

## Региональные особенности реализации национальных проектов в Республике Дагестан

© 2012 С.Д. Амиров

доктор экономических наук, профессор  
Дагестанский государственный университет, г. Махачкала

© 2012 И.Л. Лукманова

Дагестанский государственный педагогический университет, г. Махачкала  
E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье раскрываются сущность и содержание приоритетных национальных проектов как формы программно-проектного управления, анализируется состояние и определяются тенденции развития сфер экономики региона, затрагиваемых приоритетными национальными проектами, выявляются особенности и проблемы в реализации по каждому приоритетному проекту в Республике Дагестан.

*Ключевые слова:* регион, экономическая политика, программа, приоритетный проект, образование, здравоохранение, жилье, АПК, сельское хозяйство, инфраструктура.

Приоритетные национальные проекты (ПНП), реализуемые в настоящее время в России, имеют множество аналогов как в зарубежной, так и в отечественной истории. Естественно, они имеют различные названия - "национальные программы", "программы развития", "общенародный проект", "стройка века", - но суть остается та же. Независимо от этого следует обозначить, что приоритетные национальные проекты представляют собой совокупность административных усилий и финансовых мер, направленных на изменение качественных и количественных показателей развития страны (системные изменения, модернизация страны) и жизни населения в отведенные временные рамки и при известном ресурсном обеспечении, выполняемых в приоритетную очередь на фоне других программ.

Опыт реализации национальных проектов в истории помогает судить об условиях их эффективности. Первоначальное условие реализации национального проекта вообще - это обеспечение его финансовой и организационной поддержки в масштабах всей страны. Помимо этого, для реализации проектов должны быть созданы соответствующие правовые и институциональные рамки. Зачастую национальные проекты сопровождалась рядом системных реформ, способствующих их осуществлению. Весьма важную роль играет пропагандистская и идеологическая поддержка проектов, т.е. PR-поддержка. В сочетании с привлечением общественности и институтов гражданского общества PR-поддержка национальных проектов может привести к улучшению показателей их реализации - пример первых советских пятилеток тому подтверждение.

Разработка четырех приоритетных национальных проектов в России была связана с наличием комплексных проблем в обеспечении развития страны. В частности, как известно, выживание страны и обеспечение национальной безопасности во многом зависят: от качества жизни ее граждан; от возможности оказывать своевременную и качественную медицинскую помощь; от демографической ситуации и возможности обеспечить свое население продуктами питания. Поэтому инвестиции в четыре обозначенные сферы, реализация четырех приоритетных национальных проектов представляют собой "инвестиции в человека".

Несмотря на всеобщий характер реализации национальных проектов, в каждом регионе наблюдается своя специфика реализации, характеризующая особенности протекания социально-экономических процессов в регионе. В целом, программно-целевой подход к решению региональных проблем следует рассматривать как инструмент региональной политики, одновременно обеспечивающий как формирование этой политики, так и ее реализацию в виде конкретных программ разного уровня и назначения.

В настоящее время активная работа проводится в регионе по реализации приоритетного национального проекта "Образование". В Республике Дагестан приоритетный национальный проект "Образование" содействовал проявлению беспрецедентного внимания к проблемам образования со стороны руководителей республики, муниципальных образований, спонсоров, что привело к значительному росту финансовых вложений в систему образования из республиканского, муниципальных бюджетов и средств спонсоров.

Реализация ПНП “Образование” в Республике Дагестан (РД) в последние годы осуществлялась по следующим направлениям:

**1. Внедрение современных образовательных технологий.** Основной целью работ по данному направлению является стимулирование общеобразовательных учреждений, внедряющих современные инновационные образовательные программы. С 2010 г. финансирование доступа общеобразовательных учреждений региона к сети Интернет, ранее производившееся за счет средств федерального бюджета, осуществлялось из республиканского бюджета Республики Дагестан. На эти цели в 2010 г. было инвестировано 29 422,0 тыс. руб. путем передачи из регионального бюджета в муниципальные бюджеты в части финансирования учебных расходов. Однако в 2010 г. в ряде муниципальных образований провайдер не был определен, вследствие чего многие школы оказались не подключенными к сети Интернет. В данной связи с 2011 г. вопрос внедрения современных образовательных технологий включен как отдельное направление в республиканскую целевую программу “Развитие образования в Республике Дагестан на 2011-2015 годы”<sup>1</sup>.

**2. Ежемесячное вознаграждение за выполнение функций классного руководителя.** За счет средств федерального бюджета с начала реализации ПНП выплачивается ежемесячное вознаграждение до 1 тыс. руб. в зависимости от наполняемости классов педагогическим работникам, выполняющим функции классного руководителя. В 2011 г. общая сумма выплат вознаграждения классным руководителям в РД составила 323 749,3 тыс. руб.

