

Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ АРКТИКИ\*

*В статье рассмотрены теоретические аспекты программно-целевого управления и особенности его применения для экономического развития Арктической зоны. Возможности методологии программно-целевого управления в полной мере реализуются только в случае четкого понимания ожидаемых результатов, корректного определения целей и задач, а также необходимых ресурсов. В противном случае метод приводит к неэффективному расходованию времени и средств. Анализ действующей редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Арктическая программа) показал, что планируемые к достижению индикаторы не соответствуют целям и задачам Программы. Предполагалось, что конкретизация мероприятий и выделяемых на эти цели финансовых ресурсов обозначена в трех подпрограммах, которые по логике документа призваны обеспечить решение задач Арктической программы в рамках реализации главной цели. Однако исследование подпрограммы формирования опорных зон показало отсутствие конкретных механизмов развития этого института, а анализ подпрограммы развития Северного морского пути выявил недостаток механизмов решения задачи увеличения грузопотоков. В части реализации подпрограммы создания оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения нет ответов на вопрос о ее роли в экономическом развитии Арктики. Авторами сделан вывод о сугубо ведомственной направленности Арктической программы.*  
**Ключевые слова:** Арктическая зона России, государственные программы, программно-целевое управление, социально-экономическое развитие

JEL: O18, O20, R58

Десятилетие назад в России была поставлена цель нового освоения Арктической зоны. Задача усиления геополитического, военного и экономического присутствия в регионе стала одной из приоритетных. В настоящее время Арктика — это 4,2 млн км<sup>2</sup>, или 20% территории страны, 2,37 млн жителей, около 6% российского ВРП и до 40%

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-02-00683-ОГОН «Условия использования и развития ресурсного потенциала Арктической зоны РФ».

экспортных доходов [1, с. 15–47]. В этой связи эффективное освоение и развитие региона может дать толчок к появлению новых научных направлений, способных решить задачу качественного роста национальной экономики.

### Условия успеха программ развития

Концептуальные подходы к развитию российской Арктики в долгосрочной перспективе были сформулированы в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», а также в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденные указами Президента России в 2008–2013 гг. Административно-территориальный состав Арктической зоны был определен и уточнен в указе Президента 2014 г. «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». И наконец, конкретные цели и задачи развития, отраслевые и территориальные приоритеты были определены в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Арктическая программа).

Известно, что реализация государственных программ основана сегодня на принципах программно-целевого управления, которое является наиболее рациональным и эффективным механизмом реализации масштабных по размерам и растянутых во времени проектов. Сущность программно-целевого подхода, по мнению Б.А. Райзберга, определена формулой «цели-пути-средства», которая подразумевает, что любая программа — это совокупность целей, путей их достижения, а также ресурсов для достижения этих целей [2, с. 8–11].

С теоретической точки зрения методология программно-целевого управления достаточно проста и понятна. Однако ее потенциальные возможности реализуются только в случае четкого понимания ожидаемых результатов проекта, корректного определения целей и задач, а также необходимых ресурсов. В противном случае программно-целевой метод приводит к неэффективному расходованию времени и средств. В частности, на эти проблемы указывает Н.И. Комков, который, анализируя опыт разработки целевых программ в СССР, отмечает, что нереалистичность целей в комплексных программах развития машиностроительного комплекса и продовольственной программы привели в конечном итоге к искажению реализуемых задач, срыву сроков программ и недостижению конечных результатов программ [3, с. 8–10].

Сегодня представляется вполне очевидным, что *успешность любой программы* определяется эффективностью концептуальной проработки целей ее реализации, качеством определения задач, а также наличием необходимых ресурсов для ее исполнения. Кроме этого, важным моментом, который слабо отражен в научной литературе, является определение конкретного перечня показателей результативности, который должен

соответствовать поставленным в программе задачам. Анализ разработанной и утвержденной Арктической программы показывает, что в ней в полной мере учтены все вышеуказанные теоретические аспекты программно-целевого управления.

