# Механизмы развития регионов России: целевые программы

## Россия страдает от высокой неравномерности развития своих регионов. Но как она решает эту проблему? Какое значение имеют реализуемые федеральные целевые программы? Каковы приоритеты федерального финансирования и какова их природа?

**1. Плюрализм инструментов развития регионов.** Государственная региональная политика реализуется через комплекс программ и проектов по поддержке федеральных округов, отдельных регионов и городов России. Данная поддержка может выражаться в непосредственном инвестировании средств федерального бюджета в экономику субъекта Российской Федерации и в косвенной форме, а именно, в предоставлении региону льготного налогового режима в целях стимулирования экономической активности. Помимо этого, поддержка регионов со стороны федерального центра может носить не только территориальный, но и отраслевой характер.  
  
В целом, комплекс мер государственной региональной политики можно разделить на три блока:  
  
- федеральные целевые программы (ФЦП),  
  
- фондовая поддержка и  
  
- особые экономические зоны.  
  
Какая ситуация складывается в России с точки зрения результативности перечисленных инструментов регулирования?  
  
**2. Структура финансовых приоритетов.** Проведем анализ важности федеральных целевых программ по региональному развитию.   
  
Федеральные целевые программы (краткосрочные и долгосрочные) являются главным механизмом реализации приоритетов социально-экономического развития России. Информационный сервер по федеральным целевым программам, осуществляющий мониторинг их финансирования, выделяет 7 приоритетных направлений ФЦП: «Развитие социальной инфраструктуры», «Развитие транспортной инфраструктуры», «Новое поколение», «Безопасность и экология», «Развитие науки и технологий», «Развитие регионов», «Развитие государственных институтов».   
  
Имея данные о финансировании ФЦП по указанным направлениям за 2006-2008 гг., можно оценить степень приоритетности направления «Развитие регионов» в краткосрочном и среднесрочном аспектах государственной политики. Однако здесь необходимо сделать одно замечание.  
  
Дело в том, что возможна альтернативная группировка программ, направленных на региональное развитие - по критерию участия Министерства регионального развития России либо его агентств в этих программах в статусе государственных заказчиков, государственных заказчиков-координаторов. В этом случае состав ФЦП будет шире и объем их финансирования будет больше, чем у перечня ФЦП из направления «Развитие регионов».   
  
В табл.1 и табл.2 приведены объемы финансирования ФЦП из федерального бюджета за 2006-2008 гг., а также планируемые расходы на 2009-2010 гг. соответственно в абсолютном и относительном выражении.  
  
   
  
Таблица 1. Объемы финансирования ФЦП, млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Направление ФЦП** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** |
| Развитие социальной инфраструктуры | 217 098,6 | 69 588,0 | 93 758,0 | 30 357,5 | 31 273,9 |
| Развитие транспортной инфраструктуры | 184 871,0 | 267 312,7 | 264 484,9 | 4 642,2 |
| Новое поколение | 13 293,3 | 18 952,1 | 20 069,9 | 18 497,9 | 18 642,0 |
| Безопасность и экология | 34 832,6 | 89 890,8 | 75 906,4 | 83 626,7 | 80 645,8 |
| Развитие науки и технологий | 62 974,1 | 87 316,9 | 145 710,0 | 191 979,8 | 229 046,3 |
| **Развитие регионов**[[1]](http://www.kapital-rus.ru/articles/article/5235/" \l "_ftn1) | 32 441,0 | 44 293,0 | 63 072,7 | 52 562,6 | 63 656,4 |
| Развитие государственных институтов | 2 961,8 | 14 538,5 | 19 123,2 | 15 679,2 | 16 680,3 |
| **Итого** | **363 601,4** | **509 450,3** | **684 952,8** | **657 188,5** | **444 586,7** |
| **Развитие регионов**  **(альтернативная группировка)** | **56 985,8** | **91 034,8** | **126 736,3** | **57 915,0** | **69 555,9** |

Источник: рассчитано по данным <http://fcp.vpk.ru> на 16 ноября 2008 года.  
  