**3. Государственная поддержка талантливой молодежи.** В 2011 г. в Республике Дагестан были определены 58 победителей международных и всероссийских конкурсов, что обеспечило выплату премий из федерального бюджета на сумму 1530,0 тыс. руб. Кроме того, из республиканского бюджета выплачено 13 грантов учащимся, студентам - победителям олимпиад и конкурсов - на общую сумму 515,0 тыс. руб.

**4. Ежегодное поощрение лучших учителей.** В 2011 г. из федерального бюджета для денежного поощрения лучших учителей были выплачены премии по 200,0 тыс. руб. 37 учителям общеобразовательных учреждений. Лучшие учителя также получили поддержку за счет средств республиканского бюджета: 30 грантов педагогам, внедряющим инновационные технологии и современные методики обучения и воспитания, на общую сумму 1600,0 тыс. руб.

**5. Организация питания учащихся общеобразовательных учреждений.** В Республике Дагестан данное направление осуществляется за счет средств республиканского бюджета, где организовано питание свыше 144 тыс. учащихся 1-4-х классов всех школ. На эти цели из республиканского бюджета в 2011 г. было направлено 315 691,0 тыс. руб.

**6. Развитие дистанционного образования детей-инвалидов.** В рамках подпрограммы “Развитие дистанционного образования детей-инвалидов” приоритетного национального проекта “Образование” в Министерстве образования и науки РД с 2009 г. было создано и функционирует государственное учреждение “Республиканский центр дистанционного обучения детей-инвалидов”. С начала функционирования данного учреждения обучением были охвачены 187 детей-инвалидов. В 2011 г. по данному направлению ПНП из федерального бюджета в регион поступило 75 282,0 тыс. руб., а из регионального бюджета израсходовано средств в размере 20 100,0 тыс. руб. В целом, охват детей-инвалидов дистанционным обучением по республике составил 17,1 %.

При достаточно ощутимой государственной помощи и поддержке в рамках ПНП в сфере образования республики остается много нерешенных проблем. Главной проблемой продолжает оставаться нехватка учебных мест, многие школы занимаются в 2-3 смены, большое число школьных зданий нуждается в капитальном ремонте, а отдельные из них находятся в аварийном состоянии и вообще непригодны. Серьезной проблемой является дефицит, прежде всего в сельских школах, педагогических кадров, особенно учителей иностранного языка, учебников, методической и художественной литературы, наглядных пособий.

Заметные результаты достигнуты в республике в реализации **приоритетного национального проекта “Здоровье”**. Мероприятия, проведенные в рамках приоритетного национального проекта “Здоровье”, позволили значительно повысить объемы, качество и доступность оказываемой медицинской помощи. В рамках данного проекта проводятся работы по следующим направлениям: повышение квалификации врачей; неонатальный скрининг по диагностике заболеваний; диспансеризация подростков; пропаганда здорового образа жизни; иммунизация населения; обследование населения на ВИЧ-инфекцию; “Родовой сертификат” и т.д.

Реализация данного ПНП позволила в регионе существенно укрепить материально-техни-

ческую базу учреждений здравоохранения, осуществить модернизацию ряда звеньев отрасли, построить новые очень важные объекты, реконструировать и капитально ремонтировать многие учреждения здравоохранения. В настоящее время продолжается работа по оснащению медицинских учреждений новейшим современным оборудованием, расширению сети учреждений первичного звена здравоохранения, особенно в сельской местности, укреплению кадрового состава и повышению заработной платы медицинских работников. Кроме того, в ряде районов республики ощущается острый недостаток многих специалистов, таких, как ЛОР, кардиолог, хирург, уролог и др. Нуждаются в современной медицинской технике и оборудовании большинство медицинских учреждений, а высокотехнологическая медицинская помощь недоступна большинству населения.

Важное значение для Дагестана имеет реализация *приоритетного национального проекта "Развитие АПК"*, поскольку отрасли и сферы, охваченные этой программой, для республики являются системообразующими. В этом ПНП Министерство сельского хозяйства РД особо приоритетными считает ускоренное развитие животноводства, стимулирование развития малых форм хозяйствования, обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе.

В 2011 г., по предварительным данным, объем производства продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств РД (сельхозорганизации, КФХ, ЛПХ) составил 56,0 млрд. руб., при индексе производства продукции сельского хозяйства - 105,5 %. Благодаря реализации ПНП "Развитие АПК" сельское хозяйство республики добилось определенных результатов в развитии животноводства и растениеводства. Наряду с позитивными сторонами реализации национального проекта "Развитие АПК" в республике существует ряд проблем, которые тормозят достижение поставленных программных целей:

1. Во многих районах республики ПНП "Развитие АПК" практически не задействован. На приобретение племенного скота, а также на строительство и реконструкцию животноводческих комплексов выделяется крайне мало средств.

