

АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ТРЕТЬЕГО ЭТАПА ПОДПРОГРАММЫ «ОСВОЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АРКТИКИ» ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «МИРОВОЙ ОКЕАН» *

Виктор Игоревич Меркулов¹

¹ ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»
195251, г. Санкт-Петербург, Политехническая, 29

¹ Старший преподаватель кафедры «Мировая и региональная экономика» Инженерно-экономического института
E-mail: merkulov.v@gmail.com

Поступила в редакцию: 19.11.2015 Одобрена: 21.11.2015

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполняемого при финансовой поддержке гранта Российского Научного Фонда (проект 14-38-00009) «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ» (Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого). Автор благодарит СПбПУ и РНФ за указанную финансовую поддержку, благодаря которой были получены все основные результаты исследования.

Аннотация. В статье представлены результаты анализа реализации третьего этапа подпрограммы «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан». Исследовано исполнение подпрограммы по направлениям капитальных вложений, НИОКР, «прочих нужды», общего уровня финансирования и инструментов оценки результативности. Проведена оценка эффективности подпрограммы методом весовых коэффициентов и сформулированные предложения по улучшению системы управления подпрограммой.

Ключевые слова: федеральная целевая программа «Мировой океан», подпрограмма «Освоение и использование Арктики», оценка эффективности федеральной целевой программы, метод программно-целевого управления, Арктическая зона Российской Федерации.

Для ссылки: Меркулов В. И. Анализ реализации третьего этапа подпрограммы «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан» // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 64–77.

DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.64.77

Введение

В XXI веке Арктика благодаря своему природно-ресурсному, транспортному и военно-стратегическому значению стала ключевым направлением государственной политики Российской Федерации. Целью арктической политики РФ является, прежде всего, обеспечение геополитических и экономических интересов России в регионе. Реализация данной политики осуществляется путем развития национальной законодательной базы и международно-правового сотрудничества, принятия основополагающих документов стратегического развития, координации деятельности федеральных министерств и ведомств, укрепления военного присутствия в Арктическом регионе. Основным методом, используемым при разработке и реализации федеральных целевых программ является метод программно-целевого управления. Сущность его заключается в выборе и обосновании основных целей социального, экономического и научно-технического развития, а также разработке системы мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами.

В статье проведен анализ реализации третьего этапа подпрограммы «Освоение и использование Арктики» (далее – Подпрограмма) федеральной целевой программы «Мировой океан» (далее – ФЦП) по направлениям: капитальные вложения, НИОКР, «прочие нужды», ход финансирования, инструменты оценки результативности. Проведена оценка эффективности реализации Подпрограммы методом весовых коэффициентов и сформулированы предложения по улучшению системы управления Подпрограммой.

Детальный анализ второго этапа реализации Подпрограммы в рамках данного исследования не осуществлялся в связи с незначительным объемом финансирования направленного на её реализацию, а также небольшим объемом фактически полученных результатов. Данных о финансировании и результатах реализации Подпрограммы на первом этапе нет.

База данных исследования

Вся информационная база исследования собрана из открытых источников.

Для анализа плановых финансовых ресурсов и программных мероприятий использовался текст

Постановления Правительства РФ от 10.08.1998 № 919 «О Федеральной целевой программе «Мировой океан» в редакции от 30 сентября 2008 г. Все более поздние редакции Подпрограммы содержат корректировку плановых значений и мероприятий, поэтому в качестве базы для анализа плановых значений использовалась самая первая редакция 3 этапа реализации подпрограммы. Для анализа целевых показателей и индикаторов использовался текст ФЦП в редакции от 15.02.2011 как содержащий наиболее актуальную информацию.

Для анализа фактических затрат на реализацию программы использовались данные кассового исполнения бюджета по статьям сводной бюджетной ведомости отчетного года Федерального казначейства. Также для анализа внебюджетного финансирования программы использовались сведения Росстата (gks.ru) «об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на выполнение государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм)». Следует отметить некоторое расхождение данных о бюджетном финансировании Подпрограммы между сведениями Росстата и Федерального Казначейства, при этом в данном исследовании в качестве базы для анализа государственных расходов используются данные Федерального казначейства.

На основании данных, расположенных на сайтах Федеральной контрактной системы (fcs.vpk.ru) и Государственных закупок (zakupki.gov.ru), был сформирован реестр государственных контрактов и их кассовое исполнение по всем направлениям реализации Подпрограммы: капитальные вложения, НИОКР, «прочие нужды», что позволило выявить детализированную динамику и степень финансирования Подпрограммы. Все расходные данные сопоставлены с ежегодной сводной бюджетной росписью по целевым статьям расходов 1000507 и 100599. Для анализа реализации Подпрограммы по направлению капитальных вложений дополнительно использовались данные Федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП) (fair.economy.gov.ru). В ходе исследования реализации Подпрограммы по направлению НИОКР использовались данные базы Минэкономразвития России «Результаты НИОКР» (aisup.economy.gov.ru).

Дополнительно для анализа Подпрограммы использовались:

- Данные ежегодных пояснительных записок «К проекту Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета».
- Материалы доклада аудитора Счетной палаты Рохмистрова М.С. о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности планирования, заключения и исполне-

ния контрактов (договоров) для государственных и общественных нужд, а также целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан» (подпрограмма «Освоение и использование Арктики»).

- Отчеты исполнителей государственных контрактов.

Для анализа ежегодных отчетов о ходе реализации Подпрограммы использовались данные сайтов ФЦП «Мировой океан»: fcp.economy.gov.ru, ocean.economy.gov.ru, ocean.vpk.ru, ocean-fcp.ru.

Краткая характеристика ФЦП «Мировой океан»

Федеральная целевая программа (ФЦП) «Мировой океан» была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919. Основной целью ФЦП «Мировой океан» являлось комплексное решение проблем изучения, освоения и эффективного использования ресурсов и пространств мирового океана в интересах экономического развития, обеспечения безопасности страны и охраны ее морских границ. Программа реализовывалась в три этапа с 1998 по 2013 гг.: I этап – 1998–2002 годы; II этап – 2003–2007 годы; III этап – 2008–2012 годы. При осуществлении корректировки ФЦП в 2010 г. последний этап реализации был продлен до 2013 г.

Государственный заказчик-координатор ФЦП – Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – МЭР), ранее Министерство экономики и Министерство экономического развития и торговли.

В первоначальном виде ФЦП от 1998 г. состояла из 10 подпрограмм. На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 1674-р в 2003 г. в ФЦП была включена подпрограмма «Шельф». В 2005 г. из ФЦП были исключены две подпрограммы на основании Постановления Правительства РФ от 17 ноября 2004 г. № 649. В 2007 г. из ФЦП были исключены три подпрограммы на основании Постановления Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 317.

