

Т. А. Аушева, аспирант Ингушского государственного университета, ведущий специалист администрации г. Карабулак

# ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ЮГА РОССИИ

Одним из действенных инструментов общего подъема экономики крупного региона являются федеральные целевые программы. Реализация их направлена в основном на развитие производственной и социальной инфраструктуры, стимулирование инвестиционной и инновационной активности, поддержку субъектов Федерации, обеспечение внутренней и внешней безопасности. В то же время эти программы всё ещё остаются недостаточно эффективными. Не удалось в полной мере рассредоточить их на приоритетных направлениях развития, а потому они во многом еще остаются инструментом дополнительного финансирования текущей деятельности органов государственной власти.

Проводимая ежегодно корректировка действующих и принятие новых федеральных целевых программ приводят к тому, что начатые в предшествующие годы объекты, в том числе необходимые для исполнения собственных полномочий субъектами Федерации, часто не включаются в адресную инвестиционную программу. В результате выделяемые государственные средства распыляются и не достигают необходимого эффекта. Установленные сроки ввода объектов в эксплуатацию не соблюдаются, что обуславливает значительный рост объемов незавершенного строительства.

Процедура формирования перечня строек и объектов федеральной адресной инвестиционной программы остается непрозрачной. В связи с этим субъекты Федерации сталкиваются со значительными проблемами при включении строек и объектов для их финансирования в рамках федеральной адресной инвестиционной программы. Немалая часть соответствующих предложений безосновательно отклоняется, а итоговые решения по утверждению перечня строек и объектов принимаются без учета позиций регионов.

В ряде программ из-за низкой доли федерального бюджета в софинансировании программных мероприятий и ограниченных возможностей региональных бюджетов происходит недостаточное финансовое обеспечение данных программ. Объем финансовых средств, привлекаемых за счет внебюджетных источников, также ограничен.

С 2002 г. на Северном Кавказе реализуется Федеральная целевая программа «Юг России». Цель ее – создать социально-экономические условия для устойчивого развития данного региона, снижения социальной напряженности, сокращения безработицы и роста доходов населения на основе использования его уникального геостратегического положения и природно-климатических особенностей. Реализация программы должна была позволить сократить отставание региона по основным макроэкономическим показателям от среднероссийского уровня, а также повысить его финансовую самообеспеченность; сохранить 140 тыс. и создать около 700 тыс. новых рабочих мест и поднять уровень жизни населения; снизить социальную напряженность в регионе. В связи с этим решались задачи развития сырьевой базы нефтегазодобычи и расширения магистральных трубопроводных сетей, сохранения и воспроизводства морских биоресурсов Азово-Черноморского и Каспийского бассейнов; строительства новых туристско-рекреационных и санаторно-курортных комплексов; создания условий для развития малого и среднего предпринимательства; восстановления защитных сооружений и обеспечения нормального функционирования водохозяйственных систем.

Программа «Юг России» реализовалась посредством взаимодействия многих субъектов государственного и хозяйственного уровня, финансировалась из различных источников. Государственным заказчиком – координатором программы выступало Министерство экономического развития и торговли РФ, а с мая 2006 г. – Минрегион России. Отчетные данные по состоянию на 2004 г. показали, что основными источниками финансирования капитальных вложений программы являлись внебюджетные средства (90%), бюджеты субъектов Федерации (9,16%) и средства федерального бюджета (0,23%). В приведенных данных видна слабость финансового участия федерального центра и его регулирующих функций в реализации программы. Другим индикатором, отражающим низкую инновационность программы, является доля затрат на НИОКР: в целом по программе на них

предусмотрено выделить 0,47% ресурсов, а фактически выделено менее 0,02%.

По итогам реализации федеральной целевой программы «Юг России» за 2002–2006 гг. введены в эксплуатацию 281 объект и пусковой комплекс, в том числе в 2002 г. – 55 объектов и пусковых комплексов, в 2003 г. – 78, в 2004 г. – 57, в 2005 г. – 48, в 2006 г. – 43. Среди них – 366,8 км водоводов, что решает вопросы обеспечения качественной питьевой водой населения и увеличения мощности и надежности систем водоснабжения; 115,8 км проложенных трубопроводов, более 2483 км газопроводов и газораспределительных сетей для обеспечения газом жителей сельской местности. Введено также в эксплуатацию 26,8 км канализационных коммуникаций, 38 школ, 29 объектов здравоохранения, 8 спортзалов, 7,44 км ЛЭП 10 кВ. смонтировано 39 АТС в 24 сельских районах.

