

*I.V. Korshunov*

## IMPLEMENTATION OF STATE PROGRAMS AS FACTOR OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF ST. PETERSBURG

**Илья Коршунов** – researcher, the Institute of Problems of Regional Economy, Russian Academy of Sciences, PhD in Economics, St. Petersburg; e-mail: [ilya-kapitalgrupp@mail.ru](mailto:ilya-kapitalgrupp@mail.ru).

*We look at strategic directions of socio-economic policy of St. Petersburg, the state programs implemented by the city and their funding, the distribution of budgetary funds in accordance with program-target areas in St. Petersburg and the structure of St. Petersburg budget expenditure in 2020 by target directions of the city.*

**Keywords:** socio-economic policy; state programs; funding; strategic planning; human capital.

*И.В. Коршунов*

## РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

**Илья Владимирович Коршунов** – научный сотрудник, Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, кандидат экономических наук, г. Санкт-Петербург; e-mail: [ilya-kapitalgrupp@mail.ru](mailto:ilya-kapitalgrupp@mail.ru).

*В статье рассмотрены стратегические направления социально-экономической политики г. Санкт-Петербурга, реализуемые в городе государственные программы и их финансирование, распределение бюджетных средств по программно-целевым направлениям в Санкт-Петербурге, структура расходов бюджета Санкт-Петербурга в 2020 году по целевым направлениям города.*

**Ключевые слова:** социально-экономическая политика; государственные программы; финансирование; стратегическое планирование; человеческий капитал.

Экономическое развитие субъектов Северо-Западного федерального округа (далее – СЗФО) протекает в достаточно динамичном ключе и подкрепляется наличием исторически сложившегося и сформированного ресурсного потенциала.

Оценивая экономические показатели, можно отметить, что на текущий момент число конкурентоспособных отраслей в СЗФО находится на уровне выше среднего. При этом, основной проблемой макро-региона «Северо-Запад», как и нашей страны в целом, является отсутствие серьезной модернизации оборудования и всей управленческой и производственной сис-

темы советских предприятий, образованных десятки лет назад и порядком устаревших. В постсоветский период округ претерпевает затянувшийся экономический кризис, повлекший множество неблагоприятных последствий, одно из которых – сокращение числа работающего населения. В 2019 г. в динамике этот показатель продолжал показывать отрицательную динамику и соответствовал 6643,3,4 тыс. чел., в то время как в 2013 г. был равен 6768,0 тыс. чел. Предприятия основного производства прекращают свою деятельность, происходят массовые сокращения рабочего персонала, эконо-

мическую активность составляют частные предприниматели (число малых предприятий в 2019 г. в сравнении с 2013 г. возросло на 2308 объектов), а работникам, задействованным в производстве, не всегда удается освоить новую для себя сферу или переквалифицироваться в индивидуального предпринимателя.

Несмотря на некоторые неблагоприятные факторы, внешнеэкономическая деятельность в целом в СЗФО имеет положительные тенденции. Даже в условиях политических санкций наблюдается баланс экспорта и импорта в регионе, а вывоз собственных товаров в страны дальнего зарубежья и СНГ неизменно растет. Одним из ключевых составляющих развития макрорегиона «Северо-Запад» являются высокотехнологичные отрасли промышленности. Вышеуказанные показатели определяют СЗФО как высококонкурентный макрорегион РФ [6].

Характеристику экономического развития федерального округа РФ невозможно представить без анализа уровня его экспорта (рис. 1).

Стратегическое планирование в Санкт-Петербурге осуществляется в соответствии с федеральными нормативно-правовыми актами, прежде всего Феде-

ральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], конкретизируемыми и регулируемым законом Санкт-Петербурга «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге» от 1 июля 2015 года № 396-75 [3]. В нём определены полномочия основополагающих участников стратегического планирования субъекта, в состав которых входит Законодательное собрание, Губернатор, Правительство, исполнительные органы государственной власти города и Контрольно-счётная палата. Определён перечень стратегических документов.