Следует отметить, что, по мнению ряда специалистов, в число подпрограмм исключённых из состава ФЦП, в основном вошли подпрограммы, деятельность которых осуществлялась в реальном секторе национальной экономики и которые напрямую участвовали в формировании ВВП России. В 2004 г. и 2005 г. по инициативе государственного заказчика-координатора «группами независимых экспертов» проводилась формализованная оценка эффективности действующих ФЦП. Результаты проведенных оценок показали невысокий уровень эффективности ФЦП «Мировой океан» и её слабое

Перечень подпрограмм ФЦП «Мировой океан»

| № | Наименование подпрограмм ФЦП | Основ. разработчик подпрограммы | Год вкл. в ФЦП | Год искл. из ФЦП |
|-------|---|--------------------------------------|----------------|------------------|
| I. | Международно-правовые вопросы и их политический аспект | МИД | 1998 | 2005 |
| II. | Исследование природы Мирового океана | Миннауки | 1998 | - |
| III. | Военно-стратегические интересы России в Мировом океане | Минобороны | 1998 | - |
| IV. | Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики | МПР России | 1998 | 2007 |
| V. | Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана | Минэкономики | 1998 | 2005 |
| VI. | Использование биологических ресурсов Мирового океана | Минсельхозпрод | 1998 | 2005 |
| VII. | Транспортные коммуникации России в Мировом океане | Минтранс | 1998 | 2007 |
| VIII. | Освоение и использование Арктики | МЭР / Госкомсевер | 1998 | - |
| IX. | Изучение и исследование Антарктики | Росгидромет | 1998 | - |
| X. | Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане | Росгидромет | 1998 | - |
| XI. | Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003–2012 годы. Подпрограмма «Шельф» | Российское агентство по судостроению | 2003 | 2007 |

соответствие методу программно-целевого управления, на основании чего в 2004 и 2006 годах Правительством РФ было принято решение о завершении реализации отдельных подпрограмм. При этом обоснованность результатов проведенных «группой независимых экспертов» формализованных оценок, на основании которых из ФЦП были исключены ключевые программы, рядом профильных специалистов подвергается сомнению [2, С. 96].

Исключение шести ключевых подпрограмм из ФЦП напрямую отразилось на том, что в условиях действия внешних санкций Россия осталась без технологий и возможности создания средств, позволяющих осуществлять добычу углеводородных ресурсов на глубоководном шельфе.

Ключевые характеристики Подпрограммы «Освоение и использование Арктики»

Основным разработчиком Подпрограммы является Министерство экономического развития РФ, до 2000 г. разработчиком подпрограммы являлся Государственный комитет РФ по делам Севера.

Государственные заказчики подпрограммы: Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минздравсоцразвития России, Росрыболовство, Роскосмос, Росгидромет, Ростехнадзор, Росморречфлот, Росвязь, Минприроды России.

Целью Подпрограммы является обеспечение геополитических и экономических интересов России в Арктике. Для реализации данной цели в Подпрограмме были сформулированы следующие задачи:

- 1) создание условий для формирования и устойчивого освоения углеводородных ресурсов, прежде всего на континентальном шельфе;
- 2) повышение энергонезависимости арктических районов России;
- 3) снижение ущерба окружающей среде от расширения экономической деятельности и восстановление окружающей среды, нарушенной в результате прошлой деятельности в российской Арктике;
- 4) создание условий для надежного функционирования национальной арктической транспортной системы в условиях расширения использования ресурсного потенциала Арктики;
- 5) адаптация объектов инфраструктуры к прогнозируемым климатическим изменениям;
- 6) снижение показателей стойкой утраты трудоспособности и преждевременной смертности населения, проживающего в российской Арктике;
- 7) укрепление и повышение эффективности российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

В ФЦП приведены следующие целевые индикаторы и показатели эффективности реализации, на основании которых необходимо производить оценку хода выполнения Подпрограммы:

- 1) количество подготовленных методических и информационных материалов, используемых для принятия управленческих решений, обеспечивающих развитие деловой активности и укреп-

пление российского присутствия в Арктике, в том числе на архипелаге Шпицберген (единиц);

- 2) количество выпущенной товарной продукции производственного комплекса по переработке рыбы и морепродуктов на архипелаге Шпицберген в год (тыс. тонн);
- 3) размер предотвращенного экологического ущерба (показатель рассчитывается в соответствии с временной методикой определения предотвращенного экологического ущерба, утвержденной Госкомэкологией России 9 марта 1999 г.) (млрд. рублей);
- 4) очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации (далее – АЗ РФ) и на архипелаге Шпицберген в год (тыс. тонн).

Общий объем запланированного финансирования 3 этапа Подпрограммы в 2008–2012 гг. (2013 г.) годах составлял 2108,08 млн. рублей, в том числе:

- за счет средств федерального бюджета — 1574,78 млн. рублей;
- за счет средств внебюджетных источников — 533,3 млн. рублей.

Средства планировалось направить:

- на капитальные вложения — в размере 1062,9 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета — 859,9 млн. рублей;
- на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы — в размере 715,8 млн.

рублей, из них за счет средств федерального бюджета — 441,2 млн. рублей;

- на «прочие нужды» — в размере 329,38 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета — 273,68 млн. рублей

Ожидаемые результаты реализации Подпрограммы: обеспечение основы для дальнейшей реализации проектов комплексного освоения, использования, сохранения и исследования Арктики.

Финансирование Подпрограммы началось на втором этапе реализации ФЦП, проходившего с 2003 г. по 2007 г. На этом этапе государственное финансирование Подпрограммы составило всего 32,92 млн. руб. Были осуществлены НИОКР по разработке системы мероприятий по устранению последствий и угроз загрязнения окружающей среды АЗ РФ, а также по подготовке проектов технического и финансового планов перевода энергопотребителей в удаленных районах Арктики на использование возобновляемых источников энергии. Финансирования капитальных вложений и «прочих нужд» на втором этапе реализации Подпрограммы не происходило.

5. Анализ хода реализации 3 этапа Подпрограммы

5.1 Анализ параметров капитальных вложений Подпрограммы

В ходе 3 этапа реализации подпрограммы «Освоение и использование Арктики» за счет бюджетных средств планировалось осуществить следующий перечень мероприятий по капитальным вложениям:

Таблица 2

Планируемые объекты капитальных вложений и объемы бюджетного финансирования

| Объекты капитальных вложений Подпрограммы | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | Итого |
|---|---------|---------|---------|---------|--------|
| 1. Реконструкция здания и строительство объектов инфраструктуры для Российского научного центра (РНЦ) на архипелаге Шпицберген, млн. руб. | 57,00 | 128,00 | 137,00 | 239,60 | 561,60 |
| 2. Строительство объектов инфраструктуры связи на архипелаге Шпицберген, млн. руб. | 51,30 | 29,20 | 39,80 | – | 120,30 |
| 3. Строительство здания производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген, млн. руб. | 33,00 | 60,00 | 85,00 | – | 178,00 |
| Итого по годам, млн. руб.: | 141,3 | 217,20 | 261,8 | 239,6 | 859,90 |

Плановые показатели бюджетного финансирования объектов капитальных вложений 3 этапа реализации Подпрограммы составили 859,0 млн. руб. На финансирование объектов РНЦ изначально планировалось направить 561,6 млн. руб. или 65% от общего объема финансирования, на строительство инфраструктуры связи в поселке Баренцбург – 120,3 млн. руб. или 14% финансирования капитальных вложений, на строительство производственного комплекса по переработке

рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген – 178 млн. руб. или 21% (табл. 3).