   
  
   
  
Таблица 2. Структура финансирования ФЦП, %

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Направление ФЦП** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** |
| Развитие социальной инфраструктуры | 59,7 | 13,7 | 13,7 | 4,6 | 7,0 |
| Развитие транспортной инфраструктуры | 36,3 | 39,0 | 40,2 | 1,0 |
| Новое поколение | 3,7 | 3,7 | 2,9 | 2,8 | 4,2 |
| Безопасность и экология | 9,6 | 17,6 | 11,1 | 12,7 | 18,1 |
| Развитие науки и технологий | 17,3 | 17,1 | 21,3 | 29,2 | 51,5 |
| **Развитие регионов** | **8,9** | **8,7** | **9,2** | **8,0** | **14,3** |
| Развитие государственных институтов | 0,8 | 2,9 | 2,8 | 2,4 | 3,8 |
| **Итого** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Развитие регионов**   **(альтернативная группировка)** | **15,7** | **17,9** | **18,5** | **8,8** | **15,6** |

Источник: рассчитано по данным <http://fcp.vpk.ru> на 16 ноября 2008 года.  
  
   
  
Данные табл.1 и табл.2 позволяют сделать следующие выводы.  
  
Во-первых, сравнительный анализ уровня приоритетности направлений социально-экономического развития России через призму объемов финансирования соответствующих ФЦП показывает, что направление «Развитие регионов» в 2006-2008 гг. было в 2 раза менее значимым, чем «Развитие науки и технологий»; более чем в 4 раза уступало по своей приоритетности «Развитию транспортной инфраструктуры». Фактически сугубо региональная тематика по своей приоритетности находится далеко не на первом месте и опережает только «Новое поколение» и «Развитие государственных институтов».  
  
Во-вторых, что касается динамики абсолютных объемов финансирования ФЦП по развитию регионов, то в 2008 году выделенные федеральным бюджетом средства (63 млрд. руб.) превысили аналогичный показатель 2006 года почти в 2 раза (табл.1). Даже делая поправку на 2-летнюю инфляцию, увеличение объема финансирования является очень существенным.  
  
В-третьих, относительно доли блока «Развитие регионов» в общем объеме расходов федерального бюджета на ФЦП можно сказать, что уровень актуальности региональной тематики на федеральном уровне достаточно устойчив во времени, но не высок. В 2006-2008 гг. степень приоритетности не превышала 10% (табл.2). Исключение составляет 2010 год, однако ввиду прогнозного характера оценок на среднесрочную перспективу, значение 14,3% вряд ли стоит рассматривать как финальную цифру.  
  
Подчеркнем, что данные выводы сделаны относительно группировки ФЦП по направлениям социально-экономического развития России. Рассматривая альтернативную группировку ФЦП по региональной тематике, обнаруживаем более весомые абсолютные и относительные показатели финансирования федеральным бюджетом региональной тематики. Очевидным плюсом альтернативной группировки ФЦП, направленных на развитие регионов, является учет программ, имеющих межотраслевую специфику, например, ФЦП «Жилище» и ее подпрограммы, ФЦП «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов» и др.   
  
Конечно, в выборку можно включить и такую финансово емкую ФЦП, как «Модернизация транспортной системы России», поскольку транспортные пути непосредственно связаны с конкретными регионами и направлены на ускорение товарных потоков в стране. Однако неучастие в этой программе Минрегиона России подчеркивает ее сугубо отраслевую специфику, в которой вопросы регионального развития носят второстепенный характер.   
  
Оценка степени приоритетности региональной проблематики по альтернативной группировке ФЦП за 2006-2008 гг. показывает, что, во-первых, абсолютные объемы финансирования возросли в номинальном выражении в 2,2 раза. Во-вторых, доля затрат федерального бюджета на региональное развитие в общем объеме расходов на ФЦП, находившаяся в интервале 15,7-18,5%, на 6,8-9,3 процентных пункта превышала значения аналогичных показателей при группировке ФЦП по разделам.   
  
Таким образом, мы получили две краткосрочные оценки приоритетности блока «Развитие регионов» в совокупности ФЦП. Чтобы подвести черту под оценками приоритетности региональной тематики среди ФЦП и перейти к единому значению, на наш взгляд, следует использовать среднеарифметическое значение расчетных долей по двум форматам оценки. Проведенные расчеты показывают, что усредненное значение приоритетности регионального направления в рамках ФЦП составляет 12-14%.   
  
В целом, приведенные агрегированные цифры позволяют сделать вывод о том, что непосредственное инвестирование средств федерального бюджета в экономику регионов является постоянной, но не первостепенной задачей по сравнению с некоторыми отраслевыми направлениями (наука и развитие технологий, развитий транспортной инфраструктуры).  
  
**3. Природа финансовых приоритетов.** Углубляя анализ непосредственной поддержки федеральным бюджетом ряда регионов России, перейдем к исследованию объемов и структуры финансирования отдельных программ в рамках блока «Развитие регионов». Это позволит выявить конечных получателей бюджетных средств и оценить характер предоставляемой поддержки. В табл.3 и табл.4 представлены абсолютные и относительные показатели по финансированию ФЦП из направления «Развитие регионов» за 2007-2008 гг.  
  