### Содержание Арктической программы

Первоначальная версия документа, по справедливой оценке В.Н. Лексина [4, с. 15], фактически не соответствовала программно-целевому инструментарию. Арктическая программа, по сути, являлась «оболочкой», в которой были систематизированы мероприятия и проекты других программ отраслевого и территориального характера, так или иначе связанные с Арктической зоной России. По словам автора, программа, утвержденная в 2014 г., состояла из набора отдельных и мало связанных между собой программных заданий, ранее принятых федеральных и государственных программ, а также проектов федеральной адресной инвестиционной программы. Вместе с тем комплексная программа развития арктического макрорегиона не может собираться из фрагментов ранее принятых программ и проектов.

Современная версия Арктической программы является *новым и более детализированным документом*, в котором обозначены цели, задачи, мероприятия и необходимые для этого ресурсы<sup>1</sup>. В состав программы входит основной блок, а также три подпрограммы, которые по логике документа призваны обеспечить решение задач Арктической программы в рамках реализации главной цели (см. паспорт Арктической госпрограммы<sup>2</sup>):

- формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации;
- развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике;
- создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов.

Основной целью текущей редакции Арктической программы, утвержденной в конце 2017 г., является «Повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации». Конечно, цель программы сформулирована слишком общими словами, но эта стилистика присутствует во всех разработанных ранее государственных программах комплексного регионального развития (к примеру, Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», Государственная программа Российской Федерации «Социально-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. №366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации“». URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

<sup>2</sup> Там же.

экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»). В данном случае целесообразно сравнение запланированных целевых индикаторов реализации программы с предполагаемыми значениями их достижения, а также проведение их качественного анализа на предмет соответствия задачам.

В Арктической программе сформулированы четыре задачи.

Первая. Повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны Российской Федерации.

Вторая. Создание условий для развития Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории.

Третья. Развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации и континентального шельфа Российской Федерации в Арктике.

Четвертая. Повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации.

Однако запланированные целевые индикаторы программы *практически не соответствуют поставленным задачам* как по содержанию, так и по фактическому выполнению к 2025 г. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

### Перечень целевых индикаторов Арктической программы

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г., в %
Доля валового регионального продукта, произведенного в Арктической зоне Российской Федерации, в суммарном валовом региональном продукте субъектов Российской Федерации	—
Доля радиоэлектронного оборудования российского производства, используемого в Арктике, в общем объеме радиоэлектронного оборудования, используемого в Арктике	15
Удельный вес наукоемких инновационных товаров, работ (услуг) организаций в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ (услуг) по Арктической зоне Российской Федерации	—
Уровень освещенности акваторий арктических морей данными гидрометеорологических наблюдений	85
Уровень осведомленности граждан Российской Федерации о деятельности государства в Арктике	45
Доля импортной продукции (технологии и оборудование) в общем объеме продукции (технологии и оборудование), закупленной компаниями для освоения месторождений полезных ископаемых Арктической зоны Российской Федерации	50

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Программой предусмотрено повышение качества жизни и защищенности населения Арктики, что с экономической точки зрения подразумевает рост доходов, качественное медицинское, социальное обслуживание, высокий уровень образования, качество услуг ЖКХ и жилья и т.д.

Очевидно, что основой достижения этого результата является индикатор уровня регионального ВРП как обобщенный синтетический и статистический показатель, совокупно влияющий на уровень жизни граждан. Согласно данным Росстата, в 2016 г. суммарный ВРП российских регионов составил 69,254 трлн руб., или около 472,16 тыс. руб. на душу населения. Арктические территории произвели около 5,3% российского ВРП, что соответствует 1548,7 тыс. руб. на одного жителя Арктики [5].