Финансовое исполнение Подпрограммы из средств федерального бюджета по статье капитальные вложения составило 506,07 или 59% от плановых значений. Один объект — здание производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов в п. Баренцбург стои-

Таблица 3

Фактическое бюджетное финансирование объектов капитального вложения Подпрограммы

| Объекты капитальных вложений Подпрограммы | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | Итого |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 1. Реконструкция лабораторного корпуса Зональной гидрометеорологической обсерватории под лабораторный корпус № 1 РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | 9,08 | 24,50 | 25,50 | 22,58 | – | 81,66 |
| 2. Реконструкция здания моторной станции Зональной гидрометеорологической обсерватории под лабораторный корпус № 2 РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | 5,53 | – | 52,30 | 36,05 | 25,62 | 119,50 |
| 3. Реконструкция здания газогенераторной Зональной гидрометеорологической обсерватории под складское помещение РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | 3,4 | – | 11,50 | 7,55 | – | 22,45 |
| 4. Строительство геофизического полигона РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | 1,90 | 3,10 | – | – | – | 5,00 |
| 5. Строительство океанографического полигона РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | – | – | 2,50 | – | – | 2,50 |
| 6. Строительство метеорологического полигона РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | – | – | 2,00 | – | – | 2,00 |
| 7. Строительство криосферно-гидрологического полигона РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | – | – | 2,50 | – | – | 2,50 |
| 8. Строительство экологического полигона РНЦ, пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | – | – | – | 2,50 | – | 2,50 |
| 9. Строительство объектов инфраструктуры связи на архипелаге Шпицберген, млн. руб. | 4,51 | 50,50 | 74,40 | 24,95 | 88,56 | 242,92 |
| 10. Создание в ФГБУ «ААНИИ», в г. Санкт-Петербург, удаленного пункта управления и тематической обработки данных искусственных спутников Земли, принимаемых в РНЦ в пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген, млн. руб. | – | – | – | 8,04 | 17,00 | 25,04 |
| Итого по годам, млн. руб.: | 24,42 | 89,60 | 174,78 | 103,09 | 114,18 | 506,07 |

мостью 178 млн. – не был построен. Стоимость строительства и реконструкции всех объектов и инфраструктуры Российского научного центра составила 238,11 млн. руб. или 42% от плана. При этом строительство инфраструктуры связи в п. Баренцбург превысило плановые значения на 102%, составив 242,92 млн. руб.

Создание в ФГБУ «ААНИИ», в г. Санкт-Петербург, удаленного пункта управления и тематической обработки данных искусственных спутников Земли, принимаемых в РНЦ в пос. Баренцбург, стоимостью 25,04 млн. руб., не было предусмотрено плановым финансированием Подпрограммы.

Следует отметить, что почти все объекты капитальных вложений, за исключением инфраструктуры связи, были введены в срок, к 2012 году. Инфраструктура объектов связи была введена в строй с задержкой на два года от плановых сроков в 2013 г, при этом в 2012 г. значительная часть вводимого в строй оборудования и инфраструктуры связи находилась в законсервированном состоянии.

5.2. Основные результаты реализации мероприятий капитальных вложений Подпрограммы

Результаты капитальных вложений приведены на основании ежегодных отчетов об исполнении Подпрограммы и отчетов компаний исполнителей работ по государственным контрактам.

Основным объектом капитальных вложений Подпрограммы стала реконструкция двух зданий Зональной гидрометеорологической обсерватории, расположенной в поселке Баренцбург, архипелага Шпицберген, запланированных к использованию РНЦ в качестве лабораторных корпусов № 1 и № 2.

После ввода в строй в 2012 г. лабораторный корпус № 1 планировалось использовать в качестве общих офисных помещений, а так же для проведения подготовительных работ перед выездом на объекты исследований, проведения инструктажа по технике безопасности для экспедиционного состава, лекций для студентов, обработки полевых материалов, создания отчетов, размещения руководящего состава экспедиций.

В лабораторном корпусе № 2, после ввода в строй в 2013 г., планировалось проводить аналитические работы в трех помещениях: лаборатории по определению тяжелых металлов (1 этаж), лаборатории гидрохимии (2 этаж) и лаборатория по определению стойких органических загрязняющих веществ (2 этаж). В каждом из трех лабораторных помещений должны производиться работы, связанные с образованием жидких, твердых и газообразных отходов. Для удаления из помещений газообразных отходов лаборатория оборудована вытяжной вентиляцией, твердые отходы собираются в металлические емкости и вывозятся для утилизации на материк.

Следует отметить, что по состоянию на март 2015 г. деятельность РНЦ характеризуется невысокой укомплектованностью основного состава научной экспедиции, в неё входит 2–3 человека, а также тем, что не все закупленное дорогостоящее лабораторное оборудование введено в строй [6]. Но это, прежде всего, связано с сокращением текущего финансирования на работы российских научных экспедиций на Шпицбергене. С другой стороны, это ставит вопрос о соотношении понесенных затрат на обустройство зданий РНЦ и инфраструктуры связи и уровня загрузки введенных в строй объектов.

Также по данным ФАИП на базе РНЦ за счет средств Подпрограммы осуществлено строительство и оборудование 5 научно-исследовательских полигонов: геофизического, океанографического, метеорологического, криосферно-гидрологического и экологического.

В 2011 г. здание газогенераторной станции было реконструировано под складское помещение РНЦ.

В 2012 было завершено создание в ФГБУ «ААНИИ», г. Санкт-Петербург, удаленного пункта управления и тематической обработки данных искусственных спутников Земли, принимаемых в Российском научном центре в пос. Баренцбург, архипелаг Шпицберген. Произведена закупка двух станций приема и обработки спутниковой информации компании «Kensberg» (Норвегия).

Реализация строительства объектов инфраструктуры связи на архипелаге Шпицберген позволила обеспечить качественное и устойчивое телерадиовещание, сотовую и телефонную связь, широкополосный доступ к сети Интернет организациям и специалистам, осуществляющим хозяйственную и иную деятельность в п. Баренцбург. В ходе реали-

зации проекта была создана мультисервисная сеть связи, включающая волоконно-оптические линии связи по технологии GPON, расширен сегмент сотовой связи стандарта GSM-900 с возможностью организации мобильной связи до 1000 абонентов. Выполнено строительство сегмента спутниковой связи: приемопередающей земной станция спутниковой связи (далее – ЗССС) на горе Баренцбург С-диапазона с диаметром раскрытия зеркала антенны 3,8 м, приемной ЗССС на горе Баренцбург (для приема ТВ программ) Ku-диапазона с диаметром раскрытия зеркала антенны 3,1 м. Дооборудована существующая ЗССС в ЦКС «Дубна», обеспечивающая прием-передачу трафика. За счет этого стала возможна организация выделенного канала спутниковой связи РНЦ – ФГБУ «ААНИИ». С учетом канала спутниковой связи РНЦ, затраты бюджета на обустройство инфраструктуры связи составили около 540 тыс. руб. на одного жителя посёлка Баренцбург.