Для завершения строительства объектов, связанных с развитием образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и туристско-рекреационного комплекса, срок действия федеральной целевой программы «Юг России» был продлен на 2007 г. с объемом финансирования из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в размере соответственно 4956,8 млн. и 1995,4 млн. руб.

В целом программа принесла положительный эффект, но во многих параметрах не была выполнена из-за ресурсных ограничений и организационно-управленческих причин.

Как отмечается в документах федеральных ведомств, ее реализация позволила создать базовые условия, необходимые для социально-экономического развития, однако не обеспечила комплексное социально-экономическое развитие Южного федерального округа, формирование сбалансированной экономики. В первую очередь это связано с тем, что в рамках программы не определен механизм привлечения внебюджетных средств для финансирования мероприятий в сфере промышленности, агропромышленного, туристского и рекреационного комплексов, развития инженерной инфраструктуры, не намечены условия роста доходов бюджетов субъектов Южного федерального округа. Это

обусловило недостаточные объемы финансирования программы за счет бюджетов их субъектов, а также муниципальных образований.

Из-за крупных нерешенных проблем срок действия обновленной программы «Юг России» продолжен на 2008–2012 гг. Мероприятия ее будут носить межотраслевой межсубъектный характер и потребуют согласованных действий различных министерств и ведомств.

В рамках нового этапа программы предполагается выполнение общественно значимых капиталоемких проектов, связанных с задачами развития государственно-частного партнерства и преимущественно направленных на снятие инфраструктурных ограничений развития бизнеса и социальной сферы. Решение данного вопроса на региональном уровне ограничивается дотационным характером бюджетов большинства регионов (обеспеченность собственными доходами в среднем по Южному федеральному округу составляет около 48%). Привлечение инвестиций для финансирования данных проектов ограничивается как неразвитостью нормативной правовой и организационной базы, так и проблемами обеспечения безопасности ведения бизнеса на территории республик Северного Кавказа.

Мероприятия в рамках программы будут направлены на осуществление федеральных приоритетов на юге России (обеспечение занятости населения, развитие промышленного, агропромышленного и туристско-рекреационного комплексов). Разработка и реализация нового этапа программы в целях решения существующих проблем потребуют внедрения принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, что особенно актуально как для отдельного субъекта Федерации, так и всего Южного федерального округа.

Проблема бюджетно-налогового потенциала региона заключается в высокой дотационности (т.е. недостаток налоговой базы) и неинвестиционности бюджетных расходов. Из 13 субъектов Федерации в 2005 г. девять имели дефицитные бюджеты, а четыре – профицитные. Однако, как правило, профицит бюджетов характеризует неполное освоение бюджетных ассигнований, а не их избыток.

Более реальную картину дает сопоставление бюджетных доходов и расходов с налоговыми потенциалами соответствующих республик, краев и областей. На Южный федеральный округ приходилось 8,7% бюджетных расходов России, но доля налоговых поступлений по территории округа составляла только 4,8% всех налоговых поступлений по Российской Федерации (без таможенных платежей). Следовательно, если бы все собранные налоги оставались в бюджетах республик, краев и областей Южного федерального округа, то и при этом условии дефицит консолидированного бюджета округа составлял бы 14%. В действительности, учитывая направление части налогов этой территории в федеральный бюджет (в 2005 г. – 40,7%), налоговые доходы субъектов Южного федерального округа покрывают лишь 51,1% расходов его бюджетов.

Таким образом, в целом бюджетные системы субъектов Южного федерального округа не могут обеспечивать собственным потенциалом текущие потребности территорий. Регион зависит от федерального центра и имеет недостаточные возможности преодоления угроз в области социального развития, не говоря уже об инвестиционном.

Динамика бюджетных расходов в ЮФО относительно незначительна, поскольку ограничивается низкой динамикой налогового потенциала и ограничением роста трансфертов из федерального бюджета уровнем инфляции. Дисбаланс между налоговым потенциалом и потенциалом бюджетных расходов вызывает потребность в существенной финансовой помощи из федерального бюджета (горизонтальное бюджетное выравнивание).

