

**ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ
(НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА)
Черемин Г.Д. Email: Cheremin639@scientifictext.ru**

*Черемин Георгий Дмитриевич - соискатель,
Институт общественных наук
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Москва*

***Аннотация:** в статье анализируется государственная политика Российской Федерации по созданию транспортной инфраструктуры с использованием федеральных целевых программ, показана политическая значимость инфраструктурных проектов, влияние групп интересов на эффективность государственной политики. В статье исследованы шесть проектов, осуществлявшихся по линии Инвестиционного фонда: «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Урал Промышленный — Урал Полярный», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва», «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края», «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург — Буловская Октябрьской железной дороги».*

***Ключевые слова:** государственная политика, целевые программы, инфраструктурные проекты, группы интересов, железнодорожный транспорт.*

**TARGETED PROGRAMS AS A TOOL OF PUBLIC POLICY
(BY EXAMPLE OF RAILWAY TRANSPORT)
Cheremin G.D.**

*Cheremin Georgij Dmitrievich - Candidate for Degree,
INSTITUTE FOR SOCIAL SCIENCES
THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION, MOSCOW*

***Abstract:** the article analyzes the state policy of the Russian Federation to create transport infrastructure using federal targeted programs, shows the political importance of infrastructure projects, the influence of interest groups on the effectiveness of public policy. The article studies six projects carried out by the Investment Fund: «Integrated development of the Lower Angara region», «Ural Industrial — Ural Polar», «Integrated development of Southern Yakutia», «Construction of the Kyzyl — Kuragino railway line in connection with the development of the mineral resource base of the Republic of Tyva», «Creation of transport infrastructure for the development of mineral resources of the South-East of the Zabaykalsky krai», «Organization of high-speed passenger trains on the site of St. Petersburg-Buslovskaya October railway».*

***Keywords:** public policy, targeted programs, infrastructure projects, interest groups, railway transport.*

УДК 323/324(470+571)

Согласно положениям об органах исполнительной власти России, на них возложены такие функции, как формирование и реализация государственной политики, контроль за исполнением решений. Но, в конечном счете, в плане инфраструктуры перед ними стоит совершенно конкретная цель — освоение государством своей собственной территории.

Создание транспортной инфраструктуры является одним из важнейших направлений государственной политики. Средством проведения государственной политики в жизнь являются федеральные целевые программы. Именно они становятся инструментами государственной политики, в рамках которых осуществляются проекты по созданию и развитию транспортной инфраструктуры - дорог, мостов, тоннелей, переходов и т.п. Задача реализации целевых программ возложена на органы исполнительной власти РФ.

На целевые программы было обращено внимание ряда российских исследователей. Но в их работах изучение целевых программ производилось почти исключительно с экономической точки зрения, рассматривались в основном вопросы реализации, управления, оценки финансовой эффективности и т. д. [См., например: 2, 4, 6, 10, 15].

Задачей нашей работы является исследование политологического аспекта создания транспортной инфраструктуры. В качестве источников использовались документы государственной политики, отчеты компаний, научные статьи, материалы прессы.

В 2006 г. с целью предоставления государственной поддержки для реализации инвестиционных

проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и развития инфраструктуры, необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств России по созданию объектов на ее территории Постановлением Правительства РФ был создан Инвестиционный фонд РФ [8]. Для изучения нами были выбраны шесть проектов, осуществлявшихся по линии Инвестиционного фонда: «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Урал Промышленный — Урал Полярный», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва», «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края», «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург — Бусловская Октябрьской железной дороги». С точки зрения государственной политики, перечисленные проекты имели целью освоение обширных периферийных территорий страны, и лишь проект линии Санкт-Петербург – Бусловская имел внешнеполитическое значение, поскольку касался скоростного сообщения с Финляндией. Вместе с тем, при внешнем сходстве, инициатива выдвижения перечисленных выше проектов исходила из разных источников.

Так, проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» (в том числе железная дорога Карабула–Ярки) сначала осуществлялся по инициативе Правительства РФ, когда в 1994 г. была разработана Федеральная целевая программа освоения Нижнего Приангарья в Красноярском крае [7].

Инициатива создания проекта «Урал Промышленный — Урал Полярный» принадлежала представителю Президента РФ в УрФО П.М. Латышеву. Проект был поддержан и министром транспорта И.Е. Левитиным [5]. Основополагающей частью проекта должно было стать строительство железнодорожной линии в меридиональном направлении на север вдоль Уральского хребта (Полуночное — Обская — Салехард), а также вдоль параллели на восток (Салехард — Надым).

Инвестиционный проект «Комплексное развитие Южной Якутии» был инициирован группой интересов, состоявшей из представителей органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и крупного бизнеса. В апреле 2007 г. ими была создана ОАО «Корпорация развития Южной Якутии», акционерами которой стали: Министерство имущественных отношений Республики Саха (Якутия), ОАО «Южно-Якутский ГЭК», ОАО «Атомредметзолото» (ОАО «АРМЗ»), ОАО «Инвестиционная группа АЛРОСА» и ООО «Колмар». В свою очередь, ОАО «ИГ АЛРОСА» было дочерней компанией АК «АЛРОСА» (Алмазы России — Саха), занимающейся добычей алмазов и принадлежащей Росимуществу и правительству Саха (Якутия). Председателем Наблюдательного совета АК «АЛРОСА» являлся в то время министр финансов РФ А.Л. Кудрин [1, с. 9].