Безусловно, присутствуют существенные региональные диспропорции между более «богатыми» арктическими территориями, к которым, к примеру, относится Ямало-Ненецкий автономный округ, и более бедными. Но такие диспропорции присутствуют во всех регионах России. Та же Ивановская область бесконечно далека по уровню ВРП от Москвы или Московской области. То есть в целом по Арктике с позиции формальных статистических значений ВРП ситуация достаточно оптимистичная. Отсутствие понимания того, какая доля общероссийского ВРП должна приходиться на Арктическую зону, подтверждается в части определения *конкретного значения целевого индикатора*, который просто отсутствует в Арктической программе.

Достаточно дискуссионными являются программные показатели по использованию радиоэлектронного оборудования российского производства, а также доли импортной продукции (технологий и оборудования) для освоения месторождений полезных ископаемых Арктической зоны Российской Федерации. Конечно, государственная политика, нацеленная на импортозамещение, является важным формальным аргументом использования этих показателей. Однако с точки зрения заявленных целей и задач Арктической программы эти индикаторы никак не влияют на социально-экономическое развитие Арктической зоны или Северного морского пути.

В тексте Программы зафиксированы индикаторные значения данных показателей (15% для радиоэлектронного оборудования к 2025 г. и 50% для отечественных технологий при освоении природных ресурсов). Вместе с тем достижение заявленных значений представляется крайне сомнительным. Такой вывод основан на учете следующих обстоятельств (см. табл. 1).

Во-первых, реализуемость этих положений зависит в большей степени не от уровня развития Арктической зоны, а от успешности реализации других государственных программ, в том числе направленных на развитие промышленности.

Во-вторых, любые задержки с созданием и развитием собственных научных и технологических разработок будут негативным образом влиять на выполнение Арктической программы.

В-третьих, не очень понятно, как использование отечественных технологий (особенно радиоэлектронных систем) в Арктике поможет целям ее социально-экономического развития. Такой вариант развития событий возможен только при размещении производственных мощностей непосредственно в Арктической зоне, что представляется весьма затратным и экономически сомнительным мероприятием.

Особый вопрос возникает при анализе заявленной цели по доле инновационной продукции (товаров и услуг), производимой в Арктической зоне. В Программе указывается на необходимость повышения этой доли, однако никаких целевых значений этого индикатора не приводится. Полагаем, что это не случайно. Вызывает сомнения сама возможность производства в Арктике какой-либо инновационной продукции. Безусловно, среди проектов территориального развития присутствуют отдельные инновационные производства (к примеру, судостроительный кластер в Архангельской области), однако определять повышение инновационной активности в качестве параметра достижения программы не имеет смысла, учитывая в большей степени *ресурсную стратегию развития макрорегиона*.

Последним из показателей, на котором хотелось бы остановиться и который, на наш взгляд, не несет никакой функциональной нагрузки с точки зрения социально-экономического развития региона, является уровень осведомленности граждан Российской Федерации о деятельности государства в Арктике. Что именно предполагается достичь введением этого показателя? Обычно информационное сопровождение преследует какие-то конкретные цели: это может быть привлечение рабочей силы в регион или рекламная компания для отечественного бизнеса и иностранных инвесторов. Это, в конечном итоге, могло бы привести к росту инвестиций, созданию новых производств, а также восполнению недостатка трудовых ресурсов. Однако в нынешних условиях рекламная компания Арктики в целях привлечения трудовых ресурсов просто не имеет смысла, поскольку в материалах программы не определены конкретные направления экономического развития и новые инвестиционные проекты, которые будут иметь потребность в трудоспособном населении.

Во-первых, в Арктической программе достаточно подробно сказано, что потребности в рабочей силе в настоящее время полностью покрываются за счет местных кадров<sup>3</sup>.

Во-вторых, данные статистики свидетельствуют об относительно высоком (выше среднероссийского) уровне безработицы в макрорегионе.

В-третьих, с территорий Арктической зоны идет достаточно массовый миграционный отток населения (см. табл. 2).