Работы по строительству здания производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген, не осуществлялись по причине несогласования земельного вопроса с ФГУП «Арктикуголь». С 2009 года, со стадии разработки проектной документации, не был решен вопрос о наделении застройщика ФГУП «Нацрыбресурс» правами владения или пользования земельного участка под застройку в пос. Баренцбург на о. Шпицберген. Это отражает уровень первичной экспертизы проекта при включении его в перечень капитальных вложений Подпрограммы. В итоге, по данной статье капитальных вложений не состоялось финансирование на 178 млн. руб.

5.3. Анализ хода реализации НИОКР Подпрограммы

В табл. 4 приведены плановые и фактические данные по направлению НИОКР 3 этапа Подпрограммы. Плановые значения взяты из текста ФЦП от 30.09.2008. Фактические значения получены путем классификации исполненных контрактов по соответствующим направлениям НИОКР и проектам Подпрограммы¹.

На проведение НИОКР на 3 этапе реализации Подпрограммы было запланировано 441,20 млн. руб. Фактически с 2008 по 2013 г. на проведение НИОКР было израсходовано 360,46 млн. руб. или 81,6% от плана. Следует отметить существенное изменение структуры финансирования НИОКР между проектами Подпрограммы. Так, по сравне-

¹ При классификации реализованных контрактов на НИОКР по 2 из 52 контрактов было сделано допущение в плане отнесения их к конкретной группе проектов, т.к. по материалам из открытых источников достоверно классифицировать данные контракты не представлялось возможным. Однако существенного влияния на структуру финансирования НИОКР Подпрограммы данное допущение не оказывает.

Плановые и фактические бюджетные расходы на НИОКР Подпрограммы

| Направления НИОКР в рамках проектов Подпрограммы | Плановые расходы млн. руб. | Фактические расходы млн. руб. | Степень финанс. |
|---|----------------------------|-------------------------------|-----------------|
| 1. НИОКР в рамках проекта I. «Устойчивое освоение ресурсов Арктики». | 65,80 | 124,42 | 189% |
| 1.1. Совершенствование экономических механизмов распоряжения недрами арктического континентального шельфа Российской Федерации (в том числе организация работ по изучению, разведке и добыче полезных ископаемых). | 15,00 | 51,68 | 345% |
| 1.2. Анализ мирового опыта и разработка предложений по созданию и использованию современных средств для проведения экспедиционных исследований ресурсной базы арктических морей, поиска полезных ископаемых и проведения комплексных научно-экспедиционных работ на арктическом шельфе. | 17,00 | 12,54 | 74% |
| 1.3. Разработка предложений по определению южной границы арктической зоны Российской Федерации. | 22,00 | 20,68 | 94% |
| 1.4. Анализ правоприменения национальных и международных нормативных правовых актов и подготовка рекомендаций по обеспечению экономических и иных интересов РФ в Арктике. | 11,80 | 39,52 | 335% |
| 2. НИОКР в рамках проекта II. «Экологическая безопасность в Арктике» | 137,90 | 47,50 | 34% |
| 2.1. Оценка накопленного экологического ущерба в арктическом регионе России и обоснование мероприятий по его ликвидации и снижению угроз окружающей среде, вызываемых расширением хозяйственной деятельности в Арктике, в том числе на континентальном шельфе. | 82,60 | 18,98 | 23% |
| 2.2. Разработка и создание системы наблюдения за состоянием и загрязнением окружающей среды в Арктике, в том числе проведение исследований опасных и экстремальных явлений в арктических районах Мирового океана. | 46,00 | 28,52 | 62% |
| 2.3. Обоснование мероприятий по экологической реабилитации территорий в районах хозяйственной и научной деятельности российских организаций на архипелаге Шпицберген и определение затрат, обеспечивающих нормализацию экологической обстановки. | 9,30 | - | 0% |
| 3. НИОКР в рамках проекта III. «Развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и обеспечение деятельности в Арктике» | 84,70 | 79,35 | 94% |
| 3.1. Разработка многоцелевой российской космической системы «Арктика», обеспечивающей решение задач гидрометеорологии, связи, вещания, навигации, мониторинга состояния природной среды, безопасности жизнедеятельности и природопользования в Арктике. | 47,00 | 52,15 | 111% |
| 3.2. Разработка системы, обеспечивающей эффективное управление судоходством по Северному морскому пути и повышение его конкурентоспособности. | 37,70 | 27,20 | 72% |
| 4. НИОКР в рамках проекта IV. «Адаптация к изменениям в Арктике» | 38,80 | 21,25 | 55% |
| 4.1. Разработка научного обоснования мер по снижению отрицательного влияния прогнозируемого климатического изменения в Арктике на объекты инфраструктуры и состояние ее природной среды. | 38,80 | 21,25 | 55% |
| 5. НИОКР в рамках проекта V. «Укрепление российско-го присутствия на архипелаге Шпицберген». | 42,50 | 43,19 | 102% |
| 5.1. Разработка предложений по развитию рыбохозяйственного комплекса на архипелаге Шпицберген. | 5,30 | 4,50 | 85% |
| 5.2. Разработка предложений по развитию транспортной системы и обеспечению безопасности движения морских судов в районе архипелага Шпицберген с учетом развития хозяйственной деятельности и туризма на архипелаге и в прилегающей акватории | 12,30 | 6,63 | 54% |
| 5.3. Исследование проблемных вопросов международно-правового обеспечения деятельности РФ на архипелаге Шпицберген. | 13,30 | 16,17 | 122% |
| 5.4. Разработка предложений по совершенствованию механизма управления ходом реализации деятельности РФ на архипелаге Шпицберген. | 11,60 | 15,89 | 137% |
| 6. НИОКР в рамках направления «Развитие здравоохранения жителей арктических регионов России» | 71,50 | 44,76 | 63% |
| 6.1. Разработка инновационных технологий, методов и мероприятий, направленных на снижение уровня преждевременной смертности населения, подверженного совокупному воздействию негативных экологических и климатических факторов, и улучшение демографических показателей населения, проживающего в российской части Арктики. | 71,50 | 44,76 | 63% |
| Итого по всем разделам и направлениям НИОКР: | 441,20 | 360,46 | 82% |

нию с планом было на 89% превышено финансирование НИОКР в рамках проекта I. «Устойчивое освоение ресурсов Арктики». По двум направлениям НИОКР в рамках этого проекта финансирование превысило план в три раза. Финансирование проектов III. «Развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и обеспечение деятельности в Арктике» и V. «Укрепление российского присутствия на архипелаге Шпицберген» составило близкие к плановым значениям 94% и 102% соответственно. При этом расходы на НИОКР в рамках направления «Развитие здравоохранения жителей арктических регионов России» составило 63% от плана, по проекту IV. «Адаптация к изменениям в Арктике» финансирование составило 55%, а по проекту II. «Экологическая безопасность в Арктике» всего 34%.

Также следует отметить, что очень незначительный объем НИОКР был направлен на решение ключевой проблемы, сформулированной в Подпрограмме, а именно «отсутствие технических средств и технологических возможностей, связанных с поиском и разведкой морских месторождений, а также с освоением уже разведанных запасов в особо сложных условиях Арктики».