Проект «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» тоже осуществлялся в субъекте Федерации с национальной автономией. Строительство железной дороги в Туве планировалось еще в 40-е годы XX в., когда решался вопрос о вхождении республики в состав СССР [12]. Инициатива выдвижения проекта принадлежала банкиру С.В. Пугачеву, который в декабре 2001 г. стал членом Совета Федерации от Тувы. Правительство Тувы поддержало проект, так как железная дорога покончила бы с транспортной изоляцией, в которой находилась республика.

В инвестиционном проекте «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края» инициатива исходила от крупной металлургической компании ОАО «ГМК «Норильский никель»». Проект должен был реализовываться на основе модели государственно-частного партнерства [11]. 18 января 2007 г. компания «Норильский никель» заключила соглашение о сотрудничестве с администрацией Читинской области, по территории которой должна была пройти железная дорога «Нарын — Лугокан» протяженностью 375 км [14, с. 1].

Осуществление комплексного инвестиционного проекта «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке «Санкт-Петербург – Бусловская» Октябрьской железной дороги» было инициировано на высшем государственном уровне в результате достижения договоренности об организации скоростного движения Москва — Хельсинки между Президентом России В.В. Путиным и Президентом Финляндии Т. Халонен в сентябре 2001 г. [9].

Но вокруг реализации второй части проекта, грузовой линии Лосево – Каменногорск, которая была еще далека от завершения, развернулась борьба. В ней приняли участие население ряда районов Ленинградской области, руководители области и муниципальных образований, а также функционеры ОАО «РЖД», осуществлявшего строительство. В мае 2010 г. на общественных слушаниях на базе отдыха «Лосево» в Приозерском районе около 150 человек обратились с открытым письмом к президенту РФ Д.А. Медведеву и премьер-министру В.В. Путину, где просили запретить строительство участка дороги Лосево – Каменногорск, так как она пройдет через природные заказники, и многочисленные зоны отдыха.

Таким образом, реальная инициатива выдвижения проектов в четырех периферийных субъектах Федерации (Красноярский край, Якутия, Тува, Забайкальский край) принадлежала группам интересов из крупного бизнеса, поддержанным местными властями. В проекте «Урал Промышленный — Урал Полярный» такая группа интересов возникла из представителей государственного аппарата и крупного

бизнеса. И только в Ленинградской области вопросы, связанные с проектом, решались на высшем государственном уровне.

В ракурсе реализации государственной политики большое значение приобретали вопросы эффективности инвестиционных проектов. Так, по поводу проектов развития Нижнего Приангарья уже в 2007 г. экспертами было указано на невозможность их воплощения [3, с. 39]. Строительство железной дороги Карабула– Ярки, согласно распоряжению правительства, должно было начаться в 2007 г., а на 2009 г. была намечена сдача дороги в эксплуатацию. Но 26 октября 2010 г. на совещании по реализации первоочередных инвестиционных проектов в Сибирском федеральном округе Председатель Правительства РФ В.В. Путин, подчеркнув важность этих проектов для развития Сибири, сказал, что «ввод в эксплуатацию первого пускового комплекса железной дороги Карабула–Ярки ожидается в 2011 году» [13].

К 2010 г. в результате проведенных геологоразведочных работ на территории Северного, Приполярного и Полярного Урала выяснилось, что прогнозные объемы полезных ископаемых не подтверждаются, и поэтому возможные инвесторы утратили интерес к проекту. Тем не менее, 24 марта 2011 г., на выездном совещании Совета при полномочном представителе Президента РФ в УФО в Салехарде (Ямал) Секретарь Совета безопасности РФ Н.П. Пагрушев заявил, что этот проект является частью государственной политики в Арктике.

18 марта 2014 г. в состав Российской Федерации вошли Республика Крым и город Севастополь, что было шагом к расширению политического пространства России. Указом президента России В. В. Путина от 21 марта 2014 г. № 168 в связи с присоединением Крыма к России был образован Крымский федеральный округ.

В условиях международного кризиса и санкций, тем не менее, полноценной связи полуострова и материковой Россией не возникло. Этот факт поставил вопрос о географическом пространстве Российской Федерации и ее взаимоинтегрированности. В течение 2014 г. мы могли наблюдать первые шаги на пути интеграции территории полуострова в Россию. Вопрос присоединения являлся вопросом целеполагания.

На основе принятого решения Президента РФ В.В. Путина от 21 марта 2014 г., Правительством РФ была принята федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года». Ее целью обозначалось «интегрирование экономики Крымского федерального округа в экономическое пространство России, обеспечение транспортной доступности, снятие инфраструктурных ограничений в целях обеспечения устойчивого экономического развития». Одним из инструментов интеграции стала организация устойчивого железнодорожного сообщения с Крымом.