Южный федеральный округ занимает приоритетное положение в бюджетном выравнивании из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. В утвержденном федеральном бюджете на 2008 г. из фонда финансовой поддержки на него приходится 30,4% всех трансфертов при доле в составе населения Российской Федерации 15,96%. На душу населения ЮФО уровень дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета в 1,9 раза выше, чем в целом по России (табл. 1)

**Таблица 1 – Федеральное горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности в Южном федеральном округе**

	Численность населения на 1.01.2006 г., тыс. чел.	Дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2008 г., тыс. руб.	Дотации на душу населения, руб.
Южный федеральный округ	22790,3	99784108,6	4378,4
Республики:			
Адыгея	442,7	3161732,4	7141,9
Дагестан	2641,0	23080915,0	8739,5
Ингушетия	487,0	5017069,1	10302,0
Кабардино-Балкария	894,0	5665162,8	6336,9
Калмыкия	288,7	1890993,9	6266,3
Карачаево-Черкессия	431,5	3667082,3	8498,4
Северная Осетия-Алания	702,3	3592849,2	5115,8
Чеченская Республика	1162,8	11979153,9	10302,0
Краснодарский край	5096,6	6387533,9	1253,3
Ставропольский край	2710,3	9354439,2	3451,4
Астраханская область	994,2	927299,8	932,7
Волгоградская область	2635,7	3094506,2	1174,1
Ростовская область	4303,5	13865086,1	3221,8
Российская федерация	142753,5	328647619,7	2302,2

Примечание: расчеты по материалам Федерального бюджета на 2008 г.

Уровень дотационности республик Северного Кавказа в расчете на душу населения в 2–3 раза выше, чем по краям и областям Южного федерального округа, что отражает направленность федеральной бюджетной политики выравнивания с целью повышения жизненного уровня населения в субъектах Федерации с более низким по разным причинам экономическим потенциалом. Уровень дотационности, таким образом, обратно пропорционален зависимости от развития и способности к самообеспечению субъекта Федерации: чем выше уровень развития, тем ниже удельная дотационность региона. С одной

стороны, это соответствует принципу территориальной социальной справедливости в отношении населения, с другой – у органов власти субъектов Федерации не может не порождать определенные иждивенческие настроения.

Высокая дотационность и несбалансированность налогового потенциала и потенциала бюджетных расходов в Южном федеральном округе сохранятся в среднесрочной перспективе. Поэтому дотации из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации сохраняются в 2008–2010 гг. на высоком уровне (табл. 2).

**Таблица 2 – Дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2008–2010 гг.**

	2008 г. (закон)	Плановый период		Изменение в % п. 3 : п. 1
		2009 г.	2010 г.	
Республики:				
Адыгея	3161,7	3364,4	3612,4	114,2
Дагестан	23080,9	24544,9	26380,5	114,3
Ингушетия	5017,1	5291,0	5745,6	114,5
Кабардино-Балкария	5665,2	5984,4	6530,8	115,3
Калмыкия	1891,0	1952,6	2088,6	110,4
Карачаево-Черкессия	3667,1	3754,2	3945,8	107,6
Северная Осетия-Алания	3592,8	3450,4	3587,3	99,8
Чеченская Республика	11979,1	12633,31	13718,6	114,5
Краснодарский край	6387,5	4334,8	3533,2	55,4
Ставропольский край	9354,4	7717,5	6989,4	74,7
Астраханская область	927,3	802,9	678,7	73,2
Волгоградская область	3094,5	1838,3	1391,4	44,9
Ростовская область	13865,1	11998,1	10041,08	72,4
Всего по ЮФО	91683,7 87666,6	87666,6	88243,3	96,2

Примечание: расчеты по данным Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 г. и плановый период 2009 и 2010 гг.».

Реальные инвестиции – основа развития производственного финансового потенциала крупного региона. Основным фактором экономического роста и обеспечения прироста занятости (создания новых рабочих мест) являются вложения в основной капитал, т.е. реконструкцию и модернизацию предприятий, новое строительство, восстановление и расширение производственных мощностей. Прогноз Минэкономразвития РФ показывает следующие тенденции в среднесрочной перспективе. Так, в Южном федеральном округе, по прогнозу МЭРТ, снижается инвестиционная активность со 118% в 2007 г. до 109,80% в 2010 г. По республикам, за исключением Дагестана и Калмыкии, тенденция еще более негативная.

Низкие темпы роста инвестиций прогнозируются в Адыгее, Ингушетии, что закрепляет их отставание. Затухающие темпы роста реальных инвестиций намечаются в Кабардино-Балкарии (со 119,7% в 2007 г. до 104,0% в 2010 г.);

недостаточная инвестиционная активность в Ростовской области. Вместе с тем в Южном федеральном округе возникают своего рода «локомотивы роста», к которым прежде всего относится Астраханская область, где формируются мощный нефтегазовый комплекс, судостроительная промышленность, инфраструктура рыбной отрасли и др.