В рамках целеполагания разрабатывается Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга для фиксации приоритетов, целей и задач развития города. Она создаёт ориентир для всех стратегических документов субъекта, которые принимаются в период её действия. С 2018 г. в Санкт-Петербурге существует стратегия социально-экономического развития на период до 2035 года [4] (далее – Стратегия– 2035). Она рассчитана на семнадцать лет и реализуется в четыре этапа. В её содержании значительный вес уделяется оценке достигнутых результатов развития различных сфер общественной жизни, поставленных предыдущей приня-

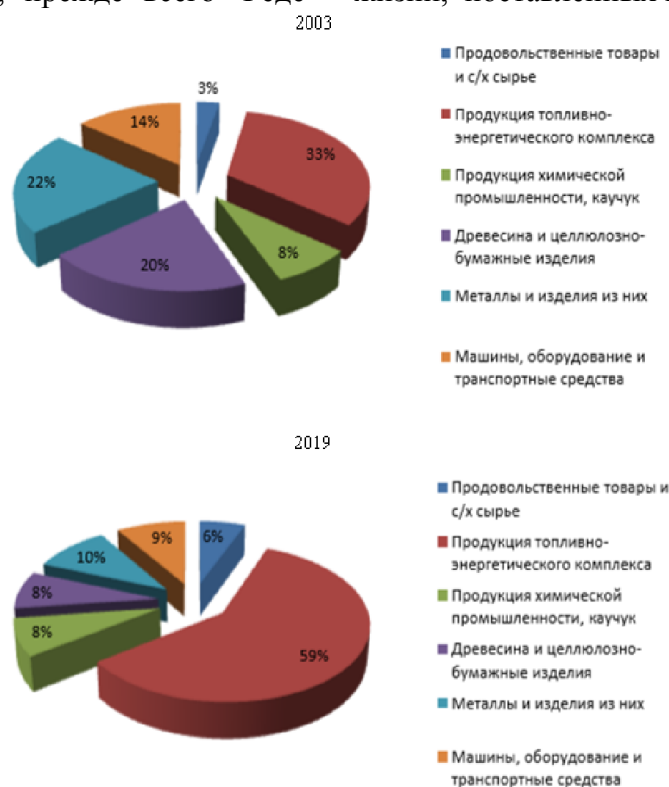


Рис. 1. Товарная структура экспорта СЗФО в 2003 г. и 2019 г, %

той стратегией. В состав Стратегии–2035 входит генеральная цель, четыре стратегических направления, восемнадцать стратегических целей и программно-целевые установки, достигающиеся с помощью мероприятий государственных программ города, всего 138 целей социально-экономического развития.

Стратегическими направлениями социально-экономической политики являются: развитие человеческого капитала; повышение качества городской среды; обеспечение устойчивого экономического роста; создание более эффективного управления и развитие гражданского общества. Они уточняются в целях более низкого порядка, и их реализация обеспечивается достижением количественных и качественных показателей, сформированных из ожидаемых прогнозируемых параметров. Интересно, что Стратегия–2035 разработана только в целевом сценарии, то есть не рассматривает какие-то кризисные явления.

Стратегия–2035 предполагает привлечение финансовых ресурсов из консолидированного бюджета Санкт-Петербурга, состоящего из бюджета субъекта и входящих в его состав муниципальных образований, федерального бюджета в рамках приоритетных общефедеральных направлений, государственных внебюджетных фондов, институтов развития, предприятий и организаций Северной столицы. Планируется вовлечение имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходов населения региона, а также иностранных инвестиций.

Немаловажное значение отдаётся обеспечению устойчивого роста экономики региона. Высокотехнологичные и наукоемкие отрасли должны превалировать в объёме производства. Необходим рост инвестиционного климата Санкт-Петербурга и увеличение инвестиций, включая иностранные, в основной капитал как минимум в четыре раза по сравнению с базовым 2017 г. Благоприятные условия для ведения малого и среднего бизнеса должны стать реальностью и твёрдо укорениться в экономике города.

Прогноз–2035 [5] является долгосрочным прогнозом развития. Его действие совпадает с длительностью стратегии субъекта. Даваемая оценка 2015–2017 гг. характеризует динамику показателей социально-экономического развития как положительную. Уровень научно-технологического производства занимает второе место в стране, растут инвестиции в основной капитал. Негативная тенденция наблюдается в строительной отрасли и в обороте розничной торговли.

Данный нормативно-правовой акт содержит показатели реализации стратегии Санкт-Петербурга, комплексы мероприятий по достижению стратегических целей города по четырём приоритетным направлениям и перечень государственных программ. Каждому наименованию показателя определённой цели соответствует значение показателя по годам: в 2019, 2020, 2021, 2024, 2030 и 2035 гг., и определён ответственный орган. Комплексы мероприятий включают в себе поставленные задачи, цикл мероприятий по их достижению, состоящий из государственных программ, региональных проектов и подпрограмм Санкт-Петербурга, ответственного, наименование индикатора реализации комплекса мероприятий и его значение в тех же шести годах.