5.4. Основные результаты НИОКР Подпрограммы

Результаты НИОКР приведены на основании ежегодных отчетов об исполнении Подпрограммы, а также аннотаций к контрактам на выполнение НИОКР, размещенных в базе МЭР «Результаты НИОКР». Всего в рамках 3 этапа реализации Подпрограммы было профинансировано 52 государственных контракта на реализацию НИОКР. К выполнению НИОКР было привлечено не менее 25 исследовательских организаций. В статье результаты НИОКР Подпрограммы представлены в сокращенном виде.

5.4.1. Результаты НИОКР в рамках проекта «Устойчивое освоение ресурсов Арктики» Подпрограммы

Обоснованы национальные и международно-правовые меры, обеспечивающие природоресурсные и иные законные экономические интересы Российской Федерации в Арктике, а также предложения по реализации экономической политики России на арктическом направлении с учетом развития геостратегической ситуации в западном и восточном секторах российской части Арктики.

В результате разработки вариантных предложений по изучению и освоению морских нефтегазовых месторождений в Арктике с учетом перспектив промышленного использования нетрадиционных источников и дополнительных ресурсов углеводородного сырья проведен анализ проблем освоения морских месторождений нефти и газа в условиях арктического континентального шельфа РФ.

Обоснованы критерии, варианты, методы и процедуры определения южной границы Арктической зоны Российской Федерации (АЗ РФ), зонирования территории для решения задач государственного регулирования хозяйственной деятельности и социально-экономического развития морских и наземных районов АЗ РФ.

Разработаны предложения и рекомендации по созданию и использованию современных отечественных приборных средств для проведения научно-экспедиционных работ на арктическом шельфе в части океанологических приборов, метеорологических приборов, гидрологического оборудования, ледоисследовательского оборудования, телеуправляемых подводных аппаратов.

В результате проведения исследований, направленных на совершенствование экономических механизмов, обеспечивающих развитие ресурсной базы и повышение эффективности распоряжения недрами арктического континентального шельфа РФ и энергетической эффективности развития работ в АЗ РФ, подготовлен анализ ограничений и рисков, связанных с работами в экстремальных природно-климатических условиях на уязвимых к техногенным нарушениям природных территориях.

Разработаны методические рекомендации по подготовке, рассмотрению и оценке предложений о реализации проектов, обеспечивающих развитие ресурсной базы, на арктическом шельфе и в прибрежной зоне, включая требования к составу и содержанию обосновывающих материалов для определения мер государственной поддержки, а также проект административного регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при рассмотрении предложений о реализации проектов на арктическом шельфе и в прибрежной зоне.

В ходе исследования правоприменения национальных и международных нормативно-правовых актов подготовлены: анализ современного состояния работ по представлению арктическими государствами заявок на арктический континентальный шельф с выделением факторов, имеющих особое экономическое значение для России; рекомендации по учету имеющегося международно-правового и иностранного законодательного опыта при уточнении Россией границ ее исторических вод в морях Северного Ледовитого океана.

В результате подготовки рекомендаций по обеспечению экономических и иных интересов РФ в Арктике разработаны предложения по уточнению географических координат точек исходных линий вдоль арктического побережья РФ.

Подготовлены предложения по уточнению местонахождения линий, замыкающих исторические заливы РФ в Северном Ледовитом океане в соот-

ветствии с международным правом и их правовое обоснование; карты-схемы, отображающие линии, замыкающие исторические воды Российской Федерации в морях Северного Ледовитого океана.

Подготовлены предложения по совершенствованию существующей в РФ системы оценки и учета ресурсов и запасов минерального сырья в качестве федеральной собственности и повышению эффективности их бюджетного учета в качестве нефинансовых (непроизведенных) активов с учетом мирового опыта.

Подготовлены предложения по национально-законодательным мерам защиты экономических интересов Российской Федерации в покрытых льдами морских районах, прилегающих к исключительной экономической зоне России и находящихся над ее континентальным шельфом в Северном Ледовитом океане, в соответствии с применимым договорным международным правом и национальным законодательством арктических государств.

В ходе подготовки рекомендаций по обеспечению экономических и иных интересов Российской Федерации в Арктике:

- подготовлено обоснование применимости договорно-правовых постановлений о прямых исходных линиях к арктическому побережью Российской Федерации с учетом его экономических, географических и правовых характеристик, а также исторически сложившихся правовых оснований с соответствующим обоснованием такого применения;
- проведен сопоставительный анализ имеющихся концепций установления государствами исходных линий и применимого международного права, включая анализ разногласий между арктическими государствами о правомерности проведения прямых исходных линий в Арктике.

Дана оценка перспектив и рисков освоения труднодоступных ресурсов Арктики с учетом изменения природно-климатических условий для обоснования развития системы комплексного мониторинга, принятия превентивных мер по снижению рисков для окружающей среды.

5.4.2. Результаты НИОКР в рамках проекта «Экологическая безопасность в Арктике» Подпрограммы

Оценен накопленный экологический ущерб в арктическом регионе России и обоснована программа мероприятий по его ликвидации и снижению угроз окружающей среде: разработаны методические рекомендации по оценке накопленного экологического ущерба с проведением диагностического анализа наиболее проблемных территорий; выделены основные типы источников загрязнения окружающей среды в арктической зоне России, с описанием масштаба и характера негативного воздействия для основных источников загрязнения

и оценки динамики увеличения риска негативного воздействия на окружающую среду в случае не принятия мер по их ликвидации (локализации).

В ходе разработки предложений по определению южной границы АЗ РФ подготовлены: анализ ключевых факторов техногенного загрязнения и иных видов негативного воздействия на природную среду в территориальных зонах АЗ РФ; систематизированный перечень исходных (непосредственных, отраслевых, корневых) факторов техногенного загрязнения.

Проведен анализ экологических, экономических и социальных последствий изменений природно-климатических условий в Арктике с учетом последних научных данных, полученных отечественными и зарубежными исследователями.

Проведено ТЭО системы адекватного реагирования на разливы нефти и нефтепродуктов в Восточном районе Арктики и разработан проект регионального плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

5.4.3. Результаты НИОКР в рамках проекта «Развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и обеспечение деятельности в Арктике» Подпрограммы

Разработан системный проект российской многоцелевой космической системы (МКС) «Арктика», обеспечивающей решение задач гидрометеорологии, связи, вещания, навигации, мониторинга состояния природной среды, безопасности жизнедеятельности и природопользования в Арктике. В проекте определен оптимальный состав МКС «Арктика», конфигурация и размещение объектов инфраструктуры, включая наземный комплекс приёма, регистрации, обработки, архивирования и распространения космических данных.

Разработана государственная система эффективного управления судоходством по СМП, обеспечивающая повышение его конкурентоспособности. Разработаны предложения по оптимальной расстановке и модернизации СНО СМП, организации навигационно-гидрографического обеспечения (НГО) судоходства на трассах СМП. Разработаны предложения по гармонизации международных и национальных документов в сфере НГО и подготовлен проект Положения о НГО СМП. Разработаны рекомендации по совершенствованию практики плавания судов в ледовых условиях Северного морского пути.

