 года № 570 «Об утверждении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года».
10. Постановление Совета министров Республики Крым от 19 августа 2014 года № 272 «О Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Крым».
11. Реутов В.Е., Зиновьев И.Ф., Кифяк А.В. Экономическая преступность как деструктивный фактор влияния на развитие Крымского федерального округа // Право и современные государства. 2016. № 3. С. 50-68.
12. Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года.
13. Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 147 «О признании Республики Крым».

Assessment of the dynamics of the implementation of the model of regional economic policy in the Republic of Crimea

Anna V. Kifyak

Assistant of the Department of Marketing, Trade and Customs,
Institute of Economics and Management,
V.I. Vernadsky Crimean Federal University,
295015, 21/4, Sevastopolskaya str., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: kifyak.anna@bk.ru

Abstract

The process of implementing federal targeted initiatives for the development of the Republic of Crimea and its full-fledged integration into the Russian economic space (taking into account the overcoming of geo-economic opposition), after its reunification with Russia, predetermined the demand for an effective regional economic policy within the framework of the Strategy for the Social

Anna V. Kifyak

and Economic Development of Crimea until 2030 (currently as amended by the Law of the Republic of Crimea No. 352-3PK dated January 09, 2017). The article provides a diagnostic analysis of structural and dynamic trends in the implementation of state programs for the development of Crimea, based on which problem areas are identified. The results obtained allow fixing the bottlenecks in the Strategy and redistributing the resource potential of the region. The author concludes that there is a significant contradiction between the declared results of the implementation of the regional economic policy and the real results. A number of contradictions between the formed trends and the optimistic official statistical assessment are noted. The reasons for the insufficient information content of the methodology ("Methodology for assessing the effectiveness of the state program") used by the Ministry of Economic Development of the Republic of Crimea are pointed out.

For citation

Kifyak A.V. (2021) Otsenka dinamiki realizatsii modeli regional'noi ekonomicheskoi politiki razvitiya Respubliki Krym [Assessment of the dynamics of the implementation of the model of regional economic policy in the Republic of Crimea]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (11A), pp. 333-342. DOI: 10.34670/AR.2021.44.47.040

Keywords

Regional economic policy, socio-economic development, assessment of the effectiveness of regional policy, development strategies, budget resources.

References

1. Balog M.M. (2017) Izmerenie tenevoi ekonomiki v regionakh Rossii [Measuring the shadow economy in the regions of Russia]. *Vestnik Pskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: ekonomika, pravo, upravlenie* [Bulletin of the Pskov State University. Series: economics, law, management], 6, pp. 49-56.
2. *Informatsiya ob uchastii Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Krym v tselevykh i inyykh programmakh* [Information on the participation of the Ministry of Economic Development of the Republic of Crimea in targeted and other programs]. Available at: <https://minek.rk.gov.ru/ru/structure/1132> [Accessed 11/11/2021]
3. *Metodika otsenki effektivnosti gosudarstvennoi programmy. Prilozhenie № 5, 6 i 7 Svodnykh godovykh dokladov Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Krym* [Methodology for assessing the effectiveness of the state program. Appendix No. 5, 6 and 7 of the Consolidated Annual Reports of the Ministry of Economic Development of the Republic of Crimea]. Available at: <https://minek.rk.gov.ru/file/pr7.pdf> [Accessed 11/11/2021]
4. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossii ot 11 fevralya 2021 g. № 166 «Ob utverzhdenii federal'noi tselevoi programmy "Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Respubliki Krym i g. Sevastopolya do 2025 goda"»* [Resolution of the Government of Russia dated February 11, 2021 No. 166 On approval of the federal target program Social and economic development of the Republic of Crimea and the city of Sevastopol until 2025].
5. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11 avgusta 2014 g. № 790 «Ob utverzhdenii federal'noi tselevoi programmy "Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Respubliki Krym i goroda Sevastopolya do 2020 goda"»* [Decree of the Government of the Russian Federation of August 11, 2014 No. 790 On the approval of the federal target program Social and economic development of the Republic of Crimea and the city of Sevastopol until 2020].
6. *Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Krym ot 01 noyabrya 2017 goda № 570 «Ob utverzhdenii plana meropriyatiy po realizatsii strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Krym do 2030 goda»* [Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Crimea dated November 01, 2017 No. 570 On approval of the action plan for the implementation of the strategy of socio-economic development of the Republic of Crimea until 2030].
7. *Postanovlenie Soveta ministrov Respubliki Krym ot 19 avgusta 2014 goda № 272 «O Poryadke razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Respubliki Krym»* [Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Crimea dated August 19, 2014 No. 272 On the Procedure for the Development, Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programs of the Republic of Crimea].
8. Reutov V.E., Zinov'ev I.F., Kifyak A.V. (2016) *Ekonomicheskaya prestupnost' kak destruktivnyi faktor vliyaniya na*

- razvitie Krymskogo federal'nogo okruga [Economic crime as a destructive factor of influence on the development of the Crimean Federal District]. *Pravo i sovremennye gosudarstva* [Law and modern states], 3, pp. 50-68.
9. *Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Krym do 2030 goda* [Strategy of social and economic development of the Republic of Crimea until 2030].
 10. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 17.03.2014 g. № 147 «O priznanii Respubliki Krym»* [Decree of the President of the Russian Federation of March 17, 2014 No. 147 On the recognition of the Republic of Crimea].
 11. *Zakon Respubliki Krym ot 2 iyunya 2015 goda № 108-ZRK/2015 «O strategicheskoy planirovani v Respublike Krym»* [Law of the Republic of Crimea dated June 2, 2015 No. 108-3PK / 2015 On strategic planning in the Republic of Crimea].
 12. *Zakon Respubliki Krym «O strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Krym do 2030 goda» ot 09 yanvarya 2017 goda № 352-ZRK/2017* [Law of the Republic of Crimea On the strategy of social and economic development of the Republic of Crimea until 2030 dated January 09, 2017 No. 352-3PK / 2017].
 13. Zinov'ev I.F., Kifyak A.V. (2017) Ekonomicheskaya prestupnost', kak destruktivnyi faktor vliyaniya na realizatsiyu federal'noi tselevoy programmy razvitiya Kryma [Economic crime as a destructive factor of influence on the implementation of the federal target program for the development of Crimea]. In: *Razvitie trgovli i trgovoi politiki v Respublike Krym v usloviyakh transformatsii khozyaistvennykh svyazei* [Development of trade and trade policy in the Republic of Crimea in the context of the transformation of economic relations]. Simferopol.