Финансовое обеспечение Арктической программы предусмотрено в размере 190,45 млрд руб. В то же время в рамках целевых индикаторов

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

нет четкого распределения этих средств на конкретные мероприятия. В этой связи возникает резонный вопрос: как планируется достигнуть обозначенной в программе цели, а также на какие мероприятия будут потрачены выделяемые средства? Предполагается, что конкретизация мероприятий и выделяемых на эти цели финансовых ресурсов обозначена в трех подпрограммах.

Т а б л и ц а 2

**Социально-демографические показатели АЗРФ в 2017 г.**

Регионы	Безработица в Арктической зоне	Коэффициент миграционного прироста населения в Арктической зоне (на 10 000 чел. населения)
Арктическая зона	6,3	-60,0
Республика Карелия	8,6	-155,0
Республика Коми	7,8	-363,0
Ненецкий автономный округ	8,0	-130,0
Архангельская область	6,4	-33,0
Мурманская область	7,0	-47,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	3,2	-53,0
Красноярский край	5,7	-46,0
Республика Саха (Якутия)	7,1	-45,0
Чукотский автономный округ	2,9	-132,0

Источник: расчеты авторами по данным Труд и занятость в России. 2017: стат. сб. / Росстат. М., 2017; URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/region\\_stat/calendar1-2017.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar1-2017.htm)

**Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования в Арктической зоне Российской Федерации**

В рамках реализации подпрограммы «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» (далее — Подпрограмма 1) определено значительное количество целевых индикаторов, которые призваны обеспечить комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны, что полностью соответствует задачам «головной» Арктической программы. Здесь присутствуют такие показатели, как: объем инвестиций, обеспеченность инфраструктурой, темпы роста валовой добавленной стоимости, размер экспорта товаров и услуг. Иными словами, речь идет о макроэкономических индикаторах, оказывающих существенное влияние на экономику макрорегиона. Однако детальный их анализ не дает ответа на вопрос о путях и возможностях достижения каких-либо целевых значений (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Перечень целевых индикаторов Подпрограммы 1**

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г.
Обеспеченность территорий, на которых создаются и функционируют опорные зоны развития Арктической зоны Российской Федерации, инфраструктурой, необходимой для их функционирования	—
Объем инвестиций в основной капитал в рамках субъекта Российской Федерации, на территории которого сформирована опорная зона развития Арктической зоны Российской Федерации	—
Темп прироста объема товаров и услуг, произведенных на территории субъекта Арктической зоны Российской Федерации, в общем объеме товаров и услуг, произведенных в Арктической зоне Российской Федерации	—
Темп прироста объема экспорта товаров и услуг, произведенных на территории субъекта Арктической зоны Российской Федерации, в общем объеме экспорта Арктической зоны Российской Федерации	—
Темп прироста объема валовой добавленной стоимости субъекта Арктической зоны Российской Федерации в общем объеме валовой добавленной стоимости по территории Арктической зоны Российской Федерации	—
Количество подготовленных проектов методических и аналитических документов, используемых для принятия управленческих решений в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, единиц	18
Количество проведенных общественно значимых мероприятий, в том числе международных, посвященных вопросам развития Арктики, единиц	8
Количество информационных сообщений по различным темам, связанным с развитием Арктической зоны Российской Федерации, единиц	3500
Выполнение нормативных объемов измерений, отражающих загрязнение атмосферного воздуха, %	95
Доля чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне Российской Федерации в их общем числе в Российской Федерации, %	2,51
Количество разработанных научно обоснованных аналитических документов, нормативно-технических документов и рекомендаций по геотехническому мониторингу, изысканиям, проектированию, строительству и эксплуатации зданий и сооружений в опорных зонах развития Арктической зоны Российской Федерации, единиц	47

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Фактически роль подпрограммы в части социально-экономического развития сводится к методическому обеспечению (за исключением экологической составляющей и мероприятий МЧС). Вместе с тем анализ содержания подпрограммы ставит ряд вопросов.