Государственные программы Санкт-Петербурга разрабатываются на основе приоритетов социально-экономического развития города, определенных Стратегией–2035, и стратегий макрорегионов, нормативных правовых актов о стратегическом планировании в России. Каждая из них уточняется в подпрограммах, которые, в свою очередь, содержат в себе целевые показатели стратегического планирования и объём средств, необходимый для их реализации (показатели бюджетного планирования). Государственные программы являются детализированными документами, включающими в себя конкретные мероприятия, увязанные со статьями расходов. Источники финансирования этих документов подразделяются на бюджет Санкт-Петербурга, федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды.

Всего в Санкт-Петербурге реализуется восемнадцать государственных программ города по наиболее значимым направлениям. С 2017 г. в их число была добавлена государственная программа Санкт-Петербурга по развитию туризма. Практически все программы имеют период действия с 2018 по 2023 г. включительно. Исключение составляет энергетика, занятость и государственное управление, которые были утверждены в 2019 г. Исходя из того, что доля программных направлений в бюджете города держится на уровне 94–95%, объём средств, выделяемый на реализацию государственных программ, ежегодно увеличивается.

Сумма средств каждой государственной программы состоит из совокупности затрат, распределённых по разделам и подразделам бюджетной классификации. Всего подобных разделов, представляющих собой определённые направления, в России насчитывают четырнадцать штук. Ни одна региональная программа не складывается только из одного раздела, а обладает минимум двумя. Все имеют расходы на решение общегосударственных вопросов. Часть наименований программ совпадает с обозначением, часть – нет. Из крупных можно выделить транспорт, который относится к национальной экономике.

Как видно из табл. 1, за последние пять лет финансирование государственных программ возросло практически в полтора раза. В 2020 г. оно составляет около 696 млрд руб., что на 59 млрд (или на 9%) больше предыдущего года. Исключительный рост бюджетных ассигнований на протяжении этого срока наблюдается в отрасли здравоохранения, образования, социальной поддержки граждан, обеспечении доступным жильём, охране окружающей среды и государственного управления. Из них в 2 раза возросли расходы на благоустройство, экономику, государственное управление и экономическое и социальное развитие. Единственными направлениями, по которым уменьшилось финансирование, стали спорт и туризм.

На рис. 2 представлена структура рас-

ходов бюджета Санкт-Петербурга в 2020 г. по целевым направлениям города. Самый большой объём бюджетных ассигнований выделяют на государственную программу, посвящённую образованию, на неё тратят практически четверть всего бюджета. Второе место по расходам занимает транспорт с долей около 20%. Чуть меньше финансируется программа по развитию здравоохранения. Замыкает четвёрку лидеров по затратам социальная поддержка населения с размером утверждённых финансовых средств в 12%. В общей совокупности на вышеуказанные программы тратится больше 2/3 бюджета.

На остальные четырнадцать государственных программ города приходится 30% бюджетных средств. Затратными среди них являются следующие три: доступное жильё и коммунальные услуги с долей средств в 6,3%; культура – 4,1% и коммунальная инфраструктура и энергетика – 3,5%.

Заметно доминируют в общем объёме денежных средств издержки на социальную отрасль, что согласуется с планом мероприятий по реализации Стратегии–2035, где по 2024 г. приоритетными являются задачи социальной направленности. Их чистую долю в бюджете можно оценить в 70%. К сожалению, экономика обеспечивается в размере около 3%: на государственную программу по малому и среднему предпринимательству уходит лишь четверть процента финансовых средств, на экономику знаний – также, промышленность и инновации обеспечиваются в размере всего 0,56%, или 4 млрд руб.

