

УДК 338.22+338.24

РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕСПУБЛИКАНСКИХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

М.Р. Сафиуллин, доктор экономических наук, профессор, министр экономики Республики Татарстан, директор Центра перспективных экономических исследований Академии наук Республики Татарстан, академик Академии наук Республики Татарстан;

А.А. Здунов, кандидат экономических наук, заместитель директора по науке Центра перспективных экономических исследований Академии наук Республики Татарстан

Социально-экономическое развитие Российской Федерации неразрывно связано с развитием регионов, современное состояние которых характеризуется значительными диспропорциями и различиями в социально-экономическом развитии. Несовершенство законодательной базы, регулирующей вопросы регионального планирования и развития, является серьезным препятствием для повышения эффективности деятельности в сфере государственного управления. На сегодняшний день в российском законодательстве не предусмотрена единая система государственного планирования регионального развития, необходимая для федеральных и региональных органов власти, четко не определены цели и задачи региональной политики. Для решения проблемы в Центре перспективных экономических исследований Академии наук Республики Татарстан по заданию Правительства республики разрабатывается методика согласования республиканских и региональных

программ экономического и социального развития.

Целью разработки методики согласования программ является повышение эффективности деятельности исполнительных органов власти и, как следствие, повышение качества жизни населения республики на уровне европейских стандартов. Разрабатываемые в рамках методики нововведения целесообразно экспериментально отработать на базе одного (в нашем случае, Республика Татарстан) или нескольких регионов с тем, чтобы затем организовать их широкое распространение по всем субъектам Российской Федерации, обеспечив необходимое методологическое сопровождение и обучение кадров.

Для эффективного согласования программ различного уровня необходимо грамотно определить стратегические приоритеты и направления социально-экономического развития, схемы территориального планирования региона на долгосрочную перспективу. Глубокому анализу будут подвержены все проблемы социаль-

но-экономического развития региона, с указанием общей характеристики экономики: промышленности, финансов, сферы услуг, социальной сферы. Необходимо спрогнозировать и оценить экономическую эффективность региона и рисков по реализации программ. При этом весь комплекс показателей оптимально спрогнозировать на срок до 15–25 лет.

Республиканские целевые программы должны быть согласованы по ресурсам, исполнителям и срокам реализации с привязкой к комплексу научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных систем, обеспечивающих эффективное достижение целей в различных областях развития республики. В самом общем виде республиканские программы социально-экономического развития должны стать одним из основных инструментов реализации структурной политики Правительства и быть направлены на улучшение качества жизни населения и привлечение инвестиций.

В условиях реализации приоритетных национальных проектов («Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие АПК») вопрос согласования федеральных и региональных программ социально-экономического развития приобретает все большее значение. Большинство из ранее разрабатываемых региональных программ не имели долгосрочного планирования (в частности, Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005–2010 гг.), в результате практически не проходили процедуру согласования со стратегическими целями руководства России, в должной мере не учитывали особенности реализации российских национальных проектов. До сих пор

программы социально-экономического развития большинства субъектов России ориентированы именно на интересы регионального функционирования, но не на цели регионального развития.

Необходимо отметить, что проблема согласования федеральных и региональных программ социально-экономического развития не нашла отражения в каких-либо двусторонних или многосторонних законодательных актах между федеральным центром и субъектами РФ. Например, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, подписанный 26 июня 2007 г. в Москве, в целом посвящен регламентации политических вопросов и правовых взаимоотношений и не затрагивает вопросы согласования программ развития в экономической и социальной сферах.

В качестве же основного нормативно-правового документа, регламентирующего вопросы согласования программ развития федерального и регионального уровней, является разработанный Министерством регионального развития Российской Федерации проект Положения «О составе, порядке разработки и согласования с органами государственной власти Российской Федерации комплексных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» (далее – Положение). В тексте документа определены цели и основные принципы разработки комплексных программ социально-экономического развития субъектов РФ, а также порядок согласования данных программ, предусматривающих реализацию проектов федерального значения.

На наш взгляд, авторы проекта Положения достаточно точно отразили две основные особенности, характеризующие принципы разработки комплексных программ развития регионов России. С одной стороны, разработка программ социально-экономического развития субъектов РФ должна вестись в соответствии с утверждаемыми федеральными властями программами социально-экономического развития Российской Федерации, федеральными стратегиями развития отраслей экономики страны, а создаваемые регионами долгосрочные программы развития подлежат согласованию на федеральном уровне.

