

Система долгосрочных и ведомственных целевых программ, реализуемых за счет федерального бюджета, как фактор обеспечения долгосрочных целей регионального развития (на примере Мурманской области)

© 2009 С.В. Баранов

кандидат физико-математических наук

Институт экономических проблем Кольского научного центра
Российской академии наук

Статья посвящена исследованию проблем и возможностей реализации системы долгосрочных и ведомственных целевых программ, финансируемых за счет федерального бюджета, для целей развития Мурманской области.

Ключевые слова: федеральный бюджет, система долгосрочных и ведомственных целевых программ, региональное развитие.

В настоящее время осуществляется процесс формирования долгосрочных программ развития регионов на единой методологической платформе. Учитывая изменившиеся условия функционирования российской и региональной экономики, современные установки Президента России и Правительства Российской Федерации, новые требования к стратегическим документам, департамент экономического развития Мурманской области в 2007 г. осуществил обоснование необходимости разработки долгосрочной Стратегии - Стратегии социально-экономического развития Мурманской области на период до 2025 г. Было подготовлено техническое задание на разработку Стратегии, в начале 2008 г. проведен конкурс, победителем которого стал Кольский НЦ РАН, а Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН стал базовым исполнителем формирования этой Стратегии.

В процессе работы над Концепцией и Стратегией социально-экономического развития Мурманской области сформулирован перечень приоритетов, целей и задач развития региона.

Генеральной целью движения региона является приумножение человеческого потенциала и рост качества жизни населения Мурманской области на основе ее инновационного, устойчивого социального, экономического и экологически сбалансированного развития, обеспечивающего статус области как процветающего региона с качеством жизни на уровне стандартов стран Северной Европы¹.

Для достижения поставленной генеральной цели сформулированы подцели развития региона: 1) развитие человеческого потенциала, рост

качества и уровня жизни населения; 2) развитие демографического потенциала; 3) улучшение среды обитания населения области; 4) повышение качества и доступности социальных услуг, оказываемых населению (здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, социального обслуживания, культуры и спорта); 5) повышение уровня диверсификации экономики региона, формирование производственных кластеров; 6) повышение эффективности использования природно-ресурсного потенциала региона за счет внедрения технологических инноваций, обеспечивающих комплексность использования сырья и экологическую безопасность производства; 7) повышение качества человеческого капитала и эффективности его использования, достижение уровня стран северной Европы по производительности труда; 8) модернизация основных производственных фондов предприятий области за счет роста инвестиций в их расширенное воспроизводство на новой технико-технологической основе².

Реализация стратегических целей и задач модернизации социальной и экономической сфер Мурманской области предполагает необходимость эффективного использования федеральных инвестиционных ресурсов.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, базовыми инструментами целевого финансирования регионального развития за счет средств федерального бюджета являются система федеральных целевых программ (ФЦП) и Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). Сложившийся механизм действия ФЦП и ФАИП подразумевает следующие особенности. Из ФЦП

¹ Концепция стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2025 года. Режим доступа: <http://economy.gov-murman.ru/strategy/2025.shtml?id=12>. С. 17.

² Подробнее см.: Концепция стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2025 года. Режим доступа: <http://economy.gov-murman.ru/strategy/2025.shtml?id=12>. С. 17-20.

будут финансироваться научно-исследовательские, опытно-конструкторские и социально-экономические мероприятия, направленные на достижение целей и задач развития Мурманской области. Фактически ФЦП развития Мурманской области должны быть двух видов: направленные на решение задач стимулирования социально-экономического развития (например, на обеспечение ускоренного экономического роста в системе Северного морского пути, создание условий социально-экономического развития арктических территорий) и на обеспечение воспроизводства ресурсов развития (в том числе на решение проблем кризисных территорий Мурманской области в социальном, экологическом плане).