Потребность в инвестициях в Южном федеральном округе должна постоянно нарастать. Необходим длительный управляемый прорыв в развитии Северного Кавказа в сторону ускоренного инновационного роста с опережающим темпом в сравнении со средним показателем Российской Федерации.

Стратегические интересы России определяют необходимость развивать ускоренными темпами как общий экономический, так и финансовый потенциал Южного федерального округа. Сдерживает этот процесс нерешенности многих проблем. Одна из них, наиболее острая, – обеспечение занятости (табл. 4). От ее решения зависят сокращение бедности, эффективность политики борьбы с преступностью, терроризмом, экономический и социальный прогресс, финансовая стабилизация. Фактор занятости упирается в

проблему создания рабочих мест за счет всех источников финансового потенциала региона – как внутренних, так и федеральных, общегосударственных, имея в виду ресурсы других звеньев финансово-кредитной системы страны и региона.

В качестве первоочередных мер развития финансового и общего экономического потенциала субъектов Федерации ЮФО следует определить:

- активизацию оздоровления финансов предприятий всех форм собственности посредством стимулирующей налоговой политики, отражающей особенности региона;
- восстановление и повышение ресурсной, производственной и инновационной роли государственного сектора в реальном производстве и непромышленных отраслях, что требует прямой государственной поддержки и государственного финансирования;
- мониторинг инвестиционных возможностей банковской системы и фондового рынка в оказании поддержки стратегическому развитию субъектов Федерации ЮФО, реализация программ регистрации крупных холдингов и их структур в Южном федеральном округе (опыт Санкт-Петербурга), что позволит в кратчайшие сроки увеличить налоговый потенциал этого региона;
- сосредоточение основных финансовых ресурсов на создании новых рабочих мест во всех субъектах Федерации ЮФО, особенно дотационных, и прежде всего в Чеченской Республике, учитывая высокий удельный вес безработных (около 20% их численности во всей Российской Федерации);
- выполнение в отношении проблемных субъектов Федерации инвестиционных программ развития, финансируемых за счет ресурсов реформированного стабилизационного фонда (фонда национального благосостояния) на возвратной (кредитной) беспроцентной основе под жестким государственным контролем со стороны как региональных властей, так и федеральных, административных, контрольных и финансовых структур.

В стратегии ускоренного роста развития экономического потенциала Южного федерального округа и образующих его субъектов Федерации, повышения устойчивости,

конкурентоспособности и экономической безопасности необходимо усилить координацию деятельности федерального центра, структур Южного федерального округа и органов власти субъектов Федерации. Координация регулирования и управления процессами социально-экономического развития субъектов Северного Кавказа и всего Южного федерального округа должна базироваться на интеграционных тенденциях в этом регионе и на более интенсивном вовлечении экономики отдельных субъектов Федерации в общероссийское рыночное пространство. Важно также существенное увеличение инвестиционных потоков в этот

регион из общероссийской финансово-кредитной, а не только бюджетной системы.

Следует повысить эффективность внутренней финансово-экономической и социальной политики и деятельности в субъектах Федерации Южного федерального округа с целью создания условий роста инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и всего населения, сектора домашних хозяйств.

Повышение эффективности инвестиционной политики обеспечивается формированием инвестиционных материально-вещественных ресурсов, профессионально подготовленных трудовых кадров, освоением новейших технологий.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Лаан, Ж. Реализация федеральных целевых программ: механизм управления / Ж. Лаан // Экономист. – 2007. – № 11.
2. Исаев, Э. Потенциал Юга России / Э. Исаев. – М., 2007.
3. Федеральная целевая программа «Юг России» от 3 мая 2001 г.

## РЕЗЮМЕ

Рассматриваются вопросы реализации федеральных целевых программ, направленных на развитие производственной и социальной инфраструктуры, активизацию инструментов стимулирования инвестиционной и инновационной активности, поддержку субъектов Федерации, обеспечение внутренней и внешней безопасности Юга России. Отмечается, что федеральные целевые программы всё ещё остаются недостаточно эффективными, поскольку не удалось в полной мере сформировать их как полноценный инструмент концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития. Во многом они еще остаются инструментом дополнительного финансирования текущей деятельности органов государственной власти.