С другой стороны, утверждается самостоятельность разработки комплексных программ развития вышшими органами исполнительной власти субъектов России. Такая «диалектическая» постановка принципов разработки комплексных программ позволяет достичь двух целей одновременно: добиться реализации региональных программ развития в русле федеральной стратегии при одновременной передаче прав, ответственности и ресурсов реализации программ развития непосредственно субъектам Федерации.

Предложенный в Положении порядок разработки программ развития к настоящему времени уже применяется в отдельных регионах России. Так, в Республике Татарстан составлен и применяется механизм разработки программ развития, в котором элементами системы (субъектами бюджетного планирования) выступают отраслевые министерства, ведомства, научные учреждения и т.п.

В пункте 5 рассматриваемого Положения приведен порядок согласования комплексных программ развития регионов РФ с федеральными

органами исполнительной власти. Указывается, в частности, что согласованию подлежат только те компоненты программ развития, которые содержат предложения о финансировании из федерального бюджета. Так, стратегия комплексной программы социально-экономического развития субъекта Федерации предоставляется для согласования в Министерство регионального развития РФ и после утверждения включается в соответствующий Федеральный реестр.

Фактически, рассматриваемое Положение является основным в части регулирования вопросов согласования федеральных и республиканских программ социально-экономического развития и может стать основой для разработки последующей нормативно-правовой базы по данному вопросу.

Отметим, что цели и задачи федеральных и региональных целевых программ во многом совпадают, поэтому должны быть взаимоувязанными и взаимодополняющими. Еще на стадии рассмотрения региональные программы призваны сыграть действенную роль в формировании единой системы разработки и реализации перспективных направлений территориального развития Российской Федерации. Эта система должна обладать рядом признаков, отличающих её от сложившейся практики региональной политики. Прежде всего, это признаки целостности (т.е. охват всех уровней и всех звеньев власти) и единства (т.е. методической, организационной, правовой и информационной согласованности порядка разработки и содержания документов).

Единство системы заключается, во-первых, в обязательности определения федеральными органами власти общегосударственных интересов и приоритетов в региональном раз-

витии и их учета в документах, определяющих перспективы развития каждого субъекта Российской Федерации (в концепциях, стратегиях и программах), во-вторых, в согласованности всех указанных документов между собой, в-третьих, в общем методическом подходе к разработке и реализации прогнозно-плановых документов на федеральном и региональном уровнях, в-четвертых, в едином порядке информационного обеспечения и обмена информацией в процессе разработки этих документов, в-пятых, в использовании единой общегосударственной правовой базы системы прогнозирования и планирования социально-экономического развития страны и регионов, в-шестых, в установлении единого порядка организации взаимодействия органов власти при разработке федеральных и региональных прогнозов, концепций, стратегий и программ социально-экономического развития.

Новый подход к региональному планированию должен кардинально отличаться от существующей практики, потому что, во-первых, предметом планирования последовательно (друг за другом) становятся разработка прогнозов, концепций, стратегий, программ и их реализация и, во-вторых, в связи с определением роли в этом процессе органов власти всех уровней.

Прежде всего, необходимо законодательно закрепить цели, задачи и приоритеты государственной политики развития субъектов Российской Федерации, соответствующие современному этапу экономического развития, внутренней и внешней политике государства.

Необходимо предусмотреть разработку административных регламентов взаимодействия территориальных федеральных органов исполнитель-

ной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающих согласование перспективных планов работ, проектов нормативных правовых актов, системы показателей оценки уровня социально-экономического развития регионов, затрагивающих интересы конкретных территорий, взаимное участие в деятельности совещательных органов (консультативно-экспертных советов, комиссий, коллегий). При этом наделить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации полномочиями по привлечению территориальных органов федеральных органов исполнительной власти к разработке программ социально-экономического развития региона¹.

В настоящее же время ни федеральное правительство в целом, ни отдельно взятое федеральное министерство или ведомство не имеют полного и достоверного представления о том, как принимаемые ими решения накладываются на разрабатываемые и реализуемые в регионах планы развития. Вместе с тем любое из этих решений имеет четкую региональную привязку, реализуется на сугубо конкретной территории. В этой связи введение регионального разреза необходимо во всех видах прогнозных и плановых документов, разрабатываемых на федеральном уровне.