Финансирование из ФАИП предполагает строительство конкретных объектов (например, проектов по развитию транспортных магистралей и транспортных узлов), которые планируется построить по ФЦП, ряд внепрограммных объектов, одобренных решениями президента и правительства на условиях софинансирования с региональными бюджетами и частными структурами.

По нашему мнению, система долгосрочных и ведомственных целевых программ, действующих на территории Мурманской области, должна отвечать следующим базовым требованиям:

1. Принцип координации.

Реализация этого принципа прослеживается в двух логических срезах. Во-первых, программные мероприятия, создаваемые относительно определенных региональных подсистем и сред социального и экономического развития региона, необходимо согласовывать с программными предложениями, относящимися к подсистемам и средам, касающимся общероссийских приоритетов и задач. Во-вторых, программы и проекты, создаваемые на каждой стадии реализации долгосрочных целей развития региона должны быть не просто взаимосвязаны по целям, задачам, приоритетам, т.е. преемственны, а усиливать результат, полученный на предшествующей стадии развития за счет вовлечения новых ресурсов и возможностей, обеспечивая синергетический эффект.

2. Принцип ресурсного обеспечения.

В соответствии с этим принципом необходимо обеспечение финансовыми, управленческими и всеми другими видами ресурсов реализации поставленных целей и задач программно-го развития региона. Значимость этого принципа объясняется тем, что недофинансирование или несвоевременность финансирования программных мероприятий в условиях преемственности и комплексности программных мероприятий могут не только привести к нерезализуемости конкретного мероприятия, но и повлиять на сопря-

женные сферы и задачи экономической или социальной жизнедеятельности региона.

3. Принцип средового обеспечения.

Реализация этого принципа предполагает множественность необходимых требований, среди которых, на наш взгляд, наиболее значимыми являются следующие. Во-первых, все предложения и проекты по социально-экономическому развитию региона должны быть направлены на формирование и развитие цивилизованного институционального порядка, предполагающего демократизм, социальность, ориентацию на международно-правовые нормы. Во-вторых, использование в региональной политике и практике управления достижений мирового опыта регулирования пространственного развития. В третьих, программы должны быть направлены не на прямое решение проблем региона, а на создание таких условий, которые бы позволили либо «раствориться» проблеме, либо ее преодолеть.

4. Принцип поддержки.

Предполагает включение в формирование и реализацию долгосрочных и ведомственных целевых программ, ФАИП всех заинтересованных региональных субъектов (властей разных уровней, специалистов, граждан, общественных организаций и т.д.), а также опоры на систематические научные исследования, посвященные проблемам социально-экономического развития региона.

5. Принцип непрерывности.

Этот принцип заставляет производить корректировку программных документов, их увязку по срокам, целям, ресурсам по мере поступления новой информации о внешних и внутренних факторах развития какой-либо региональной сферы, среды.

6. Принцип отчетности.

Предполагает необходимость постоянного мониторинга и контроля за соблюдением программных мероприятий на территории региона.

Благоприятными факторами утверждения новых подходов к стратегическому планированию долгосрочного устойчивого развития Мурманской области, реализации базовых требований к формированию и реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ являются следующие составляющие механизма реализации федеральных инвестиционных ресурсов.

Во-первых, разработка и постоянное совершенствование региональных правовых актов, регламентирующих процессы разработки, утверждения, реализации адресной инвестиционной программы, долгосрочных и ведомственных целевых программ, их мониторинга и методологического сопровождения.

Так, в первом полугодии 2008 г. в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ

департамент экономического развития Мурманской области разработал новые положения о порядке разработки и утверждения долгосрочных и ведомственных целевых программ, оценки эффективности их реализации³. Все правовые акты утверждены правительством области, в соответствии с ними во втором полугодии 2008 г. и первом полугодии 2009 г. предстоит реструктурировать весь пакет действующих региональных целевых программ, осуществить оценку эффективности инвестиционных проектов, финансирование которых с использованием средств областного бюджета начинается с 2009 г. Предполагается разработать или усовершенствовать методики анализа издержек и оценки эффективности реализации целевых программ, включая адресную инвестиционную.