5.4.4. Результаты НИОКР в рамках проекта «Укрепление российского присутствия на архипелаге Шпицберген» Подпрограммы

Сформулированы предложения по совершенствованию механизма управления и повышению экономической эффективности деятельности рос-

сийских организаций на архипелаге Шпицберген, включающие внесение изменений в законодательство Российской Федерации, учитывающих специфику правового статуса этого архипелага.

В результате разработки предложений по развитию транспортной системы и обеспечению безопасности движения морских судов в районе архипелага Шпицберген с учетом развития хозяйственной деятельности и туризма на архипелаге и в прилегающей акватории подготовлены рекомендации для включения в новую редакцию соответствующего нормативного документа положений и правил ведения связи с применением перспективных систем морской радиосвязи с учетом решений международных организаций и национальных интересов Российской Федерации.

В результате исследования проблемных вопросов международно-правового обеспечения деятельности Российской Федерации на архипелаге Шпицберген подготовлены:

- характеристики правового положения Шпицбергена до заключения Парижского Договора о Шпицбергене 1920 г. (далее – Договор);
- перечень «природоресурсных» прав России по Договору, а также прав на иную экономическую деятельность в районе действия Договора;
- оценка соответствия Договору действий по распространению национального регулирования морской экономической деятельности на весь район действия Договора;
- правовое заключение, основанное на применимом международном праве и норвежском законодательстве о режиме воздушного пространства над сушей Шпицбергена и в районе действия Договора,

В результате исследования проблемных вопросов международно-правового обеспечения деятельности Российской Федерации на архипелаге Шпицберген разработан комплекс мер, направленных на обеспечение международно-правовыми средствами защиты интересов Российской Федерации, прав и интересов российских граждан и юридических лиц на архипелаге Шпицберген и в акваториях района, подпадающего под действие Договора о Шпицбергене.

В целях совершенствования механизма управления и повышения экономической эффективности деятельности российских организаций на архипелаге Шпицберген разработаны предложения по реорганизации системы государственной поддержки экономической и иной деятельности российских организаций на архипелаге Шпицберген и ее нормативному правовому обеспечению, в том числе по изменению порядка финансирования мероприятий, связанных с обеспечением российского присутствия

на архипелаге, в том числе существующего порядка предоставления субсидий; оптимизации управления имуществом на архипелаге Шпицберген и имущественного комплекса ФГУП «ГТ «Арктикуголь»; организации научных исследований на базе научного центра в поселках Баренцбург и Пирамида.

Подготовлены предложения по обеспечению экономических и иных интересов Российской Федерации в акватории и на континентальном шельфе в пределах района, обозначенного Договором о Шпицбергене. Разработаны предложения к проекту правового акта об организации научной деятельности на Шпицбергене в соответствии с Договором 1920 года, базирующиеся на применимом международном праве; проект международной конвенции о научных исследованиях на Шпицбергене и текст ее обоснования с точки зрения применимого международного права; предложения по продвижению проекта международной конвенции о научных исследованиях на Шпицбергене в соответствии с применимым международным правом.

Разработаны сводные предложения к Дорожной карте обеспечения экономических интересов Российской Федерации в районе действия Договора о Шпицбергене 1920 г. на период до 2020 года в соответствии с современным международным правом.

5.4.5. Результаты НИОКР в рамках проекта «Развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и обеспечение деятельности в Арктике» Подпрограммы.

Разработано научное обоснование мер по снижению отрицательного влияния прогнозируемого климатического изменения в Арктике на объекты инфраструктуры и состояние ее природной среды: определено влияние климатических изменений на состояние и качество окружающей природной среды Арктики, включая оценку изменения границ многолетних и сезонных морских льдов, береговой линии, площади наземных ледников, структуры морских и прибрежных экосистем, показателей абиотических условий окружающей среды, условий жизнедеятельности коренного и пришлого населения.

Разработаны стратегия адаптации хозяйства и населения к природно-климатическим изменениям в Арктике и перечень мер по охране окружающей природной среды.

5.4.6. Результаты НИОКР осуществленных за счет внебюджетных средств.

За счет средств иностранных инвесторов в рамках реализации международного проекта ЮНЕП/ГЭФ «Российская Федерация – поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» продолжена реализация 42 проектов, направленных на предотвращение неблагоприятных

ных последствий интенсивного природопользования в Арктике, сопровождающегося ухудшением экологической обстановки и нарушениями условий для осуществления традиционных видов деятельности и здоровья коренного населения.

За счет средств иностранных инвесторов в рамках реализации международного проекта ЮНЕП/ГЭФ «Российская Федерация – поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» в рамках двух пилотных проектов:

- дана количественная оценка отходов ПХБ (полихлорированные бифенилы) и ПХБ-содержащего оборудования в АЗРФ, подготовлены картосхемы с указанием основных мест размещения отходов ПХБ и ПХБ-содержащего оборудования в АЗРФ;
- подготовлена организационно-методическая основа для создания системы управления сбором и утилизацией ПХБ и ПХБ-содержащего оборудования в АЗРФ, включая очистку электротехнического оборудования и контейнеров от ПХБ, утилизацию жидких ПХБ, утилизацию конденсаторов, частей трансформаторов и контейнеров, промывку трансформаторов.

За счет средств иностранных инвесторов в рамках реализации международного проекта ЮНЕП/ГЭФ «Российская Федерация – Поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» реализовано 8 проектов, направленных на предотвращение неблагоприятных последствий интенсивного природопользования в Арктике.

5.4.7. Результаты НИОКР в рамках направления «Развитие здравоохранения жителей российской части Арктики» Подпрограммы

Подготовлен анализ современных научных данных об основных факторах риска утраты здоровья у населения, проживающего в российской части Арктики. Определены основные закономерности формирования источников и путей распространения в арктических условиях стойких токсических загрязнений, накопленные запасы которых представляют острую национальную и международную проблему в сфере охраны окружающей природной среды и здоровья арктического населения. Установлены региональные особенности вредного воздействия природно-климатических и антропогенных факторов на показатели заболеваемости и смертности населения, частоту нарушений репродуктивного здоровья.

Дана оценка экологических факторов риска основных нарушений репродуктивного здоровья населения, ассоциированных с воздействием наиболее распространенных вредных факторов на организм женщин и мужчин, проживающих в арктических районах. Подготовлен проект методических рекомендаций по эффективной профилактике факторов риска и сохранению репродуктивного здоровья населения

арктических районов с учетом социально-экономических и экологических условий, а также культурных традиций коренного населения.

Разработаны и апробированы методы комплексной оценки неблагоприятных последствий, связанных с изменениями климата в арктических районах, для здоровья населения. Подготовлены методические рекомендации по планированию и реализации мер по предотвращению неблагоприятных последствий, связанных с изменениями климата в арктических районах, а также предложения по приоритетным направлениям международного сотрудничества в соответствии с Климатической доктриной Российской Федерации.

Разработаны рекомендации по совершенствованию стратегического планирования оказания медицинской помощи населению, проживающему в арктических районах Российской Федерации с повышенным риском вредного воздействия загрязненной среды обитания. Рекомендации содержат комплекс научно-обоснованных мер по оптимизации соотношения потребностей населения в медицинской помощи и санитарно-противоэпидемиологическом обслуживании с возможностями их удовлетворения в отдаленных арктических районах.