За последние годы при органах исполнительной власти РФ были созданы общественные и экспертно-консультативные советы. Списки советов опубликованы на официальных сайтах министерств и ведомств. В связи с этим нам представляется необходимым изучить их состав с целью установления более глубокого понимания их роли в системе государственной политики и их реальной возможности осуществления контроля за исполнением проектов.

В настоящее время существует два вида советов при органах государственной власти по реализации государственной политики — это советы, созданные по линии Общественной палаты РФ и советы, созданные самостоятельным решением руководства органа власти. Необходимо отметить, что Росимущество не имеет общественного совета, а решением руководителя Росимущества (по совместительству — заместитель Министра экономического развития РФ) создан Экспертно-консультационный совет при Росимуществе. Поэтому мы считаем необходимым исключить этот коллегиальный орган из анализа не только ввиду его иной формы, но и ввиду отсутствия профильной деятельности в отношении железнодорожного транспорта, поскольку основная функция Росимущества — управление акциями ОАО «РЖД». Также в приказе о создании Экспертно-консультационного совета нет ссылки на документы о создании общественных советов, что делает сравнение этого коллегиального органа с общественными советами и вовсе достаточно условным.

Анализ биографических данных членов советов на предмет их связи с государственными учреждениями показывает, что 44,2% (84 из 190) имеют отношение к госучреждениям, а остальные в основном имеют отношение к транспортному бизнесу. Только 14 человек представляют научные учреждения. Вместе с тем, мы не наблюдаем представителей большинства независимых общественных организаций, а из российской оппозиции имеется только 1 человек (Л.М. Алексеева из Московской Хельсинкской группы).

Таким образом, можно сделать вывод, что группы интересов оказывают влияние на эффективность государственной политики, нарушая ее системность и придавая ей спонтанный характер. В области инфраструктуры они стремятся проникнуть в сферу государственной политики через общественные советы или через инициативные группы для решения своих вопросов.

Список литературы/ References

- 1 АЛРОСА, АК. Годовой отчет 2007 г. С. 9. [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт АК АЛРОСА. Режим доступа: <http://www.alrosa.ru/documents/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5-%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D1%8B/#2007/> (дата обращения: 10.11.2016).
- 2 *Ермакова Н.М.* Федеральные целевые программы: концепция формирования и оценка реализации. М.: Проспект, 2006. 305 с.
- 3 *Ионова В.Д.* Нижнее Приангарье: подходы к освоению и время действий (1920-2020 гг.) / В.Д. Ионова, В.Ю. Малов // *Пространственная экономика*, 2007. № 3. С. 21-42.
- 4 *Кочкаров Р.А.* Целевые программы: инструментальная поддержка. М.: Экономика, 2007. 222 с.
- 5 *Левитин И.Е.* Доклад Министра транспорта Российской Федерации И.Е. Левитина на совещании в Уральском Федеральном округе 16-17 мая 2005 г. по теме: «Перспективы развития транспортной системы Уральского Федерального округа» 16 Мая 2005 [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт Министерства транспорта РФ. Режим доступа: http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=14700&phrase_id=146267/ (дата обращения: 10.11.2016).
- 6 *Макарова С.Н.* Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография. Красноярск: СФУ, 2012. 184 с.
- 7 Постановление Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. № 203 «Об утверждении Федеральной целевой программы освоения Нижнего Приангарья в Красноярском крае» // *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 9. Ст. 1105.
- 8 Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 2005. № 48. Ст. 5043.
- 9 Президент РФ В.В. Путин. Заявление для прессы и ответы на вопросы на совместной пресс-конференции с Президентом Финляндии Тарьей Халонен. [Электронный ресурс]. // Официальный веб-сайт Президента РФ. 03.09.2001. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21319/> (дата обращения: 16.09.2015).
- 10 *Райзберг Б.А.* Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография. 2-е изд., испр. М.: Инфра-М, 2016. 267 с.
- 11 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.11.2006 г. № 1708-р // *Собрание законодательства РФ*, 2006. № 52. Ст. 5606.
- 12 *Сметанин Д.* Железная дорога как инструмент прогресса. [Электронный ресурс] / Д. Сметанин // Веб-сайт «Газета» 07.03.2007; Официальный веб-сайт ОАО «РЖД». Пресс-центр. СМИ об РЖД. Режим доступа: http://press.rzd.ru/smi/public/ru?STRUCTURE_ID=2&layer_id=5050&page5049_3049=7&refererLayerId=5049&id=56083/ (дата обращения: 08.06.2015).
- 13 Совещание по реализации первоочередных инвестиционных проектов в Сибирском федеральном округе [Электронный ресурс] // Правительство РФ. Официальный веб-сайт. 26.10.2010. Режим доступа: <http://archive.government.ru/docs/12719/> (дата обращения: 12.09.2015).
- 14 *Шугаев А.* Дорога к русскому Клондайку / А. Шугаев, Н. Юрлов // Газета «Гудок». 19.01.2007. С. 1.
- 15 Эффективные инструменты управления реализацией федеральных целевых программ в условиях инновационного развития экономики России: монография / [М.А. Федотова и др.]. М.: Финакадемия, 2010. 146 с.