Во-первых, непонятно с какой целью в подпрограмму включены целевые показатели социально-экономического развития, если в рамках нее не предусмотрено достижение каких-либо плановых значений по ним.

Во-вторых, нет понимания того, на что должно быть направлено методическое сопровождение. Количественные значения показателей не дают ответа на этот вопрос в принципе. К примеру, с какой целью планируется 3500 информационных сообщений по вопросам развития Арктики? Откуда взята эта цифра? Это количество достаточно для реализации каких-то неведомых целей?

В-третьих, бюджет подпрограммы составляет более 131 млрд руб. Однако нет никаких сведений о направлениях расходования таких значительных ресурсов. Если эти средства направляются на государственные инвестиции в инфраструктуру или инвестиционные проекты, то необходим конкретный перечень этих проектов, что является нормой для отраслевых госпрограмм.

#### **Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике**

Более благополучная ситуация с целевыми ориентирами наблюдается в подпрограмме «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике» государственной программы Российской Федерации (далее — Подпрограмма 2) (см. табл. 2).

В этой подпрограмме определены фактические значения всех показателей результативности. Однако и здесь возникают два принципиальных вопроса, которые остаются нерешенными.

Первый. Предлагаемые в подпрограмме целевые индикаторы лишь косвенным образом влияют на развитие Северного морского пути (далее — СМП) в качестве транспортной артерии. В частности, реализация подпрограммы в рамках заданных индикаторов не отвечает на вопросы увеличения пропускной способности СМП, улучшения транспортно-логистической инфраструктуры, обеспечения стабильного грузопотока. В большей степени решаются задачи безопасности навигации, что повышает потенциальную привлекательность маршрута. Однако, к примеру, вне поля зрения остается проблема улучшения показателей ледокольного флота, которая обсуждалась в многочисленных публикациях за последние годы [6–8].

Второй. Вызывает вопросы фактические значения целевых показателей, измеряемых в единицах.

Так, планируется модернизация государственной сети метеорологических пунктов в количестве 32 единиц (см. табл. 4). Много это или мало — не очень понятно. Советская сеть арктических метеостанций в 1985 г. составляла 110 единиц, а в настоящее время их осталось всего 68 [9]. То есть по логике программы обновление составит около 47% от текущего количества.

Т а б л и ц а 4

Перечень целевых индикаторов Подпрограммы 2

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г.
Создание единой защищенной информационно-телекоммуникационной системы транспортного комплекса Арктической зоны Российской Федерации, а так же ее инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации, единиц	3
Количество модернизированных пунктов государственной гидрометеорологической сети, расположенной в Арктической зоне Российской Федерации, единиц	32
Оправдываемость морских метеорологических, гидрологических и ледовых прогнозов, составленных с использованием автоматизированной ледово-информационной системы «Север», в %	90
Количество разработанных типов радиоэлектронного оборудования, единиц	10
Количество переданных в производство электронных и радиоэлектронных технологий, обеспечивающих конкурентоспособность конечной продукции арктического применения, единиц	4
Количество поставленных (модернизированных) мобильных комплексов, единиц	9
Процент ядерно и радиационно опасных объектов и радиационных отходов, обнаруженных и обследованных при проведении экспедиционных работ, в общем числе затопленных в Арктической зоне Российской Федерации, в %	100
Количество проб окружающей среды прибрежной зоны, включая донные отложения, морскую и наземную растительность, воду, почву, местные пищевые продукты, для оценки содержания техногенных радионуклидов, единиц	260

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

#### **Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения**

Последняя подпрограмма — «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» (далее — Подпрограмма 3) — направлена на создание технологического задела, обеспечивающего развитие (см. табл. 5).