В ходе разработки методов оценки экономических последствий роста заболеваемости и преждевременной смертности населения, подвергающегося воздействию загрязнений окружающей природной среды в Арктике, разработаны методические рекомендации по оценке экономических последствий, связанных с потерями здоровья среди населения, подвергающегося вредному воздействию стойких химических загрязнений окружающей среды в двух субъектах АЗРФ, проведена их апробация; разработаны рекомендации по совершенствованию планирования и оценке эффективности мероприятий, направленных на снижение вредного воздействия на человека загрязняющих веществ.

5.5. Анализ финансирования Подпрограммы по статье «прочие нужды»

На проведение первоочередных мероприятий по очистке арктических морей и прибрежной зоны от загрязнений на 3 этапе реализации Подпрограммы было запланировано 329,08 млн. руб. Фактически с 2008 г. по 2013 г. на реализацию мероприятий по статье «прочие нужды» было израсходовано 417,52 млн. руб., что превышает план на 26,9%. Следует отметить непрозрачность целевых расходов по статье «прочие нужды» Подпрограммы. Так, в базах данных Федеральной контрактной системы и Государственных закупок отсутствуют сведения о государственных контрактах, заключенных в рамках исполнения государственными заказчиками Росгидромет и Минприроды мероприятий Подпро-

граммы по статьям «субсидии бюджетным учреждениям на иные цели» на общую сумму 198,39 млн. руб. Более того, по этой статье в базах данных присутствуют контракты, которые никак не могут быть отнесены к целевым арктическим расходам.

5.6. Основные результаты мероприятий Подпрограммы, финансируемых по статье «прочие нужды»

Результаты мероприятий Подпрограммы по направлению «прочие нужды» приведены на основании ежегодных отчетов об исполнении Подпрограммы.

Результатом разработки и реализации первоочередных мероприятий по очистке АЗ РФ и районов российского присутствия на архипелаге Шпицберген от загрязнений стало формирование типового нормативно-методического, технологического и иного обеспечения системы этих мероприятий. Проведена апробация системы указанных мероприятий на примере пилотных региональных проектов в Ненецком автономном округе, Республике Саха (Якутия) и Архангельской области.

Проведены первоочередные мероприятия по очистке АЗ РФ от загрязнений, в ходе которых: разработаны программы проведения экспедиционного экологического обследования загрязненных территорий на о. Врангеля и в п. Амдерма Ненецкого автономного округа; проведены экспедиционные экологические обследования этих территорий; осуществлены мероприятия по пилотной очистке загрязненных территорий АЗ РФ, в том числе на о. Врангеля; разработан проект выполнения работ по очистке в 2012 году загрязненных территорий и акваторий, включая затопленные объекты, АЗ РФ, в том числе в Ненецком автономном округе; проведена апробация технологий очистки загрязненных территорий в Ненецком автономном округе. Выполнены мероприятия по очистке загрязненных территорий в районах российского присутствия на архипелаге Шпицберген, а также загрязненных территорий и акваторий п. Амдерма. В ходе работ было поднято и утилизировано шесть затонувших судов, произведена рекультивация загрязненных земель общей площадью 7,3 га.

За счет средств иностранных инвесторов в рамках реализации международного проекта ЮНЕП/ГЭФ «Российская Федерация – поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды»:

- отработана методика нахождения утерянных вследствие разрушения берега из-за активных береговых термокарстовых процессов радиоизотопных термоэлектрических генераторов (РИТЭГ) с помощью геомагнитной, электроразведочной и

радиометрической съемки и подготовки РИТЭГов для транспортировки на утилизацию;

- обнаружены, извлечены и обследованы два РИТЭГа типа «ГОНГ».

Также за счет внебюджетных источников выполнены работы по ликвидации отходов в ходе работ по апробации технологий очистки загрязненных территорий в Ненецком автономном округе (п. Амдерма), с территории поселка были удалены, обработаны, складированы и переданы на ответственное хранение отходы металлического лома.

В целом очистка загрязненных территорий в АЗ РФ составила более 8,84 тыс. тонн.

Вместе с тем не был в полном объеме исполнен государственный контракт, заключенный с ООО «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат» по очистке от отходов АЗ РФ и районов российского присутствия на Шпицбергене. Акт выполненных работ по очистке территорий не был подписан, потому что государственный заказчик – Минприроды России – высказал претензии к их объему и содержанию.

5.7. Анализ финансирования Подпрограммы

Изначально планировавшийся объем финансирования Подпрограммы составлял 2108,08 млн. руб., при этом 75% финансирования должны были составить средства федерального бюджета, а 25% планировалось привлечь за счет внебюджетных средств. На строительство и реконструкцию объектов капитального вложения должно было уйти 50% финансирования Подпрограммы, на проведение НИОКР – 34%, на «прочие нужды» – 16%. На один вложенный рубль государственного финансирования планировалось привлечь 34 копейки внебюджетных средств.

Фактическое финансирование Подпрограммы на 3 этапе составило 1615,9 млн. руб., при этом государственное финансирование составило 80%, а финансирование за счет внебюджетных источников 20%. На строительство и реконструкцию объектов капитального вложения ушел 31% фактически освоенных средств, на проведение НИОКР – 42%, на «прочие нужды» – 27%. На один вложенный рубль государственного финансирования планировалось привлечь 26 копеек внебюджетных средств, что на 24% меньше плана.

Бюджетное финансирование Подпрограммы составило 1284,05 млн. руб., при этом на капитальные вложения было направлено 40% средств, на НИОКР – 28%, а на «прочие нужды» – 32%. Общее бюджетное финансирование составило 81,5% от плана, а внебюджетное – 62%¹.

¹ Провести детальный анализ привлеченного внебюджетного финансирования, на основании данных из открытых источников не представляется возможным.

Следует отметить, что 3 этап подпрограммы продлился на 1 год дольше планируемого. Это во много связано с последствиями экономического кризиса 2008 г., в 2009 и 2010 гг. федеральное финансирование составило всего 38% и 45% от планируемого.

5.8. Сопоставление планируемых и фактических показателей эффективности Подпрограммы

Эффективность реализации программы отслеживается по трем группам показателей. Количество подготовленных проектов методических и информационных документов, используемых для принятия управленческих решений отражает эффективность программы по выполнению НИОКР. Количество выпущенной товарной продукции производственного комплекса по переработке рыбы и морепродуктов на архипелаге Шпицберген отражает эффективность реализации Подпрограммы по направлению капитальных вложений. Показатель размера предотвращенного экологического ущерба и заменивший его при корректировке ФЦП в 2010 г. показатель очистки загрязненных территорий в АЗРФ и на архипелаге Шпицберген отражает эффективность реализации Подпрограммы по направлению прочие нужды.

В официальных формах № 1-ФП Росстата, содержащих сведения о целевых индикаторах и показателях реализации федеральных целевых программ (подпрограмм), приведены следующие данные: а) количество подготовленных проектов методических и информационных документов – 12; б) очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации и на архипелаге Шпицберген – 8,84 тыс. тонн убранных материалов, загрязняющих территорию АЗРФ.