Во-вторых, сложившаяся практика формирования и сопровождения адресной инновационной программы, целевых и ведомственных программ свидетельствует о том, что приоритеты и цели политики администрации области соответствуют политике правительства в сферах образования, здравоохранения, демографии, преодоления бедности и создания инфраструктурной обеспеченности региона.

Так, согласно данным отчета о работе департамента экономического развития Мурманской области и основных направлениях деятельности на среднесрочный период (2008 - 2011 гг.), наибольшее число целевых программ имеет комитет по здравоохранению (21 программа). Комитет по образованию и комитет по труду и социальному развитию являются заказчиками 12 целевых программ. Посредством целевых программ реализуются приоритеты развития Мурманской области в сфере туризма, развития малого предпринимательства, научно-технической, инновационной и других значимых сфер социально-экономического развития региона.

Базовым фактором формирования соответствующих приоритетов и целей является сложившаяся практика Мурманской области по ежегодному формированию плана действий правительства региона, составленного с учетом проекта Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. и системы стратегических целей Правительства РФ. В 2008 г. в регионе стали разрабатываться нормативные акты по системе стратегического планирования на среднесрочный период - по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов государственной власти.

В-третьих, департамент экономического развития области с участием специалистов департамента промышленности и транспорта, муниципальных

образований, научных организаций сформировал и представил в Минрегионразвития РФ обоснованные предложения по основным направлениям и зонам (территориям) опережающего роста на долгосрочную перспективу. Из 10 предложенных зон Минрегионом РФ были приняты 8, как имеющие федеральное значение, в их числе территории освоения новых ресурсов и создания новых обрабатывающих производств, формирования транспортно-логистического узла, туристско-рекреационных центров. Одна зона (Штокман) включена в категорию "новая экономика".

Вместе с тем, согласно мнению большинства представителей научной общественности, а также представителей органов государственной власти всех уровней, необходимы дальнейшее совершенствование и отладка механизма реализации долгосрочных программ с целью полномасштабной реализации региональных проектов⁴. Представляется, необходимо движение в нескольких направлениях.

Во-первых, совершенствовать порядок формирования ФАИП. Движение в данном направлении предполагает следующее: 1) совершенствование системы информационного обеспечения региона (например, о проектах, которые имеют шанс попасть в программу, объемах финансирования, на который может претендовать проект и т.д.); 2) устранение проблемы поздних сроков утверждения перечня объектов, финансируемых через ФАИП, и поступления денежных средств на реализацию проектов (нередко во второй половине года). Очевидно, что такой порядок затрудняет эффективность использования выделяемого финансирования.

Во-вторых, усилить участие региона при формировании ФАИП. Проблема заключается в том, что роль регионов при формировании ФАИП заключается фактически в формировании заявки. Вместе с тем для повышения эффективности финансирования инфраструктурного развития субъекта необходимо учитывать мнение самих региональных органов власти о приоритетных проектах, достаточности выделяемого финансирования на их реализацию с целью устранения проблемы сокращения темпов строительства или изыскания дополнительных региональных ресурсов в ущерб другим направлениям социально-экономического развития региона.

Полагаем, дальнейшее развитие системы федеральных целевых и ведомственных программ, а также обеспечение эффективного расходования средств федерального бюджета на региональном уровне являются необходимым условием достижения устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ.

Поступила в редакцию 09.12.2008 г.

³ Подробнее см.: Отчет о работе департамента экономического развития Мурманской области и основных направлениях деятельности на среднесрочный период (2008-2011 годы). Режим доступа: <http://economy.gov-murman.ru>.

⁴ См., например: Смирнов Ю. Круговерть вокруг ФАИП. Режим доступа: http://russia-today.ru/2007/no_08/08_regional_authorities.htm.