В этой подпрограмме нет никаких проблем и сложностей с реализацией. Определены конкретные целевые показатели, а также фактически достигаемые значения. Вместе с тем возникает вопрос о правомерности (или, по крайней мере, целесообразности) формирования подпрограммы, которая имеет опосредованное значение для главной цели Арктической программы — социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Целью этой подпрограммы является создание конкурентоспособных, стабильно и устойчиво развивающихся технико-технологических систем и оборудования для раз-

ведки, добычи и переработки полезных ископаемых в условиях Арктики (в том числе на арктическом шельфе), нацеленных на развитие рынков передовой, инновационной продукции, эффективно решающей проблемы энергетической и экономической безопасности, а также для обеспечения технологической независимости Российской Федерации. При этом не очень понятно, каким образом достижение этой цели способствует социально-экономическому развитию Арктики. Конечно, развитие собственной науки и машиностроения имеет важное народно-хозяйственное значение, но с точки зрения регионального развития эта подпрограмма может даже расцениваться как «тормозящее звено». По представленным планам первые технологические решения будут получены только к 2025 г., в то время как Арктику необходимо развивать уже сейчас.

Т а б л и ц а 5

## Перечень целевых индикаторов Подпрограммы 3

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г.
Количество разработанных образцов нефтегазового и промышленного оборудования	25
Количество патентов и других объектов интеллектуальной собственности	37
Количество переданных в производство технологий нефтегазового и промышленного оборудования, обеспечивающих конкурентоспособность конечной продукции	12
Количество созданных испытательных центров для испытания нефтегазового и промышленного оборудования, предназначенного для работы в условиях Арктики	3

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Вторым спорным аспектом подпрограммы являются фактические значения индикаторов, измеряемые в натуральных единицах. К примеру, на период до 2025 г. планируется получить 25 образцов различного нефтегазового оборудования. По сути, этот показатель не отражает ничего. Это некоторая индикативная цифра, которая никаким образом не связана с региональной арктической экономикой, отраслевыми приоритетами. Логичным было бы определение доли российских технологических решений при разработке арктических месторождений.

\* \* \*

Действующая Арктическая программа не в полной мере соответствует как заявленным в ней целям, так и задачам социально-экономического развития Арктики. В текущей редакции документ имеет узковедомственную и узкоотраслевую направленность. К решению практических вопросов социально-экономического развития Арктики программа имеет слабое отношение.

## Список литературы

1. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А.Т. Татаркина. СПб.: Нестор-История, 2014.
2. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. М.: Инфра-М, 2002.
3. Комков Н.И. Потенциальные возможности программно-целевого управления и условия их использования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3(19). С. 4–17.
4. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 10–18.
5. ВВП по субъектам РФ. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#)
6. Рукша В.В., Белкин М.С., Смирнов А.А., Арутюнян В.Г. Структура и динамика грузоперевозок по северному морскому пути: история, настоящее и перспективы // Арктика: экология и экономика. 2015. № 4 (20). С. 104–110.
7. Попков Ю., Швецов А., Наумова Ю. Транспортно-морской потенциал арктического региона: условия и риски использования // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 11. С. 68–76.
8. Елисеев Д. Глобальные климатические изменения и развитие международного транзита по Северному морскому пути // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 8. С. 45–56.
9. Полярные станции российского сектора Арктики. URL: <https://geographyofrussia.com/polyarnye-stancii-rossijskogo-sektora-arktiki/>