Сравнивая утверждённый объём бюджетных средств из законов о бюджете и объёмы финансирования, указанные непосредственно в государственных программах, было замечено, что эти суммы отличаются, несмотря на то, что в государственные программы вносятся свежие поправки (табл. 2). Наиболее существенно числовые показатели выше в программе по развитию транспортной системы, на протяжении трёх лет – на 30%. Соответствующая картина представлена в отрасли здравоохранения (итог больше на 29 млрд

Таблица 1

**Финансирование государственных программ Санкт-Петербурга в 2016–2020 гг.,  
млн руб.**

Наименование государственной программы	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Развитие здравоохранения	77860	93156	94694	111750	123551
Развитие образования	104912	122175	135502	161980	162181
Социальная поддержка граждан	59215	68684	75225	82700	87785
Развитие физической культуры и спорта	25965	18230	14883	14377	17792
Развитие транспортной системы	102032	114975	109216	112677	132355
Обеспечение законности, правопорядка и безопасности	6925	7437	8175	9750	12304
Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры, энергетики и энергосбережения	15775	19512	18618	21988	25652
Развитие сферы культуры	22031	26582	25134	27440	29790
Обеспечение доступным жильем и жилищно-коммунальными услугами жителей	32573	36300	39786	45666	45941
Благоустройство и охрана окружающей среды	5880	7289	7998	11498	13290
Экономическое развитие и экономика знаний	974	1123	1519	1386	1806
Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса	2968	2095	4257	2471	4083
Содействие занятости населения	1507	1365	1493	2039	2413
Развитие предпринимательства и потребительского рынка	1561	1896	1434	1671	1846
Повышение эффективности государственного управления	6714	9726	10116	13218	13235
Экономическое и социальное развитие территорий	6564	5906	6740	9415	15160
Создание условий для обеспечения общественного согласия	4252	4464	5019	6869	6863
Развитие сферы туризма	-	33963	740	820	676

Источник: сост. автором на основе [7].

руб.), обеспечении льготным жильём, образовании, социальной поддержке. На развитие коммунальной инфраструктуры, промышленности и малое предпринимательство стабильно утверждается меньше средств, чем требуют мероприятия государственных программ. Единственным направлением, по которому соотносятся бюджеты, является государственное управление. Финансирование оставшихся программ характеризуется неустойчивостью: то превышает показатели, то не дотягивает до них.

Требует отдельного рассмотрения АИП, объединяющая расходы развития субъекта. Объём средств, выделяемый на её реализацию, характеризуется разно-

родностью: год от года он то увеличивается, то уменьшается. Если в 2014 г. он составлял 21% бюджета, то в 2020 г. – 14% при сходном числовом показателе.

АИП находит выражение в пятнадцати государственных программах Санкт-Петербурга, исключая туризм, содействие занятости и экономическое развитие (табл. 3). В 2020 г. треть средств из них направляется на развитие транспортной инфраструктуры, пятая часть вкладывается в коммунальное хозяйство. Третье место по инвестированию бюджетных средств занимает обеспечение доступным жильём граждан (12%). По 10% также тратится на сферу образования и здравоохранения. На социальную поддержку,