Показатель эффективности Подпрограммы по направлению капитальных вложений – «количество выпущенной товарной продукции производственного комплекса по переработке рыбы и морепродуктов на архипелаге Шпицберген» – не был выполнен полностью в связи с тем, что проект данного производственного комплекса не был реализован.

Показатель эффективности Подпрограммы по направлению «прочие нужды» – «размер предотвращенного экологического ущерба, который рассчитывается в соответствии с временной методикой определения предотвращенного экологического ущерба, млрд. руб.», при корректировке ФЦП в 2010 г. был перекалиброван в «очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации и на архипелаге Шпицберген в год (тыс. тонн)». При этом целевые индикаторы под данному показателю были достигнуты и составили 8,84 тыс. тон по сравнению с плановыми 8,2 тыс. тонн.

Следует отметить, что в разделе VI. Подпрограммы «Оценка социально-экономической и экологической

эффективности реализации подпрограммы» указано, что «социальные последствия выражаются прогнозируемыми качественными и количественными показателями снижения риска заболеваний и повышения трудоспособности населения в результате реализации мероприятий подпрограммы», при этом в самой Подпрограмме отсутствует оценка эффективности по этим показателям. Также в Подпрограмме полностью отсутствуют показатели оценки экономической эффективности Подпрограммы, а показатели оценки экологических последствий Подпрограммы отражаются только количественно, без оценки качества.

6. Оценка эффективности программы методом весовых коэффициентов

Итоговый показатель эффективности Подпрограммы составил 6,82, что говорит о средней эффективности Подпрограммы. Снижение эффективности произошло во многом из-за низких балльных оценок критериев раздела «Анализ инструментов оценки эффективности Подпрограммы».

7. Предложения по улучшению системы управления Подпрограммой

В качестве мер по повышению эффективности реализации Подпрограммы можно предложить использование системы интегральных показателей, на основании которых будет производиться мониторинг и оценка эффективности мероприятий Подпрограммы. При этом целевые индикаторы формируются как конкретные и измеряемые параметры показателей.

8. Выводы

На основании проведенного исследования и оценки эффективности Подпрограммы можно сделать следующие выводы:

- Включенные в Подпрограмму показатели и индикаторы оценки результатов не позволяют объективно оценить эффективность реализации мероприятий проектов Подпрограммы. По большинству проектов показатели и индикаторы Подпрограммы отсутствуют, а приведенные показатели содержат низкий уровень конкретики и детализации. Принятие решения о продолжении финансирования работ на следующий период по проектам Подпрограммы принимается, в основном, не на основании выполнения целевых индикаторов, как то подразумевает метод ПЦУ, а на основании наличия подписанного государственным заказчиком акта выполненных работ контракта по данному направлению реализации Подпрограммы за отчетный период. В связи с этим программно-целевой метод управления Подпрограммой в полной мере не может быть реализован без изменения системы мониторинга и оценки эффективности Подпрограммы. Предложенная в ходе исследования система интегральных показателей и целевых индикаторов может

дополнить механизм реализации и программно-целевой метод управления Подпрограммой.

- Формальные целевые индикаторы реализации НИОКР Подпрограммы по данным Росстата не выполнены. Кроме фактического невыполнения показателей подпрограммы, это может говорить о недостаточном уровне организации учета результатов Подпрограммы и отражения их в официальных отчетных документах Подпрограммы. Выполнение общих показателей по НИОКР ФЦП «Мировой океан» достигается за счет перевыполнения данных показателей по другим подпрограммам.
- Принятие решение о дальнейшем финансировании ФЦП не может основываться исключительно на формализованных оценках её обоснованности и результативности, отражающих во многом лишь качество проработки механизмов реализации и управления Программой. Зачастую эффективность реализованных мероприятий не проявляется в краткосрочной перспективе и может быть выявлена только при анализе среднесрочных и долгосрочных результатов. Финансирование федеральных программ должно также осуществляться в зависимости от степени заинтересованности государства в развитии направлений и решений тех проблем, на реализацию которых и направлена ФЦП. Учитывая возможный отложенный эффект и государственную значимость мероприятий ФЦП, формализованная

оценка эффективности может быть дополнена результатами экспертной оценки ключевых профильных специалистов.

Список литературы

1. Федеральная целевая программа «Мировой океан» (в редакции Постановлений Правительства РФ от 30.09.2008 № 731, от 12.08.2010 № 619, от 15.02.2011 № 81) // Информационно-правовая система «Гарант».
2. Батурова Г.В., Гудев П.А., Коновалов А.М. (руководитель авт. колл.), Синельников И.З. (при участии Войтоловского Г.К., Кроляло И.В.) Вектор определяющий: ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации. М.: СОПС, 2007. 214 с.
3. Батурова Г.В., Коновалов А.М. (руководитель авт. колл.), Косолапов Н.А., Кроляло И.В., Кудрявцева С.С., Полетаев Д.В., Федоренко Н.М. Подходы к стратегическому прогнозированию. М.: СОПС, 2008. 262 с.
4. Диденко Н.И., Комков Н.И. Концептуальные основы программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны РФ. Сб. науч. тр. Неделя науки, СПбГУ. СПб., 2014.
5. Назарова В.О., Шевчук А.В., Щербакова Е.Т., Шумихин О.В. Экологическое оздоровление Арктики: проблемы и решения по реабилитации острова архипелага Земля Франца-Иосифа // Современные производительные силы. 2014. № 3. С. 120–133.
6. Стратегические приоритеты развития российской Арктики: сборник научных трудов / под науч. ред. В.В. Ивантеева, академика РАН. М.: Издательский Дом «Наука», 2014. 368 с.
7. Савиных Ю.М. РНЦ во время перемен // Русский вестник Шпицбергена. 2015. №16. С. 22–23.

M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)

ISSN 2411-796X (Online)

ISSN 2079-4665 (Print)

MODERNIZATION

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE THIRD STAGE OF SUBPROGRAM «DEVELOPMENT AND USE OF THE ARCTIC REGION» OF THE FEDERAL TARGET PROGRAM «WORLD OCEAN»

Victor Merkulov

Abstract

This article contains analysis of the implementation of the third stage of subprogram «Development and use of Arctic region» of the federal target program «World ocean». Following areas of subprogram were analyzed during the research: capital investments, research and development, «other needs» article, level of financing and means of subprogram's results evaluation. Also method of weight coefficients was used for assessment of subprogram's effectiveness and adjustments for subprogram system of management were proposed based on results of the research.

Keywords: federal target program «World ocean», subprogram «Development and use of Arctic region», assessment of effectiveness of a federal target program, program-target method of management, Arctic zone of Russian Federation.

Correspondence: Merkulov Victor Igorevich, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University (29, Polytechnicheskaya street, St.-Petersburg, 195251), Russian Federation, merkulov.v@gmail.com

Reference: Merkulov V. I. Analysis of the implementation of the third stage of subprogram «Development and use of the Arctic region» of the federal target program «World ocean». M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 4, pp. 64–77.

DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.64.77