   
  
Таблица 3. Финансирование ФЦП из федерального бюджета в 2007 году по направлению «Развитие регионов».

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название ФЦП** | **Объем финансирования, млн.руб.** | **Доля финансирования программы в разделе «Развитие регионов», %** |
| Программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)» | 11 853,1 | 26,76 |
| Программа «Развитие г.Сочи как горноклиматического курорта (2006-2014 годы)» | 15 947,3 | 36,00 |
| Программа развития Калининградской области на период до 2010 года | 1 587,8 | 3,58 |
| Программа «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2007 года» | 2 956,5 | 6,67 |
| Программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления | 15,0 | 0,03 |
| Программа «Юг России»[[2]](http://www.kapital-rus.ru/articles/article/5235/" \l "_ftn2) | 4 956,8 | 11,19 |
| Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года» | 4 595,8 | 10,38 |
| Программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы» | 2 380,7 | 5,37 |
| Итого | 44 293,0 | 100,00 |

Источник: рассчитано по данным <http://fcp.vpk.ru> на 26 октября 2008 года.  
  
   
  
   
  
Таблица 4. Финансирование ФЦП из федерального бюджета в 2008 году по направлению «Развитие регионов».

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название ФЦП** | **Объем финансирования, млн.руб.** | **Доля финансирования программы в разделе «Развитие регионов», %** |
| Программа «Социально-экономическое развитие социальной сферы Чеченской Республики на 2008-2011 годы» | 13 828,7 | 21,9 |
| Программа «Юг России (2008-2012 годы)» | 9 000,0 | 14,3 |
| Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года» | 35 110,0 | 55,7 |
| в том числе |  |  |
| подпрограмма «Развитие города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» | 15 000,0 | 23,8 |
| Программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы» | 2 550,4 | 4,0 |
| Программа развития Калининградской области на период до 2010 года | 2 568,6 | 4,1 |
| Программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления | 15,0 | 0,02 |
| Итого | 63 072,7 | 100,0 |

Источник: рассчитано по данным <http://fcp.vpk.ru> на 16 ноября 2008 года.  
  
   
  
Данные табл.3 и табл.4 позволяют сделать следующие выводы.  
  
Во-первых, структура ФЦП рассматриваемых лет не выглядит достаточно динамичной. Например, программа по развитию Курильских островов вообще берет свое начало в начале 1990-х годов, Дальнего Востока - с 1996 года, а финансирование ФЦП по Чеченской Республике - с 2002 года.  
  
Во-вторых, если изучить причины возникновения этих программ, то многие из них имеют неэкономические корни. Например, развитие Дальнего Востока преимущественно обусловлено подготовкой Владивостока к внешнеполитическому событию - саммиту АТЭС 2012 года (23,8% финансирования в 2008 году). Восстановление Чеченской Республики продиктовано разрушениями и экономическими последствиями военных действий в 1990-х годах (27% и 22% финансирования в 2007 г. и 2008 г. соответственно). Долгосрочная поддержка Курильских островов (более 10 лет) также носит политический характер в связи с тем, что эти территории являются предметом неразрешенного спора между Россией и Японией о государственной принадлежности (4-5% годового объема финансирования). Программа развития города Сочи связана с крупным международным спортивным событием - Зимними олимпийскими играми 2014 года (36% в 2007 году). Расходы федерального бюджета на поддержку Калининградской области можно объяснить стремлением государства придать этому региону дополнительный импульс к развитию и особый статус, учитывая его геополитическое значение и окружение странами Евросоюза (порядка 4% годового объема финансирования).  
  
Таким образом, непосредственное инвестирование федеральных средств в экономику регионов через ФЦП (более половины средств) обусловлено не экономическими, а политическими критериями, когда регионы рассматриваются как места реализации федеральных полномочий.  
  
  
[[1]](http://www.kapital-rus.ru/articles/article/5235/" \l "_ftnref1) В 2006 году направление по региональному развитию имело название «Региональный паритет».  
[[2]](http://www.kapital-rus.ru/articles/article/5235/" \l "_ftnref2) Постановление Правительства РФ от 14 января 2008 г. N 10 «О Федеральной целевой программе «Юг России (2008-2012 годы)».

[**Шилов Максим Анатольевич**](http://www.kapital-rus.ru/index.php/members/author/23/),   
13.04.2009. Просмотров: 5821

Капитал страны