## PROGRAM-TARGETED MANAGEMENT OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE ARCTIC

*The article discusses the theoretical aspects of program-target management and the specific features of its application to the economic development of the Arctic zone. The capabilities of the program-targeted management methodology are fully realized only in the case of clear understanding of the expected results, correct definition of goals and objectives, as well as the necessary resources. Otherwise, the method leads to inefficient spending of time and resources. Analysis of the acting version of the state program “Social and economic development of the Arctic zone of the Russian Federation for the period up to 2025” showed that the indicators, planned for the achievement, do not correspond to the goals and objectives of the Program. It was assumed that the specification of activities and financial resources, allocated for these purposes, is reflected in three subprogrammes, which, according to the logic of the document, are designed to ensure the solution of the tasks of the Arctic Program in the framework of the implementation of the main goal. However, the study of the subprogram of the formation of reference zones showed the absence of specific mechanisms for the development of this institution, and the analysis of the subprogram of the development of the Northern Sea Route revealed a lack of mechanisms for solving the problem of increasing the cargo traffic. Regarding the implementation of the subprogram of creating equipment and technologies for oil and gas and industrial engineering, there are no answers to the question of its role in the economic development of the Arctic. The authors concluded that the Arctic program was of a purely departmental nature.*

**Keywords:** Arctic zone of Russia, state programs, program-target management, socio-economic development

JEL: O18, O20, R58

Дата поступления — 16.10.2018 г.

**ЕЛИСЕЕВ Дмитрий Олегович**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Сочинский научно-исследовательский центр РАН» / ул. Театральная, д. 8-а, г. Сочи, Краснодарский край, 354000.  
e-mail: elisd@mail.ru

**НАУМОВА Юлия Викторовна**

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.  
e-mail: naumovayulia2011@mail.ru

**ELISEEV Dmitry O.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Scientific Researcher;  
Federal State Budgetary Institution of Science Sochi Research Center of the Russian Academy of Sciences / 8-a, Teatralnaya Str., Sochi, Krasnodarsky Krai, 354000.  
e-mail: elisd@mail.ru

**NAUMOVA Yulia V.**

Cand. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher;  
Federal Research Center “Informatics and Management”, Russian Academy of Sciences / 2 Building, 44, Vavilova Str., Moscow, 119333.  
e-mail: naumovayulia2011@mail.ru

**Для цитирования:**

Елисеев Д., Наумова Ю. Программно-целевое управление экономическим развитием Арктики // Федерализм. 2018. № 4. С. 24–36.

**Ольга КУЗНЕЦОВА**

## ВОЗРАСТАЮЩАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ-МИЛЛИОНЕРЫ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКИХ ПРОБЛЕМ\*

*В представленном исследовании предлагается по-новому оценить современную роль городов-миллионеров в социально-экономическом развитии стран, опираясь не только на общепризнанную стадийную концепцию урбанизации (теорию дифференциальной урбанизации), но и на разработанные в последние годы теории в рамках других направлений научной мысли. Утверждается, что на нынешнем этапе развития мировой экономики крупнейшие города являются точками роста в силу целого ряда факторов, в т.ч. наилучших условий для формирования кластеров, превращения в глобальные города, развития креативного класса, передачи неявных знаний. Благодаря этим преимуществам именно крупнейшие города с их пригородами становятся центрами инновационного развития, продолжают концентрировать высококвалифицированные кадры. В статье на основе статистических данных по Германии показывается начавшаяся с середины 2000-х гг. концентрация населения в городах-миллионерах, рост доли населения в густонаселенных территориях при ее сокращении в малонаселенных. Делается вывод о том, что возрастание роли городов-миллионеров является неотъемлемой характеристикой современного этапа развития постиндустриального общества, поэтому отсутствие условий для их устойчивого социально-экономического развития может стать причиной замедления темпов экономического роста страны. Что тем не менее не отменяет необходимости реализации государственной политики, нацеленной на сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития. Предлагается также дополнить российскую статистику показателями, отражающими дифференциацию территории по плотности населения.*

**Ключевые слова:** глобальные города, города-миллионеры, городские агломерации, инновационная экономика, концепция урбанизации, креативный класс, система расселения, стратегия пространственного развития, формирование кластеров

JEL: R23, R50

\* Исследование выполнено за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 18-014-00044 А «Роль глобальных городов в трансформации государственного регулирования территориального развития (опыт стран ОЭСР)».