2. Не заработали в Дагестане и сельскохозяйственные потребительские кооперативы. В республике пока действующих кооперативов единицы.

3. Одна из острых проблем развития АПК - это слабая поддержка государством сельского хозяйства. ПНП не предусматривает серьезного усиления дотаций сельхозпроизводителям по опыту многих развитых стран мира.

4. Не решает ПНП проблемы эффективного и целевого использования сельскохозяйственных земель, не предусматривает ограничения массовой скупки пахотных земель частниками, не занимающимися сельским хозяйством.

5. Не предусмотрены эффективные меры по организации сбыта сельхозпродукции, борьбе с монополизацией рынков перекупщиками.

6. Не определена гарантированная и четкая система кредитования малых сельских предпринимателей и личных подсобных хозяйств.

Реализация *приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России"* (ПНП "Доступное жилье") способствует решению одной из острых социальных проблем Дагестана. Важное значение имеет развертывание мер по реализации подпрограммы "Обеспечение жильем молодых семей" для улучшения жилищных условий молодых семей, не имеющих средств для единовременной оплаты приобретаемого жилья. Кроме того, в рамках реализации подпрограммы "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством" в 2010 г. по различным категориям получателей были направлены средства в сумме 1 733 858,704 тыс. руб., из них 1 590 065,6 тыс. руб. - средства федерального бюджета, 143 793,104 тыс. руб. - средства республиканского бюджета РД. Кроме того, осуществляются работы по реализации подпрограммы "Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры". Следует отдельно отметить, что реализация мероприятий в рамках подпрограммы "Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства" в Республике Дагестан не осуществляется в связи с ограничениями бюджетного законодательства: при дефиците местного бюджета в пределах 10 % без учета финансовой помощи бюджетов других уровней Бюджетный кодекс РФ запрещает предоставлять государственные гарантии на привлекаемые в коммунальную инфраструктуру инвестиции.

Реализация ПНП "Доступное жилье" дает заметные результаты, но темпы и объемы строительства жилья крайне недостаточны не только для решения проблемы, но и для ослабления ее остроты. Конечная цель ПНП - обеспечение каждой семьи благоустроенным жильем - требует более активной и организованной работы. Для этого, прежде всего, необходимо с учетом накопленного опыта устранение имеющихся недостатков и решение ряда нормативно-правовых и организационных проблем. "Основными из них являются: несовершенство законодательной базы в стро-

ительстве, отсутствие... перспективных планов развития территорий и генеральных планов развития городов, грубые нарушения чиновниками порядка предоставления, а точнее, продажи земельных участков под жилую застройку, дефицит инженерно-подготовленных территорий, наличие множества согласовывающих организаций и чрезмерная длительность процесса согласования проектно-технической документации на строительство жилья, высокая стоимость квартир”<sup>2</sup>.

В проекте “Доступное и комфортное жилье гражданам России” не учитывается то, что в настоящее время сохраняется низкий уровень жизни, граждане и особенно молодые семьи не располагают ни накоплениями для первого взноса в размере 30 % от стоимости жилья, ни доходами для дальнейшего погашения ипотечного кредита. Практика показывает, что к моменту накопления таких средств многие семьи перестают быть молодыми и лишаются права на ипотечное кредитование.

Проведенный выше анализ показывает - реализация национальных проектов дает весомые результаты во всех четырех направлениях. Однако очевидно, что ни в развитии АПК, ни в образовании, ни в здравоохранении, ни в обеспечении жильем не наступил качественный перелом, а проблемы, поставленные в приоритетных национальных проектах и целевых программах, в республике еще весьма далеки от решения. Чтобы данные проекты достигли цели, нуж-

но увеличить выделяемые на это ресурсы, наращивать как усилия органов власти всех уровней, так и инициативу всего населения республики, а также осуществлять более полный учет региональных особенностей и условий реализации целевых программ в регионе:

- отсутствие научно обоснованной концепции устойчивого социально-экономического развития региона;
- дисбаланс декларируемых цели, задач, ожидаемых результатов и финансовых средств;
- частое применение двойных стандартов при осуществлении финансирования объектов одной и той же целевой группы;
- отсутствие единой системы планирования программ и, соответственно, двойное (тройное) финансирование получения одного и того же результата;
- затягивание принятия в форме нормативно-правового акта региональных и ведомственных программ, что позволяет осуществлять корректировку в зависимости от политических предпочтений и обещаний руководства региона.

<sup>1</sup> Об утверждении республиканской целевой программы “Развитие образования в Республике Дагестан на 2011-2015 годы: закон Республики Дагестан от 8 февр. 2011 г. □13

<sup>2</sup> *Изиев К.* Приоритетный национальный проект “Доступное и комфортное жилье - гражданам России: практика, проблемы и пути реализации” // Дагестанская правда. 2008. 25 сент.

*Поступила в редакцию 05.12.2011 г.*