Принимаемые на федеральном уровне стратегии развития базовых отраслей экономики (транспортная стратегия России, энергетическая стратегия России и др.) должны разрабатываться с учетом региональной структуры экономики и содержать обязательные разделы, характеризующие территориальный разрез планируемого развития той или иной отрасли.

Таким образом, мы сталкиваемся с проблемой правильного и рацио-

нального выбора системы сквозных показателей, обеспечивающей четкое согласование федеральных и региональных программ социально-экономического развития. Проведенный анализ систем показателей, предлагаемых различными министерствами, ведомствами, международными финансовыми организациями, позволил сделать вывод о необходимости их существенной доработки применительно к республике с последующими изменениями и дополнениями.

По нашему мнению, целевые индикаторы оценки программ должны отвечать следующим основным принципам:

- отражать текущую динамику социально-экономического положения региона;

- обеспечивать сравнительную характеристику уровня развития региона;

- содержать информацию о проблемах развития региона;

- включать данные о структуре доходов и расходов консолидированного бюджета;

- включать оценку эффективности реализации программных мероприятий;

- отражать ожидаемые результаты реализации программ.

Существуют определенные проблемы и на уровне регионов. В частности, проекты отдельных республиканских программ не учитывают общую стратегию социально-экономического развития Татарстана и соответственно не могут быть утверждены и получить необходимое бюджетное финансирование. Реформы бюджетного процесса в РФ и Республике Татарстан, целью которых является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с

приоритетами государственной политики, призваны разрешить указанные проблемы.

Сущностью реформы является смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Основное направление реформы бюджетного процесса заключается в переходе к преимущественно программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии установленными приоритетами государственной политики.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем предоставления ежегодных докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности; совершенствования методологии разработки, согласования и реализации федеральных, региональных, муниципальных целевых программ; введения в бюджетную практику ведомственных целевых программ (ВЦП); расширения полномочий администраторов (государственных заказчиков-координаторов) бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Показатели результатов будут отражать степень достижения целей программы и определять зону ответственности руководителей субъектов бюджетного планирования за дости-

жение результатов целевых показателей, на основании которых будет проводиться корректировка бюджета.

Таким образом, составление бюджета по основным государственным функциям необходимо формировать исходя из целевых программ, в рамках которых по направлениям уточняется использование средств.

В соответствии с установленным в Республике Татарстан порядком разработки и финансирования ведомственных программ их согласование и утверждение реализуется по следующей схеме: министерства и ведомства разрабатывают ведомственные программы согласно утвержденным методическим указаниям (Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 17.04.2006 № 174)². Далее указанные документы проходят экспертизу в Министерстве экономики и Министерстве финансов республики. После необходимых согласований и доработки с учетом замечаний Министерство экономики формирует проект перечня ВЦП, предлагаемых к финансированию за счет бюджета Республики Татарстан. Ведомственная ЦП утверждает приказом руководителя субъекта бюджетного планирования после получения положительного заключения

экспертизы. Окончательное решение о финансировании программ принимается Правительством республики, которое поручает Министерству финансов выделить средства на их реализацию.

Основное значение приобретает мониторинг реализации ВЦП. По результатам оценки эффективности реализации целевых программ за отчетный период, осуществляемой Министерством экономики и Министерством финансов на основе представленной министерствами и ведомствами информации и статистических данных государственных органов статистики, будет проводиться корректировка бюджета, приниматься решение по дальнейшему финансированию, приостановке или отмене ВЦП. В соответствии с Программой реформирования региональных финансов Республики Татарстан бюджет 2009 г. должен формироваться на основе целевых программ³.

С учетом изложенного представляется целесообразным распространить опыт Татарстана по механизму согласования и утверждения целевых программ среди других регионов России, активно применять его на федеральном уровне.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Доклад о механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов. Государственный Совет Российской Федерации. — Москва, 2006.

² Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 17.04.2006 г. № 174;

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28.02.2006 г. № 81.

³ Программа реформирования региональных финансов Республики Татарстан на 2007—2009 гг. (утверждена Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.11.2007 г. № 666).

Summary

The socio-economic development of Russian Federation inseparably linked with the development of regions. In this respect the method preparation for adjusting federal, republican and regional programs of economic and social development takes on special significance.