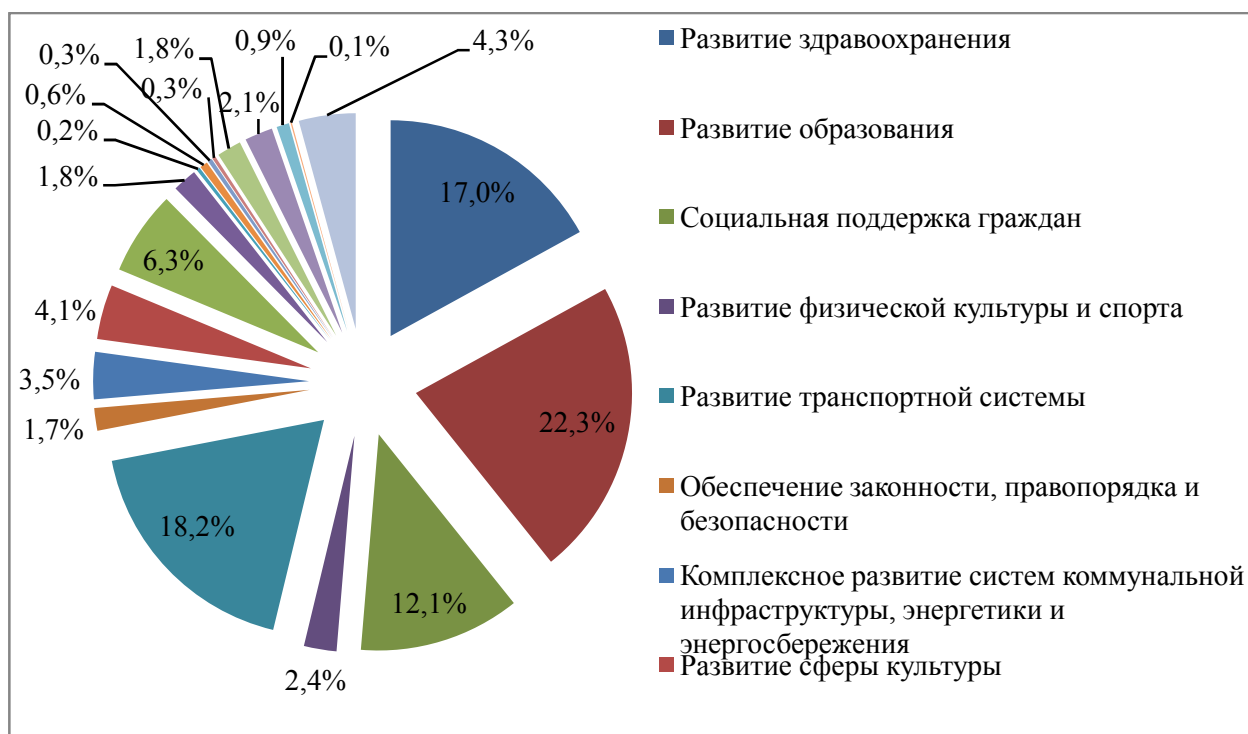


Рис. 2. Распределение бюджетных средств 2020 года по программно-целевым направлениям в Санкт-Петербурге, %

Источник: сост. автором на основе [7].

Таблица 2

**Отличие объёма финансирования государственных программ Санкт-Петербурга, утверждённого в бюджете, от указанного в государственных программах города в 2018–2020 гг., млн руб.**

	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Здравоохранение	-12	14148	29061
Образование	1068	7573	16193
Социальная поддержка граждан	2964	1657	6563
Физическая культура и спорт	-371	-766	1598
Транспорт	25136	36853	39450
Законность, правопорядок и безопасность	327	8	3613
Коммунальная инфраструктура и энергетика	-	-120	-30
Культура	68	-674	6060
Жильё и жилищно-коммунальные услуги	4152	5338	10555
Благоустройство и окружающая среда	-286	68	69
Экономическое развитие и экономика знаний	31	-73	344
Промышленность и инновации	-77	-848	-1829
Занятость населения	-	931	1144
Предпринимательство и потребительский рынок	-229	-155	102
Государственное управление	-	3	2
Развитие территорий	5	293	11082
Общественное согласие	-6	-70	1381
Туризм	-27	-21	127

Источник: сост. автором на основе [7].

спорт, благоустройство территорий статьи расходов возросли больше, чем в два раза. Объём уточнённых средств 2019 г. в АИП сильно отличается от утвержденного. В

социальных отраслях он сократился: больше всего в здравоохранении (почти на половину), в отношении социальной поддержки граждан, в сфере физической

Таблица 3

**Распределение средств АИП по государственным программам Санкт-Петербурга в 2019–2020 годах**

Наименование государственной программы	Объём средств в 2019 г., млн руб.	Доля в бюджете 2019 г., %	Объём средств в 2020 г., млн руб.	Доля в бюджете 2020 г., %
Здравоохранение	3110	5,61%	9032,5	10,17%
Образование	7060	12,73%	9474,7	10,67%
Социальная поддержка граждан	183,4	0,33%	1084,4	1,22%
Физическая культура и спорт	184,1	0,33%	1786,7	2,01%
Транспортная система	18243,4	32,90%	30220,7	34,03%
Законность и безопасность	115,6	0,21%	113,9	0,13%
Коммунальная инфраструктура и энергетика	15918,9	28,71%	19637,4	22,11%
Развитие сферы культуры	1471,59	2,65%	2208,3	2,49%
Жильё и жилищно-коммунальные услуги	8119,6	14,64%	11366,2	12,80%
Благоустройство и охрана окружающей среды	19,6	0,04%	614,2	0,69%
Промышленность и инновации	902,8	1,63%	2825,8	3,18%
Предпринимательство и потребительский рынок	48,4	0,09%	22,6	0,03%
Государственное управление	32,5	0,06%	189,9	0,21%
Экономическое и социальное развитие территорий	29,5	0,05%	39,7	0,04%
Обеспечение общественного согласия	10	0,02%	200	0,23%

Источник: сост. автором на основе [7].

культуры – на 80%. Сокращение бюджета коснулось также экономической сферы: промышленности и поддержки предпринимательства.

В соответствии с национальными проектами Российской Федерации до 2024 г. [2] в Санкт-Петербурге реализуется 42 региональных проекта по 11 значимым направлениям, призванным ускорить достижение стратегических целей в ряде важнейших отраслей. Из них субъектом финансируются только 28 по 9 направлениям, не включая обеспечение качественными дорогами и поддержание занятости. Общая сумма средств, выделяемых для этого в 2020 г., оценивается в 58,5 млрд руб. Целых 2/3 данных затрат охватывает направление «Демография», являющееся приоритетным на ближайшие четыре года. Информационные и цифровые технологии в рамках цифровой экономики составляют 10%. Чуть больше 4 млрд руб. потратят на здравоохранение и жильё. Экология, как меньше всего финансируемая, отнимет у бюджета около 48 млн руб.

Региональные проекты Северной столицы находят реализацию в тринадцати государственных программах Санкт-Петербурга, т.е. проектные затраты входят в

программно-целевые направления. Это сделано потому, что часть показателей соотносится с действующими программными показателями.

В итоге государственная программа является инструментом, в котором соединяются конкретные мероприятия стратегического развития и показатели бюджетного планирования. Они концентрируют в себе около 95% бюджета, и ежегодно их обеспечение увеличивается. В Санкт-Петербурге реализуется 18 государственных программ, из них наиболее финансируемыми являются образование, транспорт, здравоохранение и социальная поддержка граждан.

На ближайшие пятнадцать лет в Стратегии–2035 заложены приоритеты, которых город должен стараться достичь. Первостепенное место среди них занимает инновационное лидерство города и цифровые технологии. В существующей системе бюджетного обеспечения оно отражено слабо. Мероприятия по его развитию прямо предусмотрены в программе по развитию промышленности и инноваций и экономике знаний. Общая бюджетная нагрузка на эту сферу небольшая. Благоустроенная среда достаточно широ-

ко находит выражение в программно-целевых статьях бюджета. Большая часть государственных программ региона направлена именно на создание комфортных условий жизни, создание качественной городской среды. Развитие открытого городского пространства в сторону к внешнему мировому сообществу со сформированным гражданским обществом пока довольно ограничено. Оно возможно только при комплексном межотраслевом взаимодействии. Получается, что пока большинство приоритетных стратегических направлений очень скромно финансируется.

В отличие от социальной, экономической сфере способствуют гораздо меньше, хотя она является незаменимым подспорьем в развитии города. Стратегическое направление, касающееся достижения устойчивого экономического роста, связано и с развитием человеческого капитала, и с созданием более качественной городской среды. Укрепление малого и среднего предпринимательства, инноваций повысит экономическую устойчивость города и его конкурентоспособность, положительно скажется на доходах бюджета и тем самым косвенно повлияет на стратегический потенциал региона. Имеется множество способов поддержки этих отраслей, и ищутся новые. Но если не проявлять более весомую заинтересованность в отношении этого направления сейчас, в дальнейшем экономических показателей уже можно и не достичь, а постоянно возвращаться на шаг назад.

По отдельным направлениям финансирование осуществляется меньше, чем требуется. К таковым относится развитие промышленности и инноваций, коммунальная инфраструктура с 2018 по 2020 гг. По части направлений периодически наблюдается нехватка средств, периодически излишек: предпринимательство, спорт, туризм. Согласованность этих направлений, планируемых с реальными показателями, привнесла бы больше ясности и чёткости.

Финансовое обеспечение государственных программ, касающихся предпри-

нимательства, промышленности и инноваций, должно быть увеличено до их утверждённых в паспортах значений. Согласованность показателей государственных программ субъекта и связанных с ними региональных проектов стоит подробно раскрыть в обоих реализуемых документах.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон № 172 от 28.06.2014 г. С. 25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2015 г. № 396-75 (ред. от 13.06.2019 г.) «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. Закон Санкт-Петербурга от 19 декабря 2018 г. № 771-164 «О стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14 февраля 2017 г. № 90. С. 33. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. Гурова Г.В. Анализ товарной структуры Северо-Западного Федерального округа // Электронный сб. статей по материалам XLVIII студенческой международ. заочной науч.-практ. конф. Новосибирск: СибАК, 2016. № 11(48). С. 91. URL: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/586618eb02d33.pdf>. (дата обращения: 30.10.2020).

7. Регионы России. Социально-экономические показатели // Